

История библиотечных центров правовой информации в России

Автор: Э. А. Восканян

УДК 026:34

Рассмотрена история публичных центров правовой информации за последние 10 лет. Перечислены основные проблемы развития сети центров на базе библиотек.

Исследователи библиотечного дела, анализируя процессы развития отечественных публичных библиотек в начале XXI в., обращают внимание на то, что "идет интенсивное наращивание их информационной активности, создание в структуре библиотек новых подразделений - информационных центров: правовых, деловых, потребительских, молодежных, детских и т.д." [1. С. 45].

Очевидно, что создание в структуре библиотек различных модификаций информационных центров не только свидетельствует о наращивании информационной активности библиотек, но и является показателем активизации участия библиотек в решении жизненно важных политических и социальных задач страны. Деятельность этих центров, и в особенности публичных центров правовой информации (ПЦПИ), значительно выходит за рамки информационной и библиотечной деятельности в ее классическом понимании. По данным последнего мониторинга, проведенного специалистами Министерства культуры РФ в 2009 г., на базе библиотек и других учреждений России функционирует 5 326 центров*.

Большая часть из них организована в рамках Программы по созданию

* Существуют различные оценки количества центров. Так, например, на государственном интернет-сайте правовой информации были указаны 4 200 центров. См.: http://pravo.msk.rsnnet.m/pravinfarticles/pravmfarticle_0006/html. (Дата обращения 01.06.2009.)

общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек (Программа ПЦПИ). Прошло более десяти лет с начала ее осуществления, и мы можем с гордостью констатировать, что общероссийская сеть ПЦПИ состоялась, успешно работает в штатном режиме, ежегодно наращивается ее потенциал, открываются все новые и новые центры.

В настоящее время к этой Программе примыкают различные модификации центров: правовой и муниципальной информации; деловой или бизнес-информации; потребительской, социальной, экологической информации; семьи, молодежи и детства; ресурсные центры гражданского и этико-правового образования; общественного доступа к информации, электронные (или виртуальные) центры правовой и деловой информации и т.д.

Пытаясь объединить все эти модификации, специалисты все чаще оперируют термином *центры социально значимой информации*, в то же время не отказываясь от названия "Программа ПЦПИ", подчеркивая ее сущностное, онтологическое значение.

Создание сети ПЦПИ задумывалось как реальный механизм осуществления прав граждан на доступ к информации, в том числе к официальным текстам документов федерального, регионального и муниципального уровней. Наиболее четко значение этого факта сформулировала И. И. Миронова, вице-президент консорциума "Кодекс", один из идеологов движения ПЦПИ: "С созданием системы ПЦПИ наша российская система распространения правовой информации по сути дела приобрела важнейшее недостающее звено: инфраструктуру распространения и обеспечения широкого и свободного бесплатного доступа к правовой информации всех граждан нашей страны. Эта инфраструктура, построенная на базе библиотек, прекрасна тем, что она устойчива (библиотеки были, есть и будут) и надежна, демократична по своей природе, технически оснащена, комфортна для пользователей" [2].

Значимость работы по созданию Программы при ее становлении была оценена и поощрена на государственном уровне: "Присудить премии Правительства Российской Федерации 2005 года в области культуры ... Кузьмину Е. И., Артамоновой Г. И., Демидову А. А., Усачеву М. Н. за проект "Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек"" (Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2005 г. N 2338-р // Собрание законодательства РФ. - 2006. - N 4. - Ст. 440).

Почему же эта идея так удачно нашла свое воплощение и почему значимость и необходимость центров остается высокой и через десять лет, несмотря на значительные изменения информационной ситуации в стране?

стр. 24

Создание полноценной системы обеспечения свободного доступа к официальной, общественно значимой информации для всего населения России на основе современных информационных технологий, несомненно, является важнейшей государственной задачей, и Правительство России предпринимает значительные усилия для ее решения.

Среди универсальных государственных систем, имеющих первостепенное значение в обеспечении доступа к официальной информации, следует выделить систему информационного обеспечения органов государственной власти, созданную Федеральным агентством правительственной связи и информации (ФАПСИ) (с 2003 г. - "Спецсвязь России": <http://www.systema.ru>).

Функционирует созданный в системе Федеральной службы охраны (ФСО) Государственный интернет-сайт правовой информации "Государственная система распространения правовых актов в электронном виде (ГСРПА)" (<http://pravo.msk.rsnet.ru>).

