

Формирование системы доступа граждан Российской Федерации к правовой информации: итоги и перспективы

Алексей Демидов
Председатель Правления
МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех»,
Координатор Программы ПЦПИ

Маркс Усачев
заместитель начальника
Отдела библиотек Минкультуры России

Формирование правового государства и гражданского общества является одним из ключевых моментов реформирования страны на современном этапе. В этой связи важной, сложной и масштабной задачей становится создание системы обеспечения свободного доступа к правовой информации для всего населения России.

К настоящему времени в стране на базе библиотек Минкультуры России и других ведомств создано свыше 1.200 публичных центров правовой информации (ПЦПИ). В этих центрах собрано и предоставляется населению в электронном и печатном виде федеральное и региональное законодательство России, муниципальные акты, нормы международного права и иная информация правового характера с использованием справочно-правовых систем ведущих национальных производителей.

Только за период 2000-2002 гг. в созданные центры обратились свыше полутора миллиона граждан, по их запросам выдано около одного миллиона семисот тысяч справок. Анализ обращений выявил многочисленные насущные правовые проблемы граждан, связанные с жилищно-коммунальным обслуживанием, пенсионным обеспечением, военной службой, правами молодежи, предпринимательской деятельностью и др.

Это свидетельствует, во-первых, об огромной востребованности центров гражданами России - не только социально незащищенными слоями населения, но также и малым бизнесом и даже профессиональными юристами и, во-вторых, о целесообразности дальнейшего развития и укрепления сети ПЦПИ.

История создания центров началась в июне 1998 г. в Смоленске, где на базе областной универсальной научной библиотеки усилиями администрации области, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ) и Российского фонда правовых реформ (РФПР) был открыт первый в России публичный центр правовой информации.

Предпосылки этого события создавались с конца 80-х годов на фоне процессов демократизации всей жизни общества, формирования рыночной экономики, утверждения прав человека, гражданских свобод, в том числе, свободы доступа к информации.

Обеспечение свободного доступа к информации является стержнем модернизационной политики Минкультуры России в сфере библиотечного дела и главной целью реформирования всей системы информационно-библиотечного обслуживания в стране. Именно поэтому Смоленская инициатива была с воодушевлением отмечена и принята на вооружение Минкультуры России - в этом был виден прообраз модели, которой могли бы

последовать другие библиотеки страны. Именно из этой инициативы оформилось новое приоритетное направление деятельности Отдела библиотек Минкультуры России по модернизации библиотечного дела.

Всего через несколько месяцев, к концу 1998 г. при поддержке Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации и Правового Управления Государственной Думы Министерством культуры Российской Федерации, ФАПСИ и РФПР была разработана и принята межведомственная Программа «Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек». Программа реализовывалась в несколько этапов.

Первый этап (1998-2000 годы)

На этом этапе было запланировано создание 14 ПЦПИ на базе двух национальных библиотек - Российской государственной библиотеки в Москве и Российской национальной библиотеки в Санкт-Петербурге и 12 центральных универсальных научных библиотек субъектов Российской Федерации (в Смоленске, Брянске, Орле, Туле, Тамбове, Рязани, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Краснодаре, Ставрополе, Красноярске, Липецке).

Разделение ответственности между координаторами Программы выглядело следующим образом.

Минкультуры России, используя свой авторитет и весь имеющийся административно-управленческий и информационный ресурс, осуществляло общую координацию работ по продвижению и мониторингу проекта, разработку организационно-методических материалов, взаимодействие с региональными органами культуры и самими библиотеками.

РФПР финансировал закупку оргтехники и другого оборудования для открываемых ПЦПИ, проведение конференций и семинаров, а также выпуск организационно - методических материалов по вопросам создания центров, организовывал издание и распространение по ПЦПИ ряда публикаций по актуальным правовым вопросам, осуществлял централизованную подписку региональных библиотек на ряд периодических правовых изданий.

