

РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ

КРУГЛЫЙ СТОЛ "ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ: СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ"

Маркс Усачев,
начальник отдела Управления библиотек, науки и информатизации
Министерства культуры РФ

Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек

Мировой опыт ведущих зарубежных стран показывает усиление роли библиотек в развитии демократии и местного самоуправления, рыночной экономики, социальной сферы. Эволюция миссии библиотек происходит за счет резкого развития их информационных функций, аккумулирования сторонних и создания собственных информационных ресурсов, предоставления доступа к национальным и мировым информационным сетям.

Меняются внутрибиблиотечные технологии, формы и направления библиотечного обслуживания населения, характер взаимодействия с органами власти, различными социальными группами.

Происходящие в обществе изменения качественным образом меняют социальную роль библиотек, повышая предъявляемые к ним требования. Общедоступные библиотеки в России, выполняя свою историческую миссию вне зависимости от существующего политического строя и экономической ситуации, всегда старались реагировать на актуальные потребности и запросы общества. В их деятельности в соответствии с общественными приоритетами постоянно появляются новые задачи и новые формы работы.

Сегодня таким новым направлением для российских библиотек стали правовая информатизация и обеспечение доступа граждан к правовой информации.

Потребность в достоверной, полной и своевременной правовой информации в сегодняшней России огромна как никогда. Помимо причин общего характера (необходимость укрепления правовых и демократических основ государства, повышения уровня законности, правовой культуры и правосознания граждан и т.д.), такая потребность диктуется еще и проводимой реформой всей системы действующего законодательства.

Потребность большей части общества в этом может быть удовлетворена только через государственные общедоступные библиотеки, поскольку библиотека осталась, по сути, единственным учреждением, предоставляющим доступ к информации бесплатно.

Поэтому программа "Создание сети публичных центров правовой информации (ПЦПИ) на базе общедоступных библиотек", реализуемая Министерством культуры России, Федеральным агентством правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ) и Российским фондом правовых реформ (РФПР), привлекла серьезное внимание администрации Президента Российской Федерации, обеих палат Федерального Собрания, руководителей администраций многих субъектов Российской Федерации.

Приоритетная социальная функция ПЦПИ состоит в создании условий для более

полного удовлетворения информационно–правовых запросов граждан, государственных и общественных структур на основе формируемого фонда официальных правовых документов с использованием передовых информационных технологий.

Предоставление свободного доступа к официальным правовым документам всем категориям пользователей в нашей стране в настоящее время не является общепринятой нормой. Тому есть несколько основополагающих причин:

- традиционное исключение гражданина из числа пользователей государственной и негосударственных систем правовой информации;
- сложности формирования фондов и баз данных официальных правовых документов;
- организационные и экономические проблемы предоставления доступа к официальным правовым документам;
- недостатки правового регулирования процессов правовой информатизации общества.

Опыт распространения правовой информации показывает, что именно электронная форма документов выходит на ведущие позиции в области обеспечения информационно–правовыми услугами как по оперативности и полноте информации, так и по охвату широких кругов физических и юридических лиц.

К настоящему времени в стране наряду с министерствами и ведомствами, поддерживающими отраслевые правовые банки данных, которые предназначены для узкого круга профессионалов, сложились достаточно мощные государственные и коммерческие структуры, создающие банки данных и предоставляющие их для широкого круга пользователей практически по всем направлениям нормотворческой деятельности.

Среди этих структур масштабом деятельности и качеством услуг явно выделяются ЗАО "Консультант Плюс", НПП "Гарант–Сервис", ЗАО "Кодекс", НТЦ "Система" ФАПСИ, ряд других организаций.

В некоторых информационных кругах сложилось убеждение, что проблем правовой информатизации в стране больше не осталось, если не считать разногласий по поводу правовых классификаторов и серьезного вопроса, кого считать официальным, авторизованным государством "поставщиком" правовой информации. Более того, ссылаясь на зарубежный опыт, государству предлагается устраниваться от решения данной проблемы и отдать ее на откуп коммерческим структурам.

