

ДОСТУП К ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ: НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Вопросы законопослушного гражданина

Каждому гражданину Российской Федерации, который чтит (и читает) Конституцию, известно, что согласно ч. 2 статьи 24 на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложены обязанности по обеспечению для гражданина возможности ознакомления с документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Также известно, что ч. 3 статьи 15 устанавливает жесткий порядок, по которому:

- неопубликованные законы не применяются;
- любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Определены издания (газеты и сборники), в которых публикуются новые нормативные правовые акты (НПА), в том числе "Российская газета", "Российские вести", "Собрание законодательства Российской Федерации" и научно-технический центр правовой информации (НТЦ) "Система", распространяющий тексты законов в машиночитаемом виде.

Однако на практике установленный законодательно порядок обнародования НПА выглядит совсем иначе:

- принятые НПА публикуются со значительным опозданием, а порой и вообще не публикуются (особенно это характерно для ведомственных НПА);
- опубликованные в "неофициальных" изданиях НПА часто бывают недостоверны;
- порядок введения законов в действие противоречив и систематически нарушается как законодателями, так и Президентом;
- некоторые официальные издания получают общедоступные библиотеки, но они ограничены в средствах и не могут обеспечить подписку на все необходимые издания, да и хранятся они в библиотеках короткое время;
- подписка на "официальные" издания недоступна для большинства граждан, да и бессмысленна, потому что, во-первых, они включают малую часть действующего законодательства (публикуется, по мнению специалистов Министерства юстиции РФ, около 40% НПА), и во-вторых, само законодательство настолько бессистемно и противоречиво, что неспециалисту самостоятельно в нем разобраться просто невозможно.

Кроме того, немислимы для анализа и обозрения объемы действующего законодательства: по минимальной оценке это около 60 тыс. актов федерального уровня (включая ведомственные), более 200 тыс. актов субъектов РФ и более 400 тыс. актов местного уровня.

Следовательно, перед законопослушным гражданином встают, как минимум, три

проблемы: где ознакомиться с НПА по интересующему вопросу, как в них разобраться и не съест ли этот интерес месячный бюджет семьи.

У государства - "Эталоны", у коммерсантов - информация

Каковы же пути доступа к правовой информации?

Первый путь - подписка и библиотеки, - как было показано выше, малоэффективен.

Второй путь - получать информацию непосредственно из органа, выпустившего НПА, - невозможен, т.к. не установлены порядок информирования граждан о том, куда и за какой информацией следует обращаться, процедура обращения граждан в эти органы по данному поводу, ответственность государственных служащих за предоставляемую информацию. Все это должно стать предметом Закона "О праве на информацию". Работу над законопроектом ведут Комитет по информационной политике и связи и Комитет по безопасности, оба комитета не удовлетворены качеством проекта. А пока в соответствии с действующим Законом "Об информации, информатизации и защите информации" нормативная информация, созданная органом власти за бюджетные деньги, становится объектом купли-продажи, в том числе и гражданам, то бишь налогоплательщикам.

Третий путь - воспользоваться услугами реально общедоступных компьютерных баз правовой информации. Но таковых нет - ни государственных, ни коммерческих.

Несмотря на существование государственных систем правовой информации (НТЦ "Система" и НЦПИ Минюста РФ), государство не только не может предоставить гражданам доступ к правовой информации, но и не в состоянии гарантировать качество этой информации. По одной простой причине: неизвестно, что это такое - "высокое качество". Хотя почти в 10 Указах Президента РФ, а также в договорах между Россией и семью государствами-участниками СНГ упоминаются "эталонные" базы и банки правовой информации (национальные, федеральные, ведомственные, интегрированные, единые), ни определений, ни перечня требований к таковым, ни процедуры их отбора нигде нет. В отсутствие же требований к "эталонному" банку любой банк данных, независимо от качества этих данных, может считаться эталонным. Что и произошло - база правовой информации НТЦ "Система" считается "эталонной" по указу Президента, а база НЦПИ Минюста РФ получила скромное название "Эталон" авансом. Поскольку "эталон" по определению - образец, параметры образца могут быть научно обоснованы или установлены экспериментально (например, в результате конкурсов). Не было сделано ни то, ни другое.

В прошедшем в 1995 году Международном конкурсе баз правовой информации участвовали и государственные системы (НЦПИ Минюста РФ, ФАПСИ, РЦПИ Минюста Белоруссии). Результаты тестирования продемонстрировали их полную неконкурентоспособность по эргономичности и поисковым возможностям. Хотя вряд ли этот факт огорчит разработчиков. Их благополучие достигается не путем совершенствования продукта в условиях конкурентной борьбы, а значительно проще - Указами Президента. Практически вся "правовая информатизация" базируется на подобных нормативных актах, в том числе, содержащих указания Правительству на выделение средств из федерального бюджета. Апофеозом звучит Указ N 808 от 4 августа 1995 г. "О президентских программах по правовой информатизации". Речь идет пока, правда, об одной программе "Правовая информатизация органов государственной власти Российской Федерации" (1996-1997 гг.), для выполнения которой запланировано только на 1996 г. 128,326 млрд. руб. (в ценах на 1 января 1995 г.), выделение этих средств в бюджете 1996 года отдельной строкой и создание очередного Главного управления обеспечения правовой информатизации со штатной численностью 120 единиц. Получатели средств - все те же информационные

ведомства: ФАПСИ, НТЦ "Система", НЦПИ Минюста.