Среди частных компаний, специализированно занимающихся созданием и распространением баз данных важнейших продуктов функционирования государства - нормативно-правовой информации, безусловные лидеры рынка - компании "Гарант" (<http://www.garant.ru>), "Кодекс" (<http://www.kodeks.ru>), "КонсультантПлюс" (<http://www.konsultant.ru>).

Создание Программы ПЦПИ в 1998 г. явилось значительным успехом объединенных сил - государственных, общественных и библиотечных; она внесла свой вклад в формирование единого правового пространства, правового просвещения граждан.

Позволю себе более подробно остановиться на ее истории.

Идея подключения публичной библиотеки к ресурсам администрации впервые возникла в Смоленском регионе и реализована открытием 9 июня 1998 г. Центра правовой информации на базе Смоленской областной научной библиотеки (это событие широко освещено в профессиональной прессе). В августе того же года аналитики Российского фонда правовых реформ (РФПР) предложили РГБ подключиться к работе по созданию центров, и 26 октября 1998 г. был открыт первый ПЦПИ в библиотеке федерального уровня [3]. Специалистами РГБ разработана и апробирована наиболее оптимальная модель ПЦПИ на базе публичной библиотеки. Именно эта модель заложена в дальнейшем в формируемую Программу ПЦПИ, она получила признание и широко используется заинтересованными структурами, особенно на региональном и муниципальном уровне.

Центры правовой информации возникли в России объективно и зако-

стр. 25

номерно. По мнению российских экспертов в области правовой реформы, проводивших исследования в начале 1990-х гг., на тот момент наиболее общедоступным и авторитетным источником официальной информации и правовых знаний могли стать публичные библиотеки. Библиотечная система, построенная за годы советской власти, оказалась устойчивой и гибкой, а библиотечное сообщество - наиболее восприимчивым к переменам. Однако нужны были усилия государственных специалистов для начала полномасштабной программы действий. После успешного открытия ПЦПИ в Смоленске и Москве к концу 1998 г. при поддержке Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Правового управления Государственной Думы Федерального собрания РФ, Минкультуры России, ФАПСИ и РФПР была разработана и принята межведомственная программа "Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек".

Сегодня ПЦПИ открыты практически во всех крупных публичных библиотеках регионального и муниципального уровня, а также на базе многочисленных школ, вузов, общественных и государственных учреждений. Ежегодно в ПЦПИ обращаются более миллиона граждан. Анализ обращений выявил многочисленные насущные правовые проблемы, связанные с жилищно-коммунальным обслуживанием, пенсионным обеспечением, военной службой, предпринимательской деятельностью и др.

История Программы ПЦПИ насчитывает несколько этапов, их реализация наиболее полно изложена в работе Е. И. Кузьмина, А. А. Демидова и М. Н. Усачева [4].

На первом этапе было запланировано создание 14 ПЦПИ на базе двух национальных библиотек - РГБ и РНБ и 12 центральных универсальных научных библиотек субъектов Российской Федерации: в Смоленске, Брянске, Орле, Туле, Тамбове, Рязани, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Краснодаре, Ставрополе, Красноярске и Липецке. К весне 2000 г. задача была выполнена с опережением намеченных сроков.

На Центры правовой информации РГБ и РНБ были возложены научно-методические функции по обеспечению деятельности всей сети ПЦПИ и подготовке специалистов.

На идею создания ПЦПИ на базе областных библиотек активно откликнулись руководители многих субъектов Российской Федерации. В ходе реализации Программы активно сотрудничали государственные и коммерческие структуры, формировались партнерские связи. Минкультуры России заключило соглашения о безвозмездной или льготной информационной

стр. 26

поддержке ПЦПИ с ведущими производителями информационно-правовых систем - компаниями "КонсультантПлюс", "Кодекс", "Гарант".

В начале 2000 г. идея создания ПЦПИ поддержана и Институтом "Открытое общество" (Фонд Сороса), который содействовал организации научно-методического центра сравнительного правоведения во ВГБИЛ имени М. И. Рудомино и направил свои усилия на открытие центров в малых городах России. При финансовой поддержке Института в течение двух лет на конкурсной основе было открыто около 40 ПЦПИ.

Вовлечению в Программу новых регионов России способствовали развернутая в средствах массовой информации кампания по разъяснению деятельности ПЦПИ (опубликовано более 2 200 статей), популяризация передового опыта, постоянная координация работ по Программе, регулярное проведение международных, всероссийских, межрегиональных и местных совещаний и конференций (в Смоленске, Брянске, Туле, Владимире, Перми, Москве, Санкт-Петербурге, Судаче и др.).