Вместе с тем в сегодняшней ситуации российские коммерческие фирмы в своей деятельности по правовой информатизации не исходят из социальной постановки проблемы и не ставят своей целью реализацию принципа общедоступности правовой информации.

В последние годы государство заметно активизировало усилия, направленные на решение указанной проблемы.

Издан ряд Указов Президента РФ, в том числе: "О концепции правовой информатизации России", "О мерах по ускорению создания центров правовой информации". Разрабатываются проекты законов "О правовой информации", "О праве граждан на информацию", а также "Концепция государственной политики в области официального опубликования правовых актов", в которых прослеживается тенденция к

формированию определенной государственной системы, ориентированной на повышение правовой информированности общества, провозглашается преимущественное использование электронных изданий при формировании фондов официальных правовых документов.

Важным импульсом к созданию государственной системы правовой информации послужила "Концепция правовой информатизации России", которая определила головных исполнителей работ – ФАПСИ и НТЦ "Система". Однако основополагающими практическими документами правового обеспечения проблемы стали "Соглашение о порядке взаимодействия Минкультуры России и ФАПСИ в области правовой информации" от 03.08.98 г. и "Соглашение о сотрудничестве Минкультуры России и РФПР в области правового воспитания населения Российской Федерации" от 15.02.99 г., которыми и был определен механизм создания сети ПЦПИ на базе общедоступных библиотек.

В соответствии с этими Соглашениями Минкультуры России, ФАПСИ и РФПР приняли на себя обязательства:

- организовать взаимодействие региональных органов культуры с центрами правительственной связи в субъектах РФ в целях создания и последующей эксплуатации на базе главных универсальных научных библиотек субъектов РФ публичных центров правовой информации;
- обеспечить последовательное создание и функционирование сети ПЦПИ в субъектах Российской Федерации, содействовать постоянному совершенствованию организационной структуры и деятельности ПЦПИ в целях улучшения качества обслуживания юридических и физических лиц, организовывать и проводить конференции, семинары и круглые столы для специалистов, работающих в области создания сети центров;
- планировать совместно с органами культуры субъектов РФ в дальнейшем развитие сети публичных центров правовой информации за счет включения библиотечных систем муниципальных библиотек.

В таком практическом ключе и с явной социальной направленностью проблема правовой информатизации ранее не ставилась и не решалась.

Активная скоординированная деятельность ФАПСИ, Минкультуры России, администрации Смоленской области, Российского фонда правовых реформ позволила открыть 9 июня 1998 года первый в России центр правовой информации на базе Смоленской областной универсальной библиотеки. В результате предпринятых действий к настоящему времени официально открыто семь центров правовой информации – в Смоленске, Москве (Российская государственная библиотека), Брянске, Орле, Туле, Тамбове, Рязани. Запланировано открытие центра в Краснодаре. До конца года намечено открыть центры в Ростове–на–Дону, Екатеринбурге, Ставрополе, Красноярске, Санкт–Петербурге (Российская национальная библиотека).

На региональном уровне решение проблемы обеспечивает скоординированная деятельность региональных центров правительственной связи (ЦПС) ФАПСИ, региональных органов управления культуры, универсальных научных библиотек и региональных органов по информационным ресурсам и телекоммуникациям. Непосредственными исполнителями работ в регионах являются региональные информационно–аналитические центры ЦПС и региональные библиотеки.

Важная роль в успешном решении проблемы на региональном уровне отводится государственным и негосударственным организациям – высшим учебным заведениям

юридической направленности, судам (общей юрисдикции и арбитражным), средствам массовой информации, другим заинтересованным организациям. Ответственность за решение проблемы распределяется следующим образом. Управление обеспечения правовой информатизации ФАПСИ и Управление библиотек, науки и информатизации Минкультуры России организуют взаимодействие центров правительственной связи в субъектах РФ с органами государственной власти субъектов РФ в целях создания публичных центров правовой информации.

