

КОНЦЕПЦИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ЧЕРЕЗ ПУБЛИЧНЫЕ ЦЕНТРЫ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ НА БАЗЕ ОБЩЕДОСТУПНЫХ БИБЛИОТЕК

Провозглашенное в статье 29 Конституции Российской Федерации право граждан на информацию является одним из основополагающих прав человека. Исходя из прямого характера действия норм Конституции, а также ряда подписанных Россией международных соглашений по вопросам прав человека, органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с официальными документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Задачи построения в России правового государства, гражданского общества, реформирования экономики и всей системы общественных отношений выдвигают среди вопросов реализации конституционного права на информацию на первый план вопросы ознакомления граждан, всех физических и юридических лиц с официальными документами органов государственной власти и местного самоуправления. В силу самой своей природы, а также и в соответствии с установленным законодательством порядком (все законы подлежат официальному опубликованию, 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) наибольший интерес среди всего массива официальных документов представляют тексты правовых актов и особенно нормативных документов.

Существующая к настоящему моменту в нашей стране система распространения официальных документов в основном унаследована от СССР и практически полностью ориентирована на информирование государственных органов, учреждений и организаций. Практика распространения официальных документов в интересах широких слоев населения получила развитие в основном лишь в последнее время и осуществляется в весьма ограниченных масштабах через средства массовой информации, книжную сеть, библиотеки, юридические консультации, предприятия, работающие в сфере оказания информационных услуг.

Однако использование в этих целях средств массовой информации при их высокой оперативности исключает возможность избирательного поиска и получения информации по конкретному вопросу. Использование возможностей юридических консультаций и предприятий, работающих в сфере оказания информационных услуг и дающих возможность избирательного и адресного получения информации, доступно относительно небольшому кругу лиц из-за весьма высокой стоимости этих услуг.

Огромную роль в деле налаживания широкого распространения официальной информации могла бы сыграть библиотечная система России.

В нашей стране сеть библиотек является одним из наиболее распространенных и действенных общественных институтов, призванных предоставить каждому свободный доступ к отечественным и мировым информационным ресурсам, и в том числе фондам официальных документов, включая и правовую информацию.

В национальных и федеральных отраслевых библиотеках, библиотеке Президента Российской Федерации, Парламентской библиотеке Российской Федерации, библиотеках юридических учреждений, региональных библиотеках накоплены богатые фонды официальных изданий. Но, к сожалению, использование этих фондов, а также их оперативное пополнение организовано малоэффективно. Отсутствует информация об этих фондах, не унифицирована каталогизация официальных документов, отсутствует единая универсальная система их классификации, слабо развита система информирования о переизданиях и отмене нормативных актов, не разработаны критерии отбора официальных документов на депозитарное хранение.

Работа с официальными документами затруднена и тем, что они, как правило, не выделены в отдельный фонд, не ведется их самостоятельный учет. Такие документы рассредоточены по исторически сложившимся фондам и собраниям.

Настоящая Концепция является попыткой дать краткий обзор текущего состояния проблемы распространения официальной информации и предложить использовать в этих целях возможности библиотечной системы.

АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕГО СОСТОЯНИЯ ВОПРОСА РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ

Нормативная база

В настоящее время нормативную базу, в основном определяющую существующий порядок распространения официальных документов, составляют:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 20.02.1994 г. N 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации".
3. Федеральный закон от 29.12.1994 г. N 77-ФЗ "Об обязательном экземпляре документов".
4. Федеральный закон от 29.12.1994 г. N 78-ФЗ "О библиотечном деле".
5. Федеральный закон от 14.06.1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания".
6. Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти".

Анализ этих, а также ряда ведомственных документов позволяет прийти к следующим выводам.

Нормативное определение понятия "официальные документы органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации" проработано лишь в отдельных аспектах; наиболее развитой в этом отношении является правовая база, регулирующая понятие официальности в отношении правовых документов.

Целостная нормативная база, комплексно регулирующая вопросы установления статуса официальных документов, порядка их издания, хранения и распространения, еще не сформировалась.

Источники официальных документов

Учитывая предыдущие выводы, далее в Концепции будет использоваться традиционное определение официальных документов как произведений печати, публикуемых от имени органов законодательной, исполнительной и судебной власти, носящих законодательный, нормативный, директивный или информационный характер.