Оценке итогов и перспектив первого этапа Программы были посвящены заседания коллегии Минкультуры России (16 февраля 2000 г. и 17 апреля 2002 г.), а также Всероссийские совещания руководителей центров (25 - 26 апреля 2000 г. и 18 - 20 сентября 2001 г., Тула).

Развитие общероссийской программы способствовало формированию региональных программ правовой информации, предусматривающих создание разветвленной сети ПЦПИ в органах государственной власти и местного самоуправления, библиотеках, научных и учебных заведениях. 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 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 тщательно проработана правовая основа функционирования самих центров, их взаимоотношений с органами власти.

Во многих регионах были выдвинуты новые важные инициативы, нацеленные на расширение участия граждан в законотворческой деятельности, установление взаимодействия ПЦПИ с органами законодательной и исполнительной власти. Широко освещен в профессиональной печати опыт работы Общественной приемной гражданской законодательной инициативы на базе ПЦПИ Тульской областной универсальной научной библиотеки.

Для профессиональной поддержки ПЦПИ были привлечены на безвозмездной основе юристы, в том числе студенты старших курсов юридических факультетов. (В настоящее время большинство из них работают в рамках специальных студенческих образований - "юридических клиник", которым посвящена целая статья проекта нового закона "О государственной системе бесплатной юридической помощи", активно обсуждаемого юридическим сообществом.)

В результате предпринятых усилий к концу 2000 г. в стране создано более 200 ПЦПИ (при плане 14).

Второй этап реализации программы осуществлялся в 2001 - 2003 гг.

Минкультуры России поддержало 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 ЦБС Калмыкии, Карелии, Татарстана, Чувашии, Ставропольского края, Белгородской, Владимирской, Новгородской, Пермской областей, а также в Новосибирской и Пензенской юношеских библиотеках, Алтайской, Амурской, Калининградской, Нижегородской, Смоленской и Свердловской детских библиотеках.

Значительный информационный потенциал ПЦПИ, особенно в библиотеках муниципальных образований, сформирован ФАПСИ, чья база данных внедрена в 56% центров, "КонсультантПлюс" - в 81%, "Гарант" - в 25%, "Кодекс" - в 14% центров на безвозмездной основе.

В 2002 г. к реализации Программы ПЦПИ присоединился Российский комитет Программы ЮНЕСКО "Информация для всех", поскольку одно из стратегических направлений деятельности этой флагманской Программы ЮНЕСКО - формирование политики и создание условий для всеобщего доступа к информации, являющейся общественным достоянием.

Региональное и муниципальное развитие сети

Сеть ПЦПИ в 2001 - 2003 гг. активно и последовательно развивалась, опираясь большей частью на региональные и местные ресурсы. К концу 2001 г. она насчитывала 600 центров, на конец 2002 г. - 850, к середине 2003 г. - около 1200 ПЦПИ.

Практически по всей России цели и задачи Программы были осознаны и восприняты органами местного самоуправления как руководство к действию, и ее реализация перешла с регионального уровня на муниципальный. На базе муниципальных библиотек за три года создано около 700 ПЦПИ, что свидетельствовало о нарастающем понимании чрезвычайной важности правового обеспечения граждан, необходимости развития ПЦПИ не только на региональном, но и на муниципальном уровне, в самой глубинке России.

Во многом благодаря открытию ПЦПИ происходит переосмысление и подтверждение новой роли библиотек в жизни местного сообщества. Центры активно занимаются

правовым просвещением населения и информационной поддержкой органов местного самоуправления, участвуя таким образом в становлении института местного самоуправления в регионах.

Специалисты РГБ и Межрегионального объединения публичных центров правовой информации, проводившие в 2005 - 2006 гг. масштабное обследование возможностей доступа к муниципальной информации в библиотеках страны, разработали рекомендации по организации центров доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления в каждой городской и районной библиотеке. Эти рекомендации успешно воплощаются в жизнь региональным библиотечным сообществом.