Российский фонд правовых реформ способствует техническому оснащению центров правовой информации и решению методологических проблем, организует семинары, конференции и другие мероприятия по обмену опытом и пропаганде достижений в области правовой информатизации.

НТЦ правовой информации "Система" формирует на основе единой программной оболочки интегральные эталонные банки нормативных актов, обеспечивает оперативный телекоммуникационный доступ региональных ЦПС к этим банкам данных.

Региональные ЦПС организуют первоначальную установку и последующую актуализацию банков нормативных актов в центрах правовой информации библиотек.

Региональные органы по информационным ресурсам и телекоммуникациям обеспечивают разработку и реализацию региональных программ правовой информатизации, координацию деятельности всех участников программы, активизируют процесс создания банков данных региональных и муниципальных нормативных актов.

Региональные органы управления культуры организуют создание центров правовой информации в общедоступных библиотеках.

Решение о создании публичных центров правовой информации на базе широко развитой сети общедоступных библиотек, включая ведущие библиотеки федерального уровня, региональные (республиканские, краевые, областные, окружные) и муниципальные (городские, районные, сельские) библиотеки, представляется весьма целесообразным и актуальным.

Сеть общедоступных библиотек на 1 января 1999 года насчитывает свыше 50 тысяч единиц. В их числе 9 библиотек федерального ведения, 89 центральных библиотек субъектов Российской Федерации 49100 муниципальных библиотек.

В национальных и федеральных отраслевых библиотеках, библиотеке администрации Президента РФ, Парламентской библиотеке РФ, библиотеках государственных юридических учреждений, центральных библиотеках субъектов РФ накоплены богатые фонды официальных правовых изданий на различных носителях и организован бесплатный доступ к ним широкого круга пользователей. Важное место в этой системе занимают библиотеки–депозитарии, призванные постоянно хранить официальные документы как в печатном, так и в машиночитаемом виде.

Во многих федеральных и региональных библиотеках имеются специальные подразделения, в рамках которых организованы фонды правовой информации, создан необходимый справочно–поисковый аппарат, ведется оперативное обслуживание пользователей.

На январь 1999 года средства и технологии информатизации внедряются в 1702 библиотеках, из них 1464 – муниципального уровня.

Электронные каталоги создаются в 589 библиотеках. Почти во всех центральных

библиотеках субъектов Российской Федерации созданы локальные вычислительные сети, объединяющие, как правило, от 30 до 60 компьютеров, более половины из них подключены к Интернету, во многих открыты электронные читальные залы и классы коллективного доступа в Интернет. Активно используется информация сторонних производителей на СОКОМ.

Сеть общедоступных библиотек является в определенной мере единой, поскольку согласно Федеральному закону "О библиотечном деле" научно–методическими центрами для всех библиотек являются две библиотеки федерального ведения (Российская государственная и Российская национальная библиотеки). Кроме того, центральные библиотеки субъектов Российской Федерации являются методическими центрами для муниципальных библиотек своих регионов.

Единство сети общедоступных библиотек придают также действующие на территории всей страны государственные стандарты на библиографическое описание произведений печати и общие схемы классификации документов. Юридической гарантией доступности и равенства при получении библиотечного обслуживания являются соответствующие статьи упомянутого Федерального закона.

В соответствии со структурой сети государственных и муниципальных библиотек единая система центров правовой информации будет создаваться на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В целях эффективного функционирования ПЦПИ по предоставлению доступа пользователей к документам библиотека должна обеспечить выполнение следующих функций:

- выделение и развитие имеющихся фондов правовой информации на различных носителях;
- организацию программно–технического и коммуникационного комплекса, совместимого с аналогичными комплексами органов государственной власти;
- организацию взаимодействия с держателями эталонных баз правовой информации федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;
- комплектование фонда правовой информации в соответствии со специализацией библиотеки и потребностями пользователей;
- каталогизацию фонда;
- непосредственное обслуживание пользователей печатными и электронными изданиями
- совершенствование номенклатуры и качества пользовательских услуг. Центры правовой информации библиотек более высокого уровня должны обеспечить методическое и организационное руководство центрами библиотек нижнего уровня.