ФАПСИ на безвозмездной основе предоставляло базы правовой информации НТЦ «Система», содержащие официальные нормативно-правовые документы федерального, регионального и муниципального уровней на электронных носителях, каналы связи, а также привлекало для решения технических проблем своих специалистов.

Библиотеки осуществили необходимую реорганизацию своей структуры, предоставили помещения, выделили специалистов, обладающих знаниями и навыками в области справочно-информационного обслуживания населения.

В итоге к весне 2000 г. с опережением плановых сроков указанные 14 ПЦПИ были открыты и успешно начали свою деятельность. В Российской государственной библиотеке и Российской национальной библиотеке центры стали выполнять также и научно-методические функции по обеспечению деятельности всей сети ПЦПИ и обучению специалистов.

Активное и заинтересованное участие в реализации Программы приняли администрации многих субъектов Российской Федерации. Ими были приняты соответствующие акты о создании центров, выделены дополнительные ставки в штаты библиотек, оплачены каналы связи, оказана другая финансовая поддержка.

Особую роль в успешном продвижении Программы на региональном уровне сыграла скоординированная деятельность органов по информационным ресурсам и телекоммуникациям, центров правительственной связи ФАПСИ, органов управления культуры и универсальных научных библиотек.

Наряду с РФПР Минкультуры России также в значительной степени способствовало интенсивному развитию сети и техническому оснащению центров. В течение 1999-2000 гг. министерство поставило 58 региональным научным, юношеским, детским и муниципальным библиотекам компьютерное оборудование для развития технических комплексов как в уже организованных, так и в ещё только создаваемых ПЦПИ. Суммарные финансовые затраты организаторов Программы (Минкультуры России, ФАПСИ и РФПР) на первом этапе составили порядка \$350.000.

Узловым элементом в реализации Программы стало налаживание тесного заинтересованного сотрудничества государства с коммерческими структурами, формирование многочисленных, порой самых неожиданных партнерств. Минкультуры России заключило соглашения о безвозмездной или льготной информационной поддержке ПЦПИ с ведущими производителями информационно-правовых систем – частными компаниями «Консультант Плюс» и «Кодекс».

Большое количество электронных и традиционных изданий правовой тематики было получено от спонсоров и распространено по ПЦПИ на условиях благотворительности. Значительную безвозмездную помощь региональным библиотекам оказали федеральные библиотеки Минкультуры России, Агентство по разработке бизнес технологий (АРБТ), издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, «Юрист» и другие.

В начале 2000 г. идея создания ПЦПИ была подхвачена и поддержана Институтом «Открытое общество», который содействовал созданию научно-методического центра сравнительного правоведения во ВГБИЛ и направил свои усилия на открытие центров в малых городах России. При финансовой поддержке Института в течении двух лет на конкурсной основе было открыто около 40 ПЦПИ.

Большая PR-кампания по разъяснению деятельности ПЦПИ в федеральных, региональных и местных средствах массовой информации (опубликовано более 2.200 статей), выявление, анализ, освещение и популяризация передового опыта, постоянная координация работ по программе, регулярное проведение международных, всероссийских, межрегиональных и местных совещаний и конференций (Смоленск, Брянск, Тула, Владимир, Пермь, Москва, Санкт-Петербург, Судак и др.) содействовали вовлечению в программу новых регионов, продвижению идей правовой информатизации и её нарастающему развитию.

Вспоминая известное высказывание, можно сказать, что эти идеи начали овладевать сознанием масс. Создание центров правовой информации начало становиться не только осознанной необходимостью, но и делом престижным и даже модным.

Оценке итогов и перспектив первого этапа Программы и подведению результатов деятельности созданных ПЦПИ были посвящены заседания коллегии Минкультуры России «О результатах реализации и перспективах программы «Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек», состоявшиеся 16 февраля 2000 г. и 17 апреля 2002 г., а также Всероссийские совещания

руководителей центров, которые прошли 25-26 апреля 2000 г. и 18-20 сентября 2001 г. в Туле.