Специализированные проекты

По мере развития сети возникает целый ряд специализированных центров:

1. Центры правового просвещения и воспитания в области прав детей и юношества;
2. Центры правовой поддержки пользователей с ограниченными возможностями. (ПЦПИ созданы в целом ряде центральных региональных **специальных** **библиотек** для слепых);
3. Ведомственные ПЦПИ. (Инициативы Программы получили развитие и в организациях других министерств и ведомств: учебных заведениях Минобразования, Минобороны, МВД, Минюста России. Особенно выделяются центры в Главном клиническом госпитале Федеральной пограничной службы (пос. Голицыно Московской обл.), Владимирском центре (Учреждение исполнения наказания Минюста России ОД-1/Т2, Владимир), воинских частях Костромской области, областном военкомате Брянской области, суде общей юрисдикции Брянска и третейском суде Торгово-промышленной палаты Брянской области.*

Интеграция ресурсов и создание электронных центров правовой и деловой информации

В 2002 г. началась работа по интеграции ресурсов правовой и деловой информации в публичных библиотеках России. Многие региональные библиотеки объединяют Центры правовой и деловой информации в единые структуры.

С 2002 г. в Смоленском регионе осуществляется новый проект - соз-

* В настоящее время автором статьи разрабатывается научная классификация центров.

дается сеть электронных центров и пунктов деловой и правовой информации на базе библиотек, учебных заведений, центров поддержки предпринимательства. В Смоленской областной научной библиотеке открыт первый в России электронный Центр правовой и деловой информации. Эта инициатива получила поддержку Минсвязи России в рамках программы "Электронная Россия".

Смоленский опыт интересен тем, что в Центре формируются интегрированные ресурсы правовой и деловой информации для граждан и предпринимателей малого и среднего бизнеса. Услуги Центра помогают предпринимателям принимать управленческие решения, а потребителям - ориентироваться на рынке товаров и услуг, эффективнее защищать свои права. Несколько таких центров действуют на базе торгово-промышленных палат, библиотек, объединений промышленников и предпринимателей. Часть из них работает на коммерческой основе, часть - на полукommerческой.

Создание этих центров включено в Программу ПЦГШ как одна из модификаций - так же, как и создание Центров общественного доступа (ЦОД) в рамках программы "Электронная Россия".

Международные аспекты деятельности ПЦПИ

Российский опыт показал, что сеть ПЦПИ предоставляет замечательную возможность коллективного решения государственными, коммерческими и общественными структурами масштабных социально значимых задач. Опыт работы России с успехом представлен мировому информационно-библиотечному сообществу на нескольких уровнях.

Программа ПЦПИ презентована на второй сессии Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО "Информация для всех" (22 - 24 апреля 2003 г. в штаб-квартире ЮНЕСКО). Наша страна представила Программу как пример позитивного опыта в строительстве правового и свободного информационного общества.

В 2006 г. на 72-й Генеральной конференции ИФЛА в Сеуле представлен доклад "Государственная информация и центры деловой и правовой информации в России", а также опубликована статья в Журнале ИФЛА и сборнике "Лучшие практики", подготовленном Секцией правительственной информации и официальных изданий ИФЛА [5, 6]. Статья вызвала большой интерес у представителей библиотечного сообщества и вошла в десятку наиболее часто скачиваемых работ.

Программы по созданию сети центров правовой информации осуществляют также некоторые страны СНГ, в их реализации учитывается успешный опыт России.

стр. 30

В Белоруссии, например, становление сети ПЦПИ осуществляется системно и целенаправленно. Этому всемерно содействовал Указ Президента Республики Беларусь (от 3 января 2002 г. N 1), в соответствии с которым распространение официальной информации и обеспечение свободного доступа к ней возложено на ПЦПИ, создаваемые в библиотеках. Программу ПЦПИ осуществляют Министерство культуры и Национальный центр правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ). В настоящее время любой гражданин может получить свободный доступ к эталонной правовой информации в более чем 400 ПЦПИ, созданных НЦПИ при публичных библиотеках.

Большую работу проводит ФСО России по созданию центров публичного доступа к правовой информации Российской Федерации. В странах - членах СНГ (Азербайджане, Казахстане, Киргизии, Узбекистане, Украине) и государствах дальнего зарубежья (Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Египте, Кипре, Мальте, Сербии, Словакии, Финляндии и Франции) открыты 19 центров при

загранпредставительствах Россотрудничества (<http://pravo.msk.rsnet.ru/pcpi.html>. Дата обращения - 11.05.2010).

Современные проблемы сети

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

Необходимо объединить центры в единую национальную информационную сеть, провести унификацию и сертификацию их деятельности, обеспечить оснащение современной компьютерной и коммуникационной техникой, подключение к качественным каналам связи, целенаправленную подготовку квалифицированных специалистов.

