



66th IFLA Council and General Conference

August 13-18, 2000

Code Number: 071-112-R
Division Number: I
Professional Group: Library and Research Services for Parliaments
Joint Meeting with: -
Meeting Number: 112
Simultaneous Interpretation: No

Роль парламентских библиотек стран Восточной Европы в обеспечении доступа граждан к правительственной информации: опыт России

Irina A. Andreeva

Parliamentskaya Biblioteka, Moscow
Russian Federation

Francis T. Kirkwood

Library of Parliament, Ottawa
Ontario, Canada

Abstract:

ИФЛА традиционно уделяет большое внимание поддержке деятельности библиотек в решении вопросов развития доступа граждан к правительственной информации как средства укрепления демократии и гарантии строительства гражданского общества. В настоящем сообщении вопреки традициям рассматривается участие парламентских библиотек в деле развития демократических прав и свобод, а не усилия последних в деле предоставления услуг парламентариям. Парламентская библиотека в такой стране, как Россия, которая восстанавливает демократический плюрализм, приобретает особую ответственность в обеспечении доступа широкой общественности к публикациям официальных документов, правительственной информации и, прежде всего – к парламентским материалам.

Исторические предпосылки

За период чуть более десятилетия – в неполные одиннадцать лет – мир был кардинально изменен. Разрушилась берлинская стена. Страны Восточной Европы, долгое время испытывавшие доминирование одной идеологии, сбросили бюрократический контроль, разрушили партократические режимы, избрали независимые парламенты и обратились к опыту мирового сообщества в поисках новых моделей экономического и социального развития. Сама монолитная структура советской супердержавы пришла в резкое движение и начала давать сбои. Союзные республики, по мере того как гласность и перестройка содействовали развитию демократии и национальному возрождению, становились независимыми государствами.

За политическими дискуссиями скрывалась потребность общества в глубоких революционных преобразованиях, которое стремилось перейти от смиренного молчания к открытым требованиям об улучшении жизни. Телевидение распространяло новые демократические идеи, руководство страны впервые столкнулось с критическим отношением со стороны народа, в парламентах стали обсуждать все сложные вопросы общественной жизни и важнейшие законопроекты, регулирующие основные процессы, происходящие в стране. Вместо существовавших прежде официальных правительственных толкований внутренней и внешней политики государства, основным ориентиром для формирования общественного мнения граждан стала независимая информация. Работники библиотек, которые были вынуждены выпускать подпольные издания еще в период конференции ИФЛА в Москве в 1991 году, наконец, осознали свою гражданскую миссию – содействия развитию демократии и прогресса, строительству гражданского общества, посредством предоставления разнообразной, независимой информации, которая будет способствовать появлению свободных, критически мыслящих и активных людей.

Библиотечный опыт работы с официальными документами

Именно в таком историческом контексте была высказана идея воссоздания российской Парламентской библиотеки, которая изначально была основана в 1906 году и просуществовала в России до 1918 года. Парламентская библиотека Российской Федерации в её нынешнем статусе была организована в 1991 году, когда депутаты Верховного Совета Российской Федерации пришли к выводу о необходимости оказания депутатам соответствующих библиотечных услуг и содействия в их законопроектной работе.

С первых дней работы сотрудники библиотеки столкнулись с ситуацией, когда на запросы депутатов, связанные с поиском публикаций официальных документов или ведомственных нормативных актов, принятых исполнительными органами государственной власти или органами власти в регионах России, нельзя было найти быстрого и однозначного ответа. Оказалось, что ни одна библиотека страны, включая национальные библиотеки, не собирает в специальные коллекции официальные документы и не работает по специальным программам и технологиям с правовой и правительственной информацией.

Дело в том, что до 1990 года в России реально существовали две системы права. Одна система права базировалась на нормах, уставах и программах КПСС, другая основывалась на Конституции и законах СССР и РСФСР. Причем партийное право имело приоритет по отношению к Конституции и законам. Без партийной ответственности, без партийной дисциплины, без пленумов и постановлений ЦК КПСС ни статьи Конституции, ни статьи большинства законов в полной мере работать не могли.

Очевидно, именно поэтому библиотеки уделяли особенное внимание библиографическому учету и индексированию публикаций партийных документов. Этот параллелизм отражался и в библиотечной системе страны, где действовала также и широкая сеть партийных библиотек. Государственные библиотеки, подчиненные Министерству культуры, выполняя требования партийных съездов своей главной задачей, считали комплектование, бережное хранение, индексирование и пропаганду публикаций материалов Коммунистической партии. Другая же часть правовых информационных ресурсов оказалась вне интересов профессионального библиотечного сообщества. Работа с правовыми актами и официальными документами велась исключительно в юридических службах внутри органов государственной власти. Но эти службы собирали и индексировали официальные документы отраслевого или узковедомственного характера и их услуги были предназначены исключительно для юристов того учреждения, подразделением которого эти службы являлись.

Благодаря поправкам 1990 года Конституция РСФСР, принятая в 1978 году впервые стала единым источником права для всех граждан России, независимо от их партийной принадлежности, а Конституция 1993 года положила начало осуществлению широкомасштабной правовой реформы, которая охватила все сферы общественной жизни страны. Идеи и принципы правового государства, провозглашенные Конституцией Российской Федерации, предусматривают признание главенствующей роли права на уровне общественных норм и ценностей. Теперь Конституция России действительно гарантирует каждому право «свободно искать, получать, передавать, производить, распространять информацию любым законным способом». Обеспечение свободного доступа граждан к правовой информации стало заботой государства.

Библиотечное сообщество оперативно и с энтузиазмом отреагировало на задачу обеспечения свободного доступа граждан к правовой информации. Министерство культуры РФ при поддержке органов государственной власти, общественных фондов и организаций, опираясь на возможности своей огромной государственной сети, насчитывающей более пятидесяти тысяч федеральных, региональных, городских и сельских общедоступных библиотек, приступило в 1998 году к созданию публичных центров правовой информации, используя возможности новейших электронных технологий.

Однако, как отмечали докладчики на семинаре в Москве в мае 1999 года, организованном Секцией ИФЛА по правительственной информации и официальной документации, и как можно было убедиться на примере Рязани, роль библиотек в данном направлении определяется не только официальными решениями. Энтузиазм в этой сфере захватывает воображение. Министерство культуры России в 1999 году и первой четверти 2000 года открыло 14 центров правовой информации и планирует открыть аналогичные центры повсеместно в 89 субъектах России. В свою очередь, статистические данные, приведенные во время Крымской конференции в июне 1999 года и на конференции в Санкт-Петербурге в мае 2000 года, говорят о том, что 60 российских библиотек в прошлом году и около 250 в текущем году по своей инициативе, не дожидаясь финансирования со стороны правительства, организовали читальные залы для всех граждан, интересующихся официальной правительственной и законодательной информацией.

Парламентская библиотека в обеспечении доступа к официальной информации

Каково же место Парламентской библиотеки в этой огромной и общественно значимой работе, и какова её роль в существующей системе?

Через год после принятия новой российской Конституции в 1994 году был принят закон «Об обязательном экземпляре документов», который обеспечил дополнительную правовую базу для реализации основополагающих положений Конституции в вопросах информационной политики и участия библиотек в обеспечении прав граждан на информацию. Впервые в истории российского библиотековедения в законодательном порядке была зафиксирована важность приобретения в библиотечные фонды, организации депозитарного хранения и использования в общественных интересах публикаций официальных документов, как неотъемлемой части единого библиотечного фонда страны. Федеральный закон