На региональном уровне комплексное регулирование процессов правовой информатизации должно осуществляться на основе программы "Правовая информатизация региона", утверждаемой постановлением администрации региона.

Какие основные выводы можно сделать по результатам пока небольшого опыта правовой информатизации?

1. Впервые государство создает действенный механизм реализации конституционного права граждан на доступ к правовой информации, в том числе к официальным текстам правовых документов. В сегодняшних условиях, когда подавляющая часть печатных изданий не доходит до регионов и, тем более, муниципальных образований, этот механизм особенно ценен. Факты подтверждают, что в библиотеках, в которых открыты ПЦПИ, количество обращений к правовым документам резко возросло.

Доступ граждан к информации осуществляется бесплатно. Ранее ниша правовой информации в регионах была занята исключительно коммерческими фирмами, которые предоставляли библиотеке правовые базы данных на платной основе. В настоящей ситуации эти фирмы меняют свои позиции, зачастую предоставляя свои базы на договорной основе.

2. Создание ПЦПИ в региональных центрах вызвало процесс создания ПЦПИ в районных центрах. Например, в Смоленской области до конца этого года в райцентрах будет открыто десять ПЦПИ, связанных телекоммуникационными каналами с региональной библиотекой.

Более того, активно развивается формирование региональных программ правовой информатизации, предусматривающих создание разветвленной сети центров и абонентских пунктов в органах государственной власти и местного самоуправления, библиотеках, научных и учебных заведениях.

3. Открытие ПЦПИ и предоставление пользователям официальных электронных изданий федеральных органов государственной власти, формируемых НТЦ "Система" и ФАПСИ, дают импульс сбору и систематизации региональных и муниципальных официальных правовых документов, переводу их в электронную форму на базе единой программной оболочки НТЦ "Система" и передаче созданных банков данных в библиотеку.

В условиях когда, например, в Тульской области в местной печати публикуется только 20 процентов местных законов и постановлений губернатора, а региональные сборники законодательства выходят тиражом 150–200 экземпляров, эта инициатива существенно упрощает решение проблемы доступности информации.

Таким образом, развитие сети региональных и муниципальных ПЦПИ с использованием единой программно–технической базы на деле будет означать формирование в России единого информационно–правового пространства, поскольку объединение региональных и муниципальных правовых банков данных и обмен ими осуществляются беспрепятственно.

В свою очередь межрегиональный и межмуниципальный обмен правовой информацией, их взаимное изучение послужат обогащению, совершенствованию и ускорению процесса законотворчества на местах.

4. Само по себе повышение правовой грамотности населения будет способствовать росту действенности нашего законодательства. Вместе с тем ПЦПИ могут и должны стать общественными центрами, в которых граждане имеют возможность высказать свои предложения и претензии к местным законам и иным нормативным актам.

Подобное начинание проявила Тульская областная библиотека, организующая в рамках ПЦПИ общественную приемную гражданской законодательной инициативы. Механизм деятельности общественной приемной достаточно прост: в библиотеке организуются сбор и первичная обработка заявлений от граждан о необходимых изменениях, дополнениях в законодательные нормативные документы и передача этих

заявлений в региональные органы власти, с которыми достигнута соответствующая договоренность.

Деятельность ПЦПИ в качестве посредника между властными структурами и населением способна оказать влияние на рост гражданской позиции россиян и содействовать их вовлечению в активную общественную жизнь. Таким образом библиотека создает предпосылки, чтобы стать цивилизованной трибуной для законотворческих дискуссий граждан и общественных объединений и творческой мастерской для развития законодательной базы региона, способной оказать серьезное влияние на повышение правосознания и правовой культуры населения.