Поддержание дальнейшей целостности сети во многом определяется государственным уровнем и федеральным характером работы. Однако кризис коснулся и деятельности библиотек: приходится с сожалением констатировать, что системная работа государства по созданию и поддержке центров во многом свернута. В настоящее время государственная работа по проекту на федеральном уровне продолжается только в ФСО России (<http://pravo.msk.rsnet.ru/pcpi.html>).

Теоретически в современных государственных документах Программе ПЦПИ уделено значительное внимание. Среди приоритетов долгосрочного социально-экономического развития России, в конкретных документах,

стр. 31

принятых Правительством РФ, есть прямые указания на развитие ПЦПИ на базе библиотек.

В недавно принятой "Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" среди приоритетных направлений, служащих достижению качественных результатов в культурной политике России, называется развитие публичных центров правовой, деловой и социально значимой информации, созданных на базе региональных и муниципальных библиотек [7].

В "Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года" намечено продолжить работу по развитию этих центров и определено конкретное количество новых центров. Государство обязывает ведомства, региональные и муниципальные власти уделять внимание этой работе [8].

Наибольшие усилия по поддержанию целостности сети предпримет РГБ, на базе которой совместно с РНБ и Институтом государства и права РАН образовано некоммерческое партнерство "Межрегиональное объединение публичных центров правовой информации".

В 2003 г. фирма "Кодекс" по заказу Минкультуры России создала портал Общероссийской сети ПЦПИ (<http://www.pcpi.ru>), в задачи которого входит интеграция ресурсов и организация сетевого взаимодействия центров. Его значение в информационной составляющей сети трудно переоценить.

В настоящее время партнерство, портал и методические центры ПЦПИ ведущих региональных библиотек совместными усилиями оказывают поддержку реализации и дальнейшему развитию Программы ПЦПИ. В региональную практику прочно вошло проведение зональных семинаров и конференций по развитию ПЦПИ, обсуждение конкретных мероприятий, содействующих росту правосознания и правовой культуры граждан. Накоплен огромный опыт практической деятельности. Первое десятилетие реализации Программы показало, что сеть ПЦПИ предоставляет замечательные возможности и является моделью совместного решения государственными, негосударственными и бизнес-структурами актуальных социально значимых задач национального масштаба.

Мы не сомневаемся в том, что Программа ПЦПИ является большой социальной ценностью, активно востребована населением и требует дальнейшего внимания и развития.

стр. 32

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. **Григорьева И. И., Коллегаева С. Д.** Важнейший индикатор инновационного развития общедоступных библиотек // Румянцевские чтения 2009: материалы междунар. науч. конф., 21 - 23 апреля 2009 г. / РГБ. - Москва, 2009. - Ч. 2. - С. 45.
2. **Миронова И. И.** Бизнес-сообщество производителей и распространителей правовой информации в Программе ЮНЕСКО "Информация для всех" - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ifacom.ru/news/308/?returnto=11&n=1>.
3. **Восканян Э. А.** Комплексное обслуживание и системный подход - две составляющие успеха деятельности библиотек в области правовой информации // Восьмая междунар. конф. "Крым-2001" - "Библиотеки и ассоциации в меняющемся мире: новые технологии и новые формы сотрудничества": тр. междунар. конф.; 9 - 17 июня 2001. Украина, Крым, Судак. - Москва, 2001. - Т. 2. - С. 1015 - 1021.
4. **Кузьмин Е. И., Демидов А. А., Усачев М. Н.** Формирование системы доступа граждан Российской Федерации к правовой информации: итоги и перспективы // Библиотековедение. - Москва, 2005. - N 6. - С. 8 - 16.
5. **Voskanyan E.** Government Information and Centers of Business and Legal Information in Russia // IFLA Journal. - 2006. - Vol. 32. - N 4. - P. 345 - 355.
6. **Voskanyan E.** Government Information and Centers of Business and Legal Information in Russia // Best Practices in Government Information. A Global Perspective. - Munchen, 2008. - P. 107 - 123.
7. **Концепции** долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. - N 1662-р // Собрание законодательства. - 2008. - N 47. - Ст. 5489. Раздел 5 "Развитие культуры и средств массовой информации".

8. **Основные** направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. - N 1663-р // Собрание законодательства. - 2008. - N 48. - Ст. 5639. Раздел 4 "Развитие культуры".

стр. 33