

Состояние и проблемы развития сети публичного доступа к правовой информации

К настоящему времени сеть публичных центров правовой информации (ПЦПИ) в России, по данным Спецсвязи ФСО России, Федерального агентства по культуре и кинематографии, а также по экспертным оценкам ряда неправительственных организаций, включает около 2300 ПЦПИ. На основе ПЦПИ развернута огромная работа по правовому информированию и правовому просвещению населения.

Во многом благодаря открытию центров происходит переосмысление и подтверждение новой роли библиотек в жизни местных сообществ. Информационная деятельность библиотек почти повсеместно становится частью действий региональных и муниципальных властей по продвижению основных направлений социальной политики в регионах России.

В 1997 году работу по созданию сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек начали государственные органы – Министерство культуры Российской Федерации, ФАПСИ, а также Российский фонд правовых реформ, затем подключились общественные и коммерческие организации. Сегодня можно

сказать, что неотъемлемой частью механизма функционирования сети ПЦПИ являются коммерческие организации, работающие в сфере оказания информационно-правовых услуг: «Кодекс», «Гарант», но, особенно, «КонсультантПлюс».

Развитие сети публичного доступа к правовой информации является одним из направлений деятельности Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в рамках реализации одного из четырех разработанных ЮНЕСКО основных принципов построения обществ знаний, а именно принципа всеобщего доступа к информации, прежде всего информации, являющейся общественным достоянием.

По состоянию на конец мая 2007 года, информационно-правовые системы ФСО России («Законодательство России» и «Официальные и периодические издания правовой информации») установлены и поддерживаются в 1537 публичных центрах правовой информации во всех регионах страны. Необходимо особо подчеркнуть, что здесь речь идет исключительно об официальных установках, подтвержденных подписанием

многостороннего акта, получением регистрационного номера в ФСО России и последующим

поддержанием актуальности используемого информационно-правового фонда.

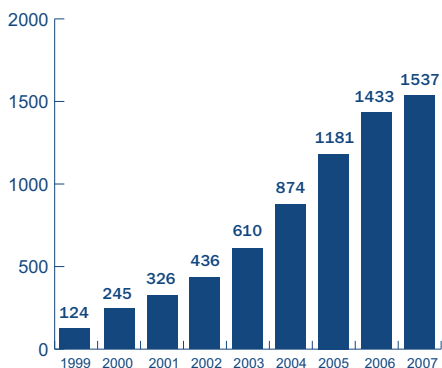
Статистика по федеральным округам:

Федеральный округ	Количество центров
Центральный	386
Приволжский	629
Северо-Западный	195
Южный	96
Дальневосточный	86
Сибирский	114
Уральский	31

Общая динамика развития сети ПЦПИ (тех, где установлены информационно-правовые си-

стемы ФСО России) представлена на диаграмме:

Общая динамика развития сети ПЦПИ



Динамика развития этого сегмента сети ПЦПИ за последние годы была следующей: в 2003 году было открыто 174 центра, в 2004 – 266, в 2005 – 307, в 2006 – 252, за 5 месяцев 2007 года – 104.

Несмотря на то, что программа реализуется уже 8 лет, по-прежнему наблюдается устойчивый рост количества центров правовой информации. Причем можно говорить и об их востребованности, и об усиливающейся заинтересованности в них со стороны, в первую очередь, органов местного самоуправления. Так, среди открывшихся в 2006 году центров более 70% находятся в библиотеках муниципального уровня, находящихся на значительном удалении от республиканских и областных

центров, в том числе в сельских библиотеках. Однако делать вывод о том, что это стало устойчивой тенденцией, наверное, пока не стоит, поскольку большая часть таких центров открыта только в 5 регионах: Чувашской и Мордовской республиках, Нижегородской, Вологодской и Архангельской областях. Скорее, это показывает потенциальную возможность и направление дальнейшей работы по развитию сети публичных центров.

Определенный интерес представляют еще несколько цифр: помимо общедоступных библиотек информационно-правовые системы ФСО России установлены в центрах правовой информации, созданных на базе 227 вузов различных минис-

Статистика по федеральным округам:

Федеральный округ	Количество документов (тыс.)
Центральный	>409
Приволжский	>169
Северо-Западный	>171
Сибирский	>137
Южный	>116
Дальневосточный	>112
Уральский	>41

терств во всех регионах страны, 36 ПТУ (Костромская, Тюменская, Оренбургская области, Хабаровский край), 96 общеобразовательных школ (Тамбовская, Костромская области, Республика Коми, Хабаровский край, г. Санкт-Петербург), 19 почтовых отделений (Ульяновская область).

Обеспечение доступа населения к правовой информации через сеть ПЦПИ стало неотъемлемой составной частью государственной системы распространения правовых актов, функционирование которой поддерживает ФСО России. Весь информационно-правовой фонд, который распространяется и постоянно актуализируется для органов государственной и муниципальной власти, в полном объеме, без каких-либо изъятий и ограничений доступен всем пользователям публичных центров правовой информации.