5. Пользователи ГЦПИ, даже те, кто самостоятельно работает с правовой информацией, нуждаются в консультациях профессиональных юристов. Недостаточно и неэффективно просто обеспечить доступ к юридическому тексту или нормативному акту. Гражданам необходимо ее толкование, то есть объяснение смысла и содержания правовых норм.

Большую помощь в этом вопросе оказывают в Смоленске и Туле молодые юристы, студенты и их ассоциации, для которых эта работа становится хорошей профессиональной практикой оказания юридических услуг. В данной ситуации они представляют большой кадровый и организационный ресурс, безусловно, необходимый для успешной реализации задач ПЦПИ.

Отрадно, что молодежный союз юристов в рамках своей программы "Муниципальная адвокатура" начал сотрудничать с нашей программой и библиотеками в решении столь важного вопроса. Это взаимодействие необходимо поддерживать и развивать.

6. В ПЦПИ информация представлена на различных физических носителях. И хотя приоритет развития информационных ресурсов ПЦПИ состоит в пополнении и совершенствовании электронных баз данных, тем не менее значительная часть пользователей традиционно тяготеет к печатным изданиям. Это обстоятельство нужно обязательно учитывать при комплектовании фондов и организации деятельности ПЦПИ.

7. Официальное открытие названных ПЦПИ в рамках программы и при материальной поддержке РФПР вызвало к жизни здоровую конкуренцию со стороны администраций регионов, органов культуры и библиотек, не вошедших в 1999 году в программу.

Уже вне программы и без поддержки РФПР (только за счет усилий региональных структур) открыты ПЦПИ в Белгороде, Пензе, Пскове, готовятся к открытию центров еще ряд городов. Эти местные инициативы ободряют и подтверждают актуальность решаемой проблемы.

Реплика Алексея Симонова:

Мы заключаем сейчас договор с Министерством культуры о том, чтобы во все центры Министерства культуры и во все библиотеки попадали все книги, выпускаемые Фондом защиты гласности. Мы уже об этом договорились. Но вопрос в том, чтобы вы не считали свою систему универсальной, так же как и мы не считаем универсальной свою систему. Потому что на самом деле и вы своей системой, и мы своей рассылкой решаем те проблемы, которые должно решать государство, которое никак не выполняет своих обязательств перед гражданами.

Вопрос: Не преувеличена ли роль библиотек в системе информирования россиян? Статистика показывает, что библиотека отнюдь не является главным носителем информационных интересов граждан.

Ответ: Может быть, в Москве роль библиотек уменьшилась, но поезжайте в провинцию, где нет денег, куда не доходят книги, где только библиотека выписывает хотя бы местные газеты. Куда ходят люди? Только в библиотеки. Мы издали книгу, которая называется "Региональные библиотеки. В зеркале цифр и информации", где анализируется деятельность библиотек.

Вопрос: Какова на самом деле роль ФАПСИ? Ведь ни для кого не секрет, что представляет собой эта организация.

Ответ: Мы тоже понимаем эту ситуацию. Но если Минюст провалил дело, если никто больше не берется, то что же делать? Мы делаем реальное дело. Мы всего за год открыли восемь центров. ФАПСИ Указом Президента назначено ответственным исполнителем правовой информатизации. Кому более доверять? Есть Президент. Есть указ. Есть ФАПСИ. Другого нет.

Вопрос: Сколько стоит эта программа и из каких источников она финансируется?

Ответ: По договоренности мы определили технический комплекс, который мы ставим в каждый этот центр и на базе которого начинается развитие центра. Ведь когда мы это делаем, это только начало. Мы говорим: выделяйте весь правовой фонд, делайте его отдельно, не замыкайтесь в электронных формах, берите документы и на бумажных носителях. Мы идем к тому, чтобы эти центры сделать с отдельным входом, бесплатно. Чтобы гражданин, не имея читательского билета, заходил с другой стороны библиотеки в открытый центр.

Здесь говорилось, какую информацию давать за деньги и какую без денег. Мы говорим сейчас так: все, что на экране компьютера – бесплатно. До пяти страниц печатного текста – бесплатно. Остальное – за плату.