Общим критерием отнесения документов к официальным независимо от их содержания является статус издающего органа. Таковыми являются органы государственной власти и местного самоуправления как они определены в Конституции Российской Федерации. Исходя из этого положения, к официальным документам можно отнести:

нормативные и ненормативные правовые документы (законы, указы, постановления, распоряжения и т.д.);

собрания, сборники законодательных и других правовых документов;

управленческую документацию (протоколы заседаний государственных органов, стенографические отчеты, бюллетени, речи, выступления, обращения, послания, декларации, решения), если она опубликована в официально зарегистрированных изданиях;

документы судебных органов (постановления пленумов высших судебных органов, сборники судебной практики и т.п.);

официальные периодические издания (газеты, журналы);

опубликованные государственными органами отчетные и статистические материалы;

международные документы (договоры, соглашения, конвенции) и их сборники; официальные документы государств-участников СНГ и зарубежных стран (нормативные правовые акты и их сборники);

государственные кадастры, регистры, красные книги редких и исчезающих животных и растений и т.п.;

справочники, официальные списки (информация о структурах органов, об административно-территориальных делениях и т.п.), классификаторы;

информацию об официальных документах и информационных фондах официальных документов (библиография, справочники и т.п.).

Существующие проблемы в области распространения официальных документов

В соответствии с установленным порядком органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации доставляют в Парламентскую библиотеку Российской Федерации после утверждения и регистрации (проставки регистрационного номера и гербовой печати) по два обязательных бесплатных экземпляра официальных документов, которые включаются в списки рассылки документов несекретного характера.

На Парламентскую библиотеку Российской Федерации возлагаются:

комплектование обязательного бесплатного экземпляра официальных документов;

библиографический учет;

подготовка библиографической и статистической информации, в том числе выпуск информационных изданий;

обеспечение сохранности и использования;

постоянное хранение обязательного бесплатного федерального экземпляра официальных документов.

Далее официальные документы распространяются по государственным органам, учреждениям и организациям в соответствии с перечнем обязательной рассылки, утвержденным федеральными органами государственной власти.

Порядок официального опубликования и распространения правовой информации подробно описан в "Концепции государственной политики в области официального опубликования правовых актов".

Механизм распространения федеральных официальных документов для широких слоев населения в полнотекстовой форме сталкивается с определенными трудностями, связанными с низкой оперативностью доставки материалов в конечные пункты, неполнотой фондов документов, сложностью поиска требуемой информации.

Помимо этого наделение субъектов Федерации правом законодательной инициативы привело к резкому увеличению количества региональных официальных документов. В настоящее время на местах издается около 50% всех официальных документов страны, а в связи с разрушением системы обязательного экземпляра эти документы, как правило, не поступают во Всероссийскую книжную палату и, соответственно, не находят отражения в государственной библиографии и практически не доступны населению.

Таким образом, очевидными недостатками существующей системы распространения официальной информации являются:

ориентация исключительно на государственные органы и учреждения; недостаточная оперативность и массовость распространения;

большие финансовые затраты на печать и доставку печатных материалов.

Электронное опубликование официальных документов

В качестве альтернативного решения, дополняющего существующую систему распространения официальных документов, представляется целесообразным рассмотреть возможности использования современных средств автоматизации и телекоммуникаций как технической базы и использование возможностей библиотечной системы страны как организационной основы системы распространения официальных документов.

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

Государство принимает в качестве основного и единственного вида официального опубликования правовых актов в государстве электронный вид.

В соответствии с указами Президента Российской Федерации только научно-технический центр правовой информации "Система" ФАПСИ (далее — НТЦ "Система") может предоставлять пользователям официальные тексты нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и федеральных законов в машиночитаемом виде. Ссылка на нормативные правовые акты в машиночитаемом виде, полученные из информационных фондов НТЦ "Система", принимается при рассмотрении дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Электронные аналоги Собрания законодательства Российской Федерации и Бюллетеня нормативных актов федеральных органов исполнительной власти выпускаются НТЦ "Система".

Данные электронные издания являются официальными, организационной основой чего являются официальные перечни рассылки нормативных правовых актов, утвержденные в федеральных органах государственной власти, а также совместная с Издательством "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации и НТЦ "Система" технология подготовки и выпуска официальных периодических изданий правовой информации.

Наряду с указанными изданиями выпускаются электронные аналоги "Бюллетеня Верховного Суда Российской Федерации", "Вестника Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации", "Бюллетеня международных договоров", "Сборника нормативных правовых актов Федеральной пограничной службы Российской Федерации" и "Вестника Гильдии российских адвокатов".

Данные электронные издания выпускаются с периодичностью и в сроки, соответствующие выходу их печатных аналогов, и распространяются во многих органах государственной власти, ряде органов местного самоуправления и по подписке, в том числе через сеть Интернет.

Таким образом, накопленный практический опыт электронного опубликования, хранения и распространения правовой информации дает основания полагать, что именно электронное опубликование и распространение являются наиболее перспективным и практически применимым способом решения проблемы оперативного ознакомления широких слоев населения, физических и юридических лиц с официальными документами.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОФИЦИАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ЧЕРЕЗ СЕТЬ ПУБЛИЧНЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ЦЕНТРОВ НА БАЗЕ БИБЛИОТЕЧНОЙ СИСТЕМЫ

Государственные фонды официальных документов в электронном виде

В целях обеспечения официальной документацией всех категорий пользователей наиболее целесообразным представляется создание Федерального банка официальных документов, основными задачами которого должны стать:

сбор и хранение официальной информации в электронном виде;

систематизация этой информации и поддержание ее в актуальном состоянии;

распространение официальной информации в электронном виде в органах государственной власти;

организация работы по широкому распространению и созданию возможностей для ознакомления с этой информацией возможно более широкого круга заинтересованных лиц.