По состоянию на конец мая 2007 года, в состав распространяемого информационно-правового фонда входит около 1,2 млн документов федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Приведенные в этой таблице цифры показывают общее количество правовых документов, находящихся во всех БД данного федерального округа. Разница в цифрах, с одной стороны, обусловлена разным количеством субъектов РФ, входящих в состав округа. Например, в состав Центрального ФО входят 18 субъектов РФ, а Уральского ФО – только 5. С другой стороны, при прочих равных условиях, эти цифры характеризуют и эффективность работы по наполнению правовых БД каждого округа. Сейчас в них начали включать БД органов местного самоуправления.

После введения в действие ФЗ-131 таких органов по стране насчитывается более 24 тысяч. Понятно, что на этом, то есть муниципальном, уровне соответствующие работы пока только разворачиваются, и в большинстве случаев такие БД еще не созданы.

Способы доставки (актуализации) правовой информации до ПЦПИ напрямую зависят от степени развитости средств связи и коммуникаций. Учитывая их в целом довольно плачевное на начало XXI века состояние во многих регионах, особенно в небольших отдаленных населенных пунктах, наряду

с применением современных средств удаленного доступа (Инtranет/Интернет), до сих пор используется такой способ доставки, как услуги курьера (дискеты, CD/DVD): от 30% ПЦПИ в Центральном федеральном округе до 50% в остальных федеральных округах.

Наряду с поддержанием в актуальном состоянии банков правовых актов органов власти федерального и регионального уровней одним из направлений дальнейшей работы в рамках развития сети ПЦПИ является расширение количества банков правовых актов органов местного самоуправления. Это особенно важно в свете вступившего в действие с 1 января 2006 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В качестве примера постоянно ведущейся работы по расширению информационно-правового взаимодействия с органами местного самоуправления можно привести Удмуртскую Республику. В мае этого года еще 61 орган местного самоуправления Удмуртской Республики получил возможность свободного доступа к правовой информации. В рамках реализуемой программы «Электронная Удмуртия» осу-

ществляется поэтапное подключение органов местного самоуправления к государственной системе распространения правовых актов в электронном виде. Из 311 муниципальных органов республики уже 181 имеет доступ к информационно-правовым ресурсам ФСО России. При этом обучение в территориальном органе ФСО России в Удмуртской Республике прошли специалисты всех 311 органов местного самоуправления республики.

Очень интересное наблюдение было сделано на Всероссийской научно-практической конференции «Библиотека. Информация. Гражданское общество», состоявшейся в октябре 2005 года в Перми. Там, где ПЦПИ активно участвуют в правовой информатизации своих регионов (Кировская, Мурманская, Пермская, Смоленская и др. области) и имеется правовая информация местных органов власти, есть устойчивый спрос на местное законодательство. Наверное, это закономерно: зачем спрашивать то, чего нет?

Было отмечено, что самые активные категории пользователей ПЦПИ – студенты юридических факультетов вузов, практикующие юристы, предприниматели и пенсионеры.

Активная работа ПЦПИ по правовому просвещению населения осуществляется с помощью выставок, информационных стендов, листов и буклетов, обзоров законодательства. Формируются подборки материалов, тематические папки по актуальным социально-правовым вопросам.

Постепенно внедряются в жизнь различные формы массового правового информирования: дни информации, дни специалиста, обзоры на радио, телевидении и в печати, информационные страницы на веб-сайтах библиотек – «Общественная юридическая приемная», «Школа правовых знаний для всех» и т. д.

ПЦПИ занимаются информационной поддержкой значимых общественно-политических событий в Российской Федерации и регионах путем оформления тематических выставок и информационных стендов.

В регионах Сибири и Дальнего Востока, простирающихся на огромных территориях (сравнимых с территориями европейских государств), активно развивается такая форма работы как «Мобильная правовая библиотека». В ее рамках осуществляется взаимодействие цент-

рального регионального ПЦПИ с соответствующими центрами в муниципальных и сельских библиотеках.

Важное место в работе ПЦПИ занимает обучение посетителей навыкам работы с информационно-правовыми системами. Специально для обучающихся групп и индивидуальных пользователей в ряде центров их сотрудниками разработаны тренинги по методике поиска правовой информации.

Сотрудники центров ведут постоянные опросы пользователей для выяснения их информационных потребностей, с учетом которых корректируются виды предоставляемых услуг.