Опыт первых лет реализации программы показал, что формируемая сеть ПЦПИ является большой социальной ценностью, активно востребована населением и требует развития. Она предоставляет замечательную возможность и является моделью совместного решения государственными, общественными и коммерческими структурами актуальных социально значимых задач национального масштаба. Вокруг центров начали формироваться такие механизмы социального партнерства, возникновение которых трудно было предвидеть ещё несколько лет назад. Очень быстро выявился и мультиплицирующий эффект.

Развитие общероссийской программы способствовало формированию региональных программ правовой информатизации, предусматривающих создание разветвленной сети центров и абонентских пунктов в органах государственной власти и местного самоуправления, библиотеках, научных и учебных заведениях.

В таком многоплановом практическом ключе и с такой явной социальной направленностью проблема правовой информатизации страны ранее никогда не ставилась и не решалась. Достигнутые результаты стали возможными только благодаря огромной востребованности центров и властными структурами всех уровней, государственными и неправительственными организациями, и, конечно же, населением.

Благодаря другому проекту РФПР - «Правовое образование в школе» - были сделаны первые шаги по подключению детских и юношеских библиотек к процессу создания правовых центров. РФПР выделил этим библиотекам 150 комплектов учебников по основам правовой грамотности для школьников 7-11 классов.

Стоит отметить, что первый ПЦПИ на базе учебного заведения был открыт в 1998 г. в Смоленском промышленно-экономическом колледже генеральным директором ФАПСИ.

Созданный в 2000 г. на базе детской городской библиотеки г. Санкт-Петербурга при поддержке ИПК «Кодекс» и Университета переподготовки учителей центр правовой информации сегодня занимает лидирующее в России положение как методический центр по этико-правовому воспитанию подрастающего поколения.

Информационно-правовые центры для детей и юношества создали также библиотеки Краснодара, Нижнего Новгорода, Мурманска, Перми и многих других городов России.

В Смоленской области организуется ежегодная областная олимпиада по правовой информации среди школьников старших классов. Её цель состоит в том, чтобы, используя возможности центров правовой информации в общеобразовательных школах, способствовать повышению правовой культуры учащихся, приобщению их к изучению российского права, дальнейшему интеллектуальному развитию и профессиональной ориентации, освоению современных компьютерных технологий.

Для профессиональной поддержки ПЦПИ была осмыслена и провозглашена необходимость привлечения к их работе юристов на безвозмездной основе, в том числе (или в первую очередь) студентов старших курсов юридических факультетов. Впервые эта практика появилась в Смоленской областной научной библиотеке. Эта инициатива юридическими вузами и факультетами почти во всех городах была встречена с энтузиазмом, и в большей части ПЦПИ на базе региональных библиотек такая поддержка была организована. Студенты же получили прекрасные площадки для прохождения практики.

Официальное открытие ПЦПИ в рамках общероссийской Программы (на первом этапе - при материальной поддержке РФПР) вызвало к жизни здоровую конкуренцию со стороны администраций регионов, органов культуры и библиотек, не вошедших в первый этап программы и образовавших своего рода очередь, чтобы быть включенными во второй этап Программы.

В некоторых регионах России (Саха-Якутия, Чувашия, Ставропольский край, Мурманская, Пермская, Смоленская области и др.) были приняты и начали реализовываться собственные программы по созданию сетей ПЦПИ с охватом муниципальных образований.

Например, в ходе реализации проекта «Правовая информатизация Смоленской области» на единой программно-технической основе к настоящему времени в области создано около 200 публичных центров и пунктов доступа к правовой информации и отработана технология ее актуализации.

В процессе создания Пермской региональной сети ПЦПИ во всех районах области была тщательно проработана правовая основа функционирования самих центров, их взаимоотношений с органами власти.

Во многих регионах в результате работы ПЦПИ с населением и органами власти были выдвинуты новые важные инициативы, нацеленные на расширение участия граждан в законотворческой деятельности на местном, региональном и федеральном уровнях, в обсуждении эффективности действующих законодательных актов, установлении взаимодействия центров с органами законодательной и исполнительной власти.