Для сравнения: стоимость самой дорогой (из участвовавших в Конкурсе) системы по всему хозяйственному законодательству России с годовым информационным обслуживанием составляет в сегодняшних ценах около 8,5 млн. рублей. Отраслевые и региональные системы значительно дешевле. Если бы государство решилось закупить эту систему (с 70-процентной скидкой) для оснащения органов государственной власти (по нашим расчетам их более 8 тысяч, включая республиканские), то на средства, выделяемые под указанную выше программу, уже в 1996 году можно установить в каждом органе не менее 6 копий системы и обеспечить их поддержку в течение года. Одна из таких систем могла бы обслуживать запросы граждан.

Негосударственные (коммерческие) системы правовой информации, заполняя в определенной мере вакуум, созданный государством, не исполняющим свою Конституцию, все-таки успешно работают.

Да, эти системы, даже лучшие из них, не обеспечивают (не гарантируют) полноту и достоверность предоставляемой информации. И реально не могут это сделать, так как отсутствует свободный доступ к правовой информации, часть информации недоступна (особенно ведомственная), тексты официальных публикаций разнятся и страдают неточностями. Системы естественным образом перенимают все формальные и содержательные недостатки существующей технологии законотворчества (неправильные ссылки на документы, некорректное внесение изменений в действующие нормативные акты, пренебрежение обязательной регистрацией ведомственных актов в Минюсте, а также прямое противоречие норм). Есть и внутренние причины, связанные с реализуемой каждой фирмой технологией, с принятой системой управления, маркетинговой политикой.

В процессе экспертизы систем в рамках упомянутого Конкурса выявились некоторые общие для них проблемы и недостатки. Главное, по-моему, в том, что разработчики систем, несмотря на рыночную ориентацию, недостаточно учитывают степень подготовки рядового пользователя и его потребности. Пользователь безусловно неоднороден, а возможности предоставляются всем одинаковые. И поскольку системы разрабатываются одними людьми, а пользуются ими другие, то возникает эффект диссонанса: с пользователем, как правило, говорят языком разработчика. Поэтому одним из общих замечаний по системам было неудовлетворительное качество документации для пользователя и системы экранной помощи. Сюда же можно отнести неполные (некорректные) названия нормативных актов, недостаточную защиту от ошибок пользователя, отсутствие идентификации этих ошибок, а также другие недостатки.

Качество документов в этих системах определяется соответствием тексту официальной публикации. В принципе при отлаженной технологии набора документа и ввода в банк данных не должно быть ни орфографических, ни синтаксических, ни других ошибок (типа утраты части текста). Но остается открытым вопрос о том, что считать официальной публикацией для ряда ведомственных документов, для международных актов, по которым нет официального перевода на русский язык.

Однако проблема не только в качестве текстов, но и в том поисковом аппарате, который предлагается пользователю. Вот некоторое обобщение:

- очень редко пользователь точно знает, что он ищет, чаще всего ему приходится неоднократно уточнять свой запрос и по форме и по содержанию; однако в большинстве систем отсутствует диагностика запроса, помогающая пользователю быстро его скорректировать;

- несмотря на декларируемые разработчиком возможности очень часто запрос пользователя на контекстный поиск выполняется системой некорректно, результат не соответствует логике запроса; во всех системах в разной степени чувствуется недостаток лингвистического обеспечения (несовершенны рубрикаторы и словари, неоднозначна используемая терминология, не отработаны принципы структуризации документа);

- в связи с бессистемностью действующего законодательства пользователю важно знать связи между документами и отдельными нормами, особенно связи де-факто; однако нет ни одной устойчивой технологии, где эта функция корректно реализована; собственно, от технологии не так много зависит - связи должен установить юрист; видимо, в системах явно недостаточна юридическая поддержка; правда, надо оговориться, что даже юристам не всегда понятен смысл отдельных норм нашего нарождающегося законодательства;

- крайне много нареканий по поводу качества актуализации документов (и по форме, и по содержанию), а также корректности важнейших реквизитов (реквизиты официальной публикации, дата вступления в действие, дата прекращения действия); изменение редакций документов представляет большую проблему не только потому, что эти изменения надо отследить; гораздо сложнее внести изменения, особенно если указано, что документ действует "в части, не противоречащей" другому документу; это также задача юридического обеспечения систем правовой информации;

- есть основания утверждать, что пользователя иногда вводят в заблуждение относительно общего числа документов в системе; это число сильно коррелируется с количеством редакций одного и того же документа и выделением приложений в качестве самостоятельных документов; в ряде случаев в системе присутствуют не тексты документов, а только карточки на них.

За разовой поставкой системы обычно следует информационное обслуживание. Здесь также у коммерческих систем много общего:

- нет ни одного идеального договора с потребителем: нечетко сформулированы права и обязанности контрагентов, не предусмотрены санкции к поставщику при невыполнении своих обязательств;

- очень редко поставщик стремится сэкономить средства покупателя хотя бы за счет использования предоставляемой ему законом налоговой льготы по налогу на добавленную стоимость при оформлении лицензионного договора;

- при телефонных контактах с фирмой-разработчиком, которые мы - эксперты по условиям Конкурса осуществляли инкогнито, персонал демонстрировал очевидный "оптимизм" по поводу достоинств своих систем.

Негосударственные системы, существующие на собственные средства, вынуждены ориентироваться на предпринимателей. Они не могут самостоятельно реализовать доступ граждан к правовой информации, что предполагает либо отсутствие платы, либо минимальную плату за предоставляемые услуги. А платные услуги доступны далеко не всем гражданам.

Где же выход?

Прежде всего, по моему мнению, государство должно прекратить политическое и экономическое прожектерство (декларировать деятельность по обеспечению доступа граждан к правовой информации, ничего не делая на самом деле, и не умея это сделать), отказаться от намерения решить проблему самостоятельно за счет

бюджетных ресурсов и перестать планировать и выделять бюджетные средства на заведомо неэффективные проекты “правовой информатизации”, признать необходимость и целесообразность выступать на национальном рынке информационных услуг в качестве равноправного партнера.

Многие страны делали попытки реализации на средства бюджета государственных программ оперативного обеспечения правовой информацией органов власти и граждан, однако эти программы в силу их дороговизны оказывались нежизнеспособными. Так, в США с 1971 г. создавалась государственная база правовой информации “JURIS”, но уже в 1982 г. государство было вынуждено вступить в кооперацию с частной фирмой, а в 1993 г. администрация Б. Клинтона сообщила, что “JURIS” целиком “приватизируется”, то есть передается в руки двух компаний “West Publishing Company” и “Mead Data Systems”. Подобное решение возможно потому, что, во-первых, все нормативные акты общедоступны, а электронную базу создает тот, у кого есть для этого деньги и опыт; во-вторых, государство освобождает себя от расходов на развитие и поддержание базы.

Россия по-прежнему “идет своим путем”. Согласно Концепции правовой информатизации, утвержденной Указом Президента РФ от 28.06.93 N 966, и реализующих ее нормативных актов, предусматривается создание государственной глобальной “эталонной географически децентрализованной правовой базы”, имеющей центральный и региональный узлы. Функции центрального узла возложены на НТЦ “Система”, которые и писали Концепцию под себя. Поэтому не удивительно, что вопросы гарантий качества предоставляемой информации в концепции не рассматриваются, равно как и гарантии доступа граждан к этой информации, зато именно НТЦ “Система” является обязательным адресатом бюджетных ассигнований в рамках “правовой информатизации”. При этом, база данных НТЦ “Система” имеет ограниченное количество пользователей, никогда не участвовала в открытых конкурсах, не предоставляется даже для закрытого тестирования экспертами, не обеспечивает в настоящее время удаленный (телекоммуникационный) доступ к своим ресурсам. Поэтому намеченная Концепцией перспектива с помощью НТЦ “Система” начиная с 2000 года обеспечить “предоставление информационно-юридических услуг гражданам и организациям” выглядит сказкой с плохим концом.

А ведь можно не “как всегда”, можно по-другому. Можно сосредоточить организационные и финансовые усилия государства на совершенствовании законотворческой работы, потому что доступ к противоречивому, полному деклараций законодательству все равно не позволит гражданам эффективно защитить свои права, на поддержке правоприменения и судопроизводства. Государство должно озаботиться развитием каналов связи как инфраструктуры, обеспечивающей доступ граждан к информации. Что касается создания информационных систем (баз правовой информации) и обеспечения доступа к ним различных пользователей, то здесь экономически целесообразно объединить усилия государства и коммерческих производителей, используя потенциал обеих сторон (со стороны государства это может быть задействование для целей доступа граждан к правовой информации ПЭВМ избирательных участков Государственной системы “Выборы”).

Центральную роль в решении данной проблемы должны играть органы местного самоуправления. Их явно выраженная незаинтересованность объясняется не просто отсутствием средств в местных бюджетах, но и, как мне кажется, определенной боязнью, что повышение уровня правосознания граждан создаст препятствия для привычных методов управления в местном образовании как в своей вотчине. Тем не менее, и их интересы могут быть реализованы в процессе создания информационно-справочных служб муниципальных образований. Такой проект создания систем консультирования граждан по правовым вопросам по месту их пребывания

разрабатывается консультационной фирмой “Инвента”. Он предусматривает, в частности, организацию поставки в муниципалитеты лучших из существующих (по результатам открытых конкурсов) баз правовой информации на льготных условиях или бесплатно, подготовку специалистов-консультантов, создание информационно-справочных центров для консультирования граждан. При этом прорабатываются такие организационные и финансовые схемы реализации проекта, которые позволят существенно снизить бюджетные ассигнования и приблизить светлое будущее, когда граждане России смогут реально осуществлять права, данные им Конституцией.

Елена ВОЛЧИНСКАЯ,
консультант Комитета Государственной Думы по безопасности