В деятельности ПЦПИ особой популярностью пользуются общественные приемные. В процессе их деятельности происходит не только консультирование граждан по интересующим их юридическим вопросам, но и проводятся комплексные акции по злободневным темам, в ходе которых представители власти ведут разъяснительную работу с населением, отвечают на вопросы, совместно обсуждают проблемы жизнеобеспечения регионов и поселений, различные аспекты законодательного процесса. ПЦПИ сегодня стано-

ваться реальными общественными центрами, в которых граждане не имеют возможность высказывать свои предложения и замечания к местным законам и иным нормативным актам. В региональных ПЦПИ налаживается сотрудничество с Уполномоченным по правам человека, региональной избирательной комиссией, органами здравоохранения и социальной политики.

Как показывает анализ деятельности ПЦПИ, пользователи и сотрудники ПЦПИ предпочитают работать с электронными информационно-правовыми системами и литературой, а Интернет используют в качестве вспомогательного средства.

Интернет незаменим для того, чтобы оперативно получить необходимую информацию, узнать, что нового появилось в законодательстве. Но для обстоятельной аналитической работы информационно-правовые системы и традиционные источники более удобны и функциональны.

К сожалению, пока еще мало используется соответствующий зарубежный (в т. ч. англоязычный) сегмент сети. Главное тому объяснение – слабое знание иностранных языков пользова-

телями, а существующие электронные переводчики не способны достоверно перевести на русский язык правовые нормы законодательства иностранных государств. Другая сторона этой проблемы состоит в том, что ситуация в Интернете за последние годы изменилась, и, если еще несколько лет назад большинством правовых ресурсов сети можно было воспользоваться безвозмездно, то сейчас все большая их часть доступна лишь на платной основе.

Подводя итоги, в целом, можно признать развитие в России сети ПЦПИ интересным, успешным и стабильным. Однако, несмотря на значительную работу, проделанную и по формированию этой сети, и по совершенствованию ее деятельности, предстоит сделать еще больше.

ПЦПИ должны стремиться расширять свои услуги по обучению пользователей работе в информационно-правовых системах, расширять и совершенствовать систему курсов для читателей, желающих научиться поисковым навыкам в информационно-правовых системах. В этих целях необходимо углублять сотрудничество с производителями информационно-правовых систем.

В целях предоставления не только информационной, но и квалифицированной юридической услуги необходимо налаживать взаимодействие с бесплатными юридическими службами региональной или муниципальной администрации, а также юридическими факультетами высших учебных заведений.

Необходимо также расширять как спектр информационно-правовых ресурсов, так и спектр услуг для населения, основанных на применении современных информационно-коммуникационных технологий.

Должна быть усилена координация государственных структур, ответственных за решение проблем обеспечения свободного доступа к информации и создание мест общественного доступа к информации.

Должно совершенствоваться функционирование самой сети ПЦПИ именно как сети, включая вопросы эффективного взаимодействия центров внутри сети. Накопленный опыт со все большей очевидностью показывает, что успешное их развитие возможно только при постоянном взаимном общении центров, обмене опытом работы и информационными ресурсами, со-

вместном анализе результатов, координации деятельности.

Деятельность сети ПЦПИ должна отслеживаться, патронироваться и продолжать оставаться одним из любимых детищ Роскультуры со всеми вытекающими отсюда последствиями. Иными словами, основные проблемы и задачи развития сети публичного доступа к правовой информации в России связаны с необходимостью превращения сети ПЦПИ в реально действующий единый механизм: с общим организационным и технологическим управлением; с эффективно работающей системой обмена положительным опытом; планированием деятельности; отчетностью перед вышестоящими органами, в том числе и перед Роскультурой, как, собственно, это и происходит в отношении деятельности библиотек в целом.

В этой связи хотелось бы пожелать более эффективной работы и Межрегиональному объединению публичных центров правовой информации и специализированному сайту сети ПЦПИ – www.pcpi.ru

Развитие сети ПЦПИ в качестве реального механизма осуществления прав граждан на доступ к информации должно рассмат-

риваться как позитивный опыт деятельности государства в области обеспечения всеобщего доступа к информации, поэтому центры доступа к правовой информации, в том числе информации о деятельности органов власти различных уровней, должны и могут быть организованы в каждой городской и районной библиотеке.

Современная библиотека – это реальный центр общественной жизни, оказывающий активное влияние на формирование личности российского гражданина. ПЦПИ как часть библиотеки – такой же реальный институт, только применительно к правовой сфере/информации.

Деятельность ПЦПИ в качестве посредника между властными структурами и населением спо-

собна оказать влияние на рост гражданской позиции россиян и содействовать их вовлечению в активную общественную жизнь. Библиотеки, в которых открыты и активно функционируют ПЦПИ, создают предпосылки к тому, чтобы стать общепризнанной трибуной для законотворческих дискуссий граждан и общественных объединений, а также творческой мастерской для развития законодательной базы региона, способной оказать серьезное влияние на повышение правосознания и правовой культуры населения.

В конечном итоге рост правовой грамотности и правосознания населения способствует повышению действенности законодательства и содействует построению демократии и гражданского общества в России.