Таким образом - и это почти повсеместно отмечалось, - библиотеки начали наращивать предпосылки к тому, чтобы стать форумами для законотворческих дискуссий граждан и общественных объединений, своеобразными творческими мастерскими для развития законодательной базы региона, способными оказать серьезное влияние на повышение правовой культуры населения.

Начало становится очевидным, что рост правовой грамотности и правосознания граждан способствует повышению действенности законодательства. К тому же ПЦПИ в силу своей общедоступности могут стать тем местом, где граждане имеют возможность высказать свои предложения и претензии к местным законам и иным нормативным актам. Местом, где всё это может быть услышано, обсуждено, систематизировано и донесено до органов власти.

Подобным начинанием проявила себя Тульская областная универсальная научная библиотека, организовавшая в рамках ПЦПИ общественную приемную гражданской законодательной инициативы. В библиотеке организован сбор и первичная обработка заявлений от граждан о необходимых изменениях, дополнениях в нормативные документы и передача этих заявлений в региональные органы власти.

Деятельность ПЦПИ в качестве посредника между властными структурами и населением способна оказать влияние на рост гражданского сознания россиян и содействовать их вовлечению в активную общественную жизнь.

Развитие сети региональных и муниципальных ПЦПИ с использованием единой программно-технической базы ФАПСи в значительной степени решает проблему доступности местной нормативно-правовой информации и формирования в России единого информационно-правового пространства, поскольку объединение региональных и муниципальных правовых БД и обмен ими осуществляется беспрепятственно. В свою

очередь, межрегиональный и межмуниципальный обмен правовой информацией, её взаимное изучение служат обогащению, совершенствованию и ускорению процесса законотворчества на местах.

В результате предпринятых усилий к концу 2000 г. в стране при плане – 14 ПЦПИ - было создано более 200 ПЦПИ. И этот процесс обнаружил всё нарастающий и необратимый характер.

Второй этап (2001-2003 годы)

2001 год можно считать началом второго этапа реализации программы. Именно в это время координаторы программы разработали проект её дальнейшего развития. Предполагалось вовлечение в программу практически всех субъектов Российской Федерации и дальнейшее стимулирование поддержки данной программы в регионах и на муниципальном уровне. На средства РФПР планировалась закупка и поставка компьютерного и коммуникационного оборудования для 54 ПЦПИ на базе центральных региональных библиотек и координация их взаимодействия.

К сожалению, в этот период произошли смена руководства РФПР и, соответственно, пересмотр его приоритетов. РФПР в 2002-2003 гг. ограничился финансированием технического оснащения лишь 18 ПЦПИ и Всероссийского форума «Власть и общество» (\$280.000). При финансовой поддержке РФПР был создан, распространен по всем регионам страны и показан на региональном телевидении большинства субъектов Российской Федерации видеофильм «Право знать» (200 экз.), посвященный данной проблеме. Также при поддержке РФПР фирмой «Кодекс» был создан CD-ROM «Центры правовой информации. Документы и материалы» (1000 экз.)

Ожидания и надежды, что в процесс создания общероссийской сети ПЦПИ довольно быстро будут вовлечены наиболее слабые в экономическом отношении регионы и тем более муниципальные образования, были отложены. По этой причине в период 2001-2003 гг. основную организационную и нарастающую, по сравнению с другими федеральными координаторами программы, финансовую нагрузку взяло на себя Минкультуры России.

Необходимо при этом отметить, что сеть ПЦПИ в 2001-2003 гг. активно и последовательно развивалась, опираясь уже большей частью на региональные и местные ресурсы. К концу 2001 г. она насчитывала 600 центров, на конец 2002 г. - 850 и к середине 2003 г. - около 1.200 ПЦПИ.

Минкультуры России были поддержаны проекты по открытию ПЦПИ на базе центральных региональных библиотек Тывы, Северной Осетии, Ямало-Ненецкого округа, Амурской, Ивановской областей, а также центров правовой и муниципальной информации в централизованных библиотечных системах (ЦБС) Калмыкии, Карелии, Татарстана, Чувашии, Ставропольском крае, Белгородской, Владимирской, Новгородской, Пермской областей, а также Новосибирской и Пензенской юношеских, Алтайской, Амурской, Калининградской, Нижегородской, Смоленской и Свердловской детских библиотеках. Была профинансирована закупка и поставка в 40 региональных научных библиотек комплектов новейших юридических изданий.