Наряду с федеральным банком официальных документов целесообразно создание и региональной сети фондов (банков) официальных документов, выполняющих аналогичные задачи и осуществляющих взаимодействие с федеральным банком, друг с другом и органами (организациями), непосредственно оказывающими информационные услуги и/или ведущими издательскую, аналитическую и иные виды информационной работы.

Публичные центры официальных документов на базе общедоступных библиотек

Одной из действенных форм доведения официальной информации до самых широких кругов общественности могут стать публичные информационные центры официальных документов, целью создания которых является реализация конституционного права граждан на информацию, создание условий для качественного и оперативного обеспечения официальной информацией заинтересованных физических и юридических лиц, общественных организаций и объединений.

К категории приоритетных социальных функций публичных центров официальных документов нужно отнести их участие в создании оптимальных условий, позволяющих более полно удовлетворять информационно-правовые запросы граждан, государственных и общественных структур на основе распределенного фонда официальных документов с использованием передовых информационных технологий.

Поскольку библиотечная система была и остается одним общественных институтов, наиболее близких к населению, представляется целесообразным создавать публичные информационные центры официальных документов на базе широко развитой общедоступной сети библиотек, включая ведущие библиотеки федерального уровня, региональные (республиканские, областные, краевые, окружные) и муниципальные (городские, районные, сельские) библиотеки.

Основные принципы функционирования публичных центров официальных документов на базе общедоступных библиотек

Основными принципами деятельности публичных центров должны стать:

общедоступность и открытость для пользователей;

полнота и достоверность информации;

регулярность и оперативность поступления информации не только из центральных, но и из региональных источников.

Деятельность публичных центров правовой информации осуществляется на бесприбыльной основе. Формы и способы покрытия расходов на деятельность центров определяют органы государственной власти и местного самоуправления, в ведении которых находятся соответствующие библиотеки. Ответственность за полное и своевременное обеспечение публичных центров достоверной официальной информацией должны при этом нести соответствующие государственные структуры, в ведении которых находятся федеральный (региональный) банк (фонд) официальных документов.

Создание сети таких центров представляется целесообразным вести с широким участием не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и различного рода общественных организаций и движений, заинтересованных в углублении процессов демократизации и обеспечения соблюдения прав и свобод человека, таких как Российский фонд правовых реформ, фонд "Мемориал", фонд содействия развитию малого бизнеса и предпринимательства и т.д.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Рассмотренные в данной Концепции вопросы показывают актуальность создания системы распространения официальных документов в электронном виде через сеть общедоступных библиотек.

Для обеспечения упорядочения работы библиотек с официальными документами необходима более эффективная государственная поддержка, четкие критерии распределения ответственности за приобретение и хранение официальных документов, обслуживание информацией пользователей, простой и эффективный механизм координации работы библиотек между собой и с органами правовой информации. В этих целях представляется целесообразным проведение в качестве первоочередных следующих работ и мероприятий:

определить государственный орган, ответственный за формирование федерального (и региональных) фонда официальной информации и начать работы по формированию этого фонда в электронном виде;

разработать и утвердить пакет нормативных документов по правовому регулированию вопросов создания и функционирования фонда официальной информации и информационных центров;

унифицировать каталогизацию официальных документов;

проработать вопрос создания единой универсальной системы классификации официальных документов;

разработать критерии отбора официальных документов на депозитарное хранение;

определить предметы правового регулирования и регламентировать правоотношения между субъектами права, участвующими в процессе приобретения и хранения официальных документов, обслуживания ими и информацией о них пользователей;

установить механизм контроля за соблюдением правовых норм, регламентирующих процесс выполнения функций, возложенных на каждый субъект права в рассматриваемом процессе, и правовые санкции за их нарушение;

нормативно решить вопрос о бесплатности ознакомления с текстами официальных документов, по компенсации затрат на использование средств вычислительной техники, услуги по копированию и размножению текстов официальных документов, составлению справок, тематических подборок, аналитических обзоров и т.д.;

определить эффективный механизм координации и согласования работы участников создания публичных центров официальных документов в целях реализации задач по правовому воспитанию и повышению уровня правовой культуры населения;

определить и утвердить порядок взаимодействия общедоступных библиотек, органа официального опубликования и центров правовой информации на федеральном,

региональном и муниципальном уровнях;

обеспечить проведение на объектах участников процесса распространения официальных документов в электронном виде через сеть общедоступных библиотек необходимых организационных и технических мероприятий;

рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос участия в работе по организации публичных центров официальных документов регионального уровня.