Весомый вклад в информационное обеспечение создаваемых ПЦПИ внесли ФАПСИ, чья база данных внедрена в 56% центров, компании «Консультант Плюс» (81% центров), «Гарант» (25% центров), «Кодекс» (14% центров). Значительный информационный

потенциал центров, особенно в библиотеках муниципальных образований, был сформирован именно этими государственными и коммерческими структурами на безвозмездной основе.

В 2002 г. к реализации Программы ПЦПИ присоединилась МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех», поскольку одним из стратегических направлений деятельности этой флагманской программы ЮНЕСКО является формирование политики и создание условий для всеобщего доступа к информации, являющейся общественным достоянием.

Важно отметить, что уже в 2002 г. практически по всей России цели и задачи Программы были осознаны и восприняты органами местного самоуправления как руководство к действию, и её реализация перешла с регионального на муниципальный уровень. Для этого координаторами Программы, региональными органами культуры и центральными универсальными научными библиотеками субъектов Российской Федерации были организованы многочисленные организационные совещания с участием представителей региональных и районных администраций.

Большое значение для развития Программы имели решения уже упоминавшихся коллегий Минкультуры России, которые содействовали объединению усилий и интеграции работ всех участников программы на федеральном уровне и способствовали дальнейшему развитию работ на региональном и местном уровнях.

Около 700 центров, созданных на базе муниципальных библиотек за весьма краткий период новейшей истории России, свидетельствуют о нарастающем понимании чрезвычайной важности правового обеспечения граждан в складывающейся социально-экономической ситуации и необходимости и целесообразности развития ПЦПИ не только на региональном, но и на муниципальном уровне, в самой глубинке России.

Получило должное развитие правовое просвещение и воспитание в области прав детей и юношества (создано 44 центра). В это же время стали создаваться ПЦПИ в ряде центральных региональных специальных библиотек для слепых, в которых было организовано правовое обслуживание именно этой категории пользователей (12 центров).

Инициативы Программы получили развитие и в организациях других министерств и ведомств, в первую очередь, в учебных заведениях Минобразования России (более 130 центров), а также Минобороны России, МВД России, Минюста России, в ряде организаций которых, по их предложениям и поддержке Минкультуры России, были организованы такие центры.

Особенно выделяются центры в Главном клиническом госпитале Федеральной пограничной службы (пос. Голицыно Московской обл.), Владимирском центре (Учреждение исполнения наказания Минюста России ОД1/Т2, г. Владимир), воинских частях Костромской области, областном военкомате Брянской области, суде общей юрисдикции Брянска и третейском суде Торгово-промышленной палаты Брянской области.

ПЦПИ и Интернет

Важную роль в деятельности ПЦПИ играет Интернет. На сегодня 590 центров (62%) имеют доступ к ресурсам сети, при том, что качество Интернет-коммуникаций различается в них весьма существенно.

ПЦПИ готовы рассказать о себе и быть представленными в Интернет, но более всего они нуждаются сегодня в универсальных поисковых инструментах, обеспечивающих

эффективный поиск информации для пользователей. В настоящее время в российском сегменте Интернет правовая информация представлена в виде достаточно разрозненной группы ресурсов - это сайты властных структур, огромное количество домашних страниц юристов, различных ассоциаций, политических и правозащитных организаций, юридических учебных заведений.

Как показывает анализ выполненных запросов, пользователи и сотрудники ПЦПИ предпочитают работать с обычными справочными правовыми системами, а Интернет используют в качестве вспомогательного средства.

Интернет незаменим и удобен для того, чтобы оперативно получить необходимую информацию, узнать, что нового появилось в законодательстве. Но для обстоятельной аналитической работы юристов-практиков, специалистов, государственных и муниципальных служащих, которые составляют значительную часть пользователей центров, обычные справочные правовые системы и традиционные источники более удобны и функциональны.

ПЦПИ регулярно проводят практические занятия для повышения правовой грамотности пользователей, обучая их самостоятельному поиску правовой информации в Интернет.

Большинство ПЦПИ ведет систематизированный каталог всех использованных правовых сайтов - «Адреса правовых ресурсов», который используется при повторных запросах. Этот каталог непрерывно пополняется в процессе осуществления поиска информации для пользователей при работе в Интернет. К сожалению, в российском сегменте Интернет пока нет достаточно развитого механизма поиска правовой информации, отвечающего требованиям библиотечной работы.

В настоящее время, когда реализация Программы входит в новую фазу, едва ли не основная проблема видится в том, что созданные центры функционируют в значительной степени автономно друг от друга. Отсюда вытекают новые цели и задачи. Необходимо объединить их в единую национальную информационную сеть, провести унификацию и сертификацию деятельности центров, обеспечить их оснащение современной компьютерной и коммуникационной техникой, подключить к качественным каналам связи, целенаправленно готовить квалифицированных специалистов.

Кроме того, необходимо нарастить сеть, как минимум, до 2.500 центров в соответствии с количеством муниципальных образований.

Опыт первых лет работы ПЦПИ со все большей очевидностью показывает, что успешное их развитие возможно только при постоянном взаимном общении, обмене опытом работы и информационными ресурсами, анализе результатов, координации деятельности. Одним словом, речь идет о том, что развитие правовой информатизации настоятельно требует создания интегрированной информационной компьютерной сети, объединяющей всех заинтересованных участников этого процесса.

Необходимо создание корпоративного библиотечного информационно правового центра на базе современных информационных и телекоммуникационных технологий. Дальнейшая деятельность ПЦПИ во многом будет зависеть от того, будет ли создан такой технологический управляющий центр, через который будут связаны все ПЦПИ и где можно будет запросить и оперативно найти необходимую информацию, предоставить пользователям не только свои ресурсы, но и ресурсы из других источников, а также накопленные совместно корпоративные ресурсы.

Не так быстро, как хотелось бы, но все эти проблемы постепенно решаются. На первое место поставлена задача создания корпоративного информационно - правового центра ПЦПИ и его виртуальной части - портала общероссийской сети ПЦПИ, а также организационного объединения ПЦПИ в рамках общественной организации.

По договору с Минкультуры России, фирма «Кодекс» развернула работы по созданию общероссийского портала ПЦПИ, который позволит интегрировать ресурсы и наладить сетевое взаимодействие центров, организовать горячую справочную линию для информирования граждан.

Главная цель создания портала - недопущение неравенства в сфере доступа граждан к правовой информации по географическому или имущественному признаку. Портал сети ПЦПИ призван выполнять две важнейшие функции:

- служить инструментом корпоративной деятельности специалистов ПЦПИ, обеспечивая широкую информационную и методическую поддержку, организуя оперативную помощь и дистанционное обучение специалистов ПЦПИ;
- предоставлять информацию правового характера непосредственно гражданам, служить «проводником» в мире правовой информации и давать практические советы «на каждый день», способствовать правовому просвещению граждан.

В ноябре 2003 г. пилотная версия портала ПЦПИ была введена в опытную эксплуатацию.

Основные итоги реализации Программы

В настоящее время свыше 1.200 библиотек и других организаций различной ведомственной принадлежности осуществляют информационно-правовое обслуживание всех слоев населения и самых разнообразных структур всех форм собственности.

Приведенные в сборнике данные обследования в некоторой степени расходятся с данными Спецсвязи России и компании «Консультант Плюс» в сторону снижения размеров сети. Экспертные оценки свидетельствуют о том, что примерно 15% центров не представили информацию.

Например, компания «Консультант Плюс» в представленной в сборнике статье свидетельствует о работе с 1.284 библиотеками страны. Спецсвязь России, которая осуществляет установку информационно-правовой системы «Законодательство России», информирует о внедрении этой системы в 130 учебных заведениях Минобразования России (в сборнике наличествуют данные о 57 учебных заведениях).

За период 2000-2002 гг. в созданные центры обратились свыше полутора миллиона граждан, по их запросам выдано около одного миллиона семисот тысяч справок.

Совокупные расходы на создание всей действующей общероссийской сети ПЦПИ экспертами оцениваются суммой в \$5.000.000. На организацию региональной сети центров только федеральными организаторами Программы и спонсорами в течение 1998-2003 гг. было израсходовано свыше \$1.200.000.

В созданных центрах установлено и регулярно актуализируется 2.129 экземпляров правовых баз данных ведущих производителей правовой информации, собрано свыше 570 тысяч экземпляров книг, около 7 тысяч комплектов журналов, более 2 тысяч комплектов газет юридической тематики.

Во многом благодаря открытию центров происходит переосмысление и подтверждение новой роли библиотек в жизни местного сообщества. В региональную практику вошло проведение зональных семинаров и конференций по развитию ПЦПИ, обсуждению конкретных мероприятий, содействующих росту правосознания и правовой культуры граждан.

Центры активно работают по правовому просвещению населения и информационной поддержке органов местного самоуправления, что, несомненно, играет большую роль для становления института местного самоуправления в регионах. Поэтому центры доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления предполагается организовать в каждой городской и районной библиотеке.

Летом 2002 года Минкультуры России, РФПР и РГБ провели под эгидой Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» Всероссийский форум «Власть и общество: проблемы публичного доступа к официальной информации в Российской Федерации». На форуме обсуждались различные аспекты сотрудничества власти, бизнеса и общества в решении проблем формирования правового государства и гражданского общества в нашей стране.

Во всех выступлениях отмечалось, что с созданием центров правовой информации был найден эффективно действующий механизм реализации государственной политики по обеспечению доступа всего населения страны к официальной информации.

В Обращении участников форума было заявлено о целесообразности проведения презентации в ЮНЕСКО Программы ПЦПИ как примера позитивного опыта нашей страны в строительстве правового и свободного информационного общества, что и было успешно исполнено в апреле 2003 года.

Презентацией этого проекта в ЮНЕСКО Россия позиционировала себя как лидер в создании универсальных механизмов и системы доступа к правовой информации. Программа ПЦПИ является ярким примером реализации в России положений Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в части обеспечения доступа населения к информации, являющейся общественным достоянием.

Опыт России по созданию сети центров правовой информации уже перенимают некоторые государства - участники Содружества Независимых Государств. В октябре 1999 г. в ходе проведения в Смоленске Международного семинара «Публичные центры правовой информации в России: возможности сотрудничества российских и зарубежных государственных и неправительственных организаций» представителями ФАПСИ, Администрации Смоленской области, РФПР и Национального центра правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ РБ) было подписано соглашение об установлении партнерских отношений в рамках Программы ПЦПИ.

Сегодня становление сети ПЦПИ в Белоруссии осуществляется системно и целенаправленно. Этому всемерно содействовал Указ Президента Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 1, в соответствии с которым распространение официальной информации и обеспечение свободного доступа к ней возложено на ПЦПИ, создаваемые в библиотеках. Программу ПЦПИ в Белоруссии осуществляют министерство культуры и НЦПИ РБ и к настоящему времени там создано около 30 центров.

К формированию аналогичной сети приступила и Республика Узбекистан, где ПЦПИ создаются в рамках проекта Министерства по делам культуры Республики и Института «Открытое общество».

Третий этап. Проблемы и перспективы.

В настоящее время Минкультуры России, Спецсвязь ФСО России (в 2003 г. Указом Президента Российской Федерации ФАПСи было преобразовано в Спецсвязь России) и МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех» приступили к реализации третьего этапа Программы ПЦПИ, на котором предполагается 100% охват сетью центров всех субъектов Российской Федерации, интеграция потоков правовой и деловой информации, а также создание центров на базе дипломатических, торговых и иных представительств России за рубежом, в первую очередь, в странах СНГ.

Несмотря на очевидно яркие достигнутые результаты, координаторы Программы постоянно отмечают, что предпринимаемых усилий пока ещё недостаточно для решения проблем создания в России эффективно функционирующей целостной системы правового информирования населения.

Полноценная реализация Программы сегодня затруднительна по ряду причин, среди которых, в первую очередь, стоит выделить следующие:

- до настоящего времени не принят федеральный закон, позволяющий эффективно реализовать норму Конституции Российской Федерации, гарантирующую право граждан на информацию;
- отсутствует адекватное целевое финансирование программы, в силу чего не выработан единый подход к созданию общероссийской сети ПЦПИ со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- проблематика доступа населения к официальной правовой информации не является элементом других крупных программ информатизации страны, в первую очередь Федеральной целевой программы «Электронная Россия».

Минкультуры России и МОО ВПП ЮНЕСКО «Информация для всех» считают целесообразным последовательно привлекать внимание к этой проблеме, решение которой жизненно важно для устойчивого развития страны, ведущих политиков, руководителей федеральных министерств и ведомств, глав субъектов Российской Федерации, потенциальных спонсоров.

В целях организационного объединения центров образовано Некоммерческое партнерство «Межрегиональное объединение публичных центров правовой информации», которое призвано объединять усилия и ресурсы. Ведущую роль в нём играет РГБ. Вместе с тем, совершенствование сети ПЦПИ требует решения и многих «внутренних» проблем.

Необходимо подчеркнуть ещё раз следующее.

1. Для поддержки больших информационно-правовых БД и организации оперативного доступа пользователей к ним, использования ресурсов Интернет необходимо дальнейшее развитие материально-технической базы центров и использование качественных телекоммуникационных каналов.
2. Для выполнения сложных запросов пользователей необходимо повышение квалификация сотрудников центров.
3. Остается недостаточным комплектование фондов ПЦПИ актуальными изданиями (книги и периодика) правовой тематики.
4. Настоятельно необходимо универсальное лингвистическое обеспечение для обработки правовых изданий и поиска необходимых источников в традиционном и электронном виде.
5. Необходимо тщательное изучение и использование аналогичного зарубежного опыта.

Приведем только один его пример. В США насчитывается 1130 федеральных депозитарных библиотек, которые собирают, хранят и предоставляют гражданам нормативно-правовую информацию. Комплектование депозитарных библиотек осуществляет Правительственное издательство, которое бесплатно рассылает правительственную информацию во все депозитарные библиотеки страны, осуществляет каталогизацию основных федеральных Интернет публикаций, а библиотеки используют эти записи для своих онлайн-каталогов. Депозитарные библиотеки осуществляют свою деятельность в рамках специальной Федеральной программы, финансируемой правительством США.

В 1998 году граждане США обращались к услугам федеральных депозитарных библиотек около 170 тысяч раз в неделю (за год - 9 миллионов обращений). Применение Интернет значительно повысило доступность информации. Из 21 наименования изданий, обязательных для бесплатного комплектования депозитарных библиотек, 17 доступны через Интернет. В 1999 г. только лишь к одному сайту упомянутого Правительственного издательства было зарегистрировано около 5 млн. обращений в неделю (за год - 250 млн. обращений).

Эти цифры не только впечатляют, но и позволяют сделать предварительные оценки желаемых перспектив развития и финансирования российской сети ПЦПИ.

Анализируя приведенную информацию, можно прогнозировать, что в России количество центров с учетом протяженности страны должно быть не менее 2.500 единиц, что примерно соответствует количеству сегодня существующих районных административно-территориальных единиц.

При усилении внимания государства к программе таких результатов реально достичь за пять последующих лет. Объемы совокупных целевых инвестиций в сеть ПЦПИ в течение этого срока должны быть не менее \$500.000 в год.

Статья подготовлена в начале 2004 года для сборника материалов «Публичные центры правовой, деловой и муниципальной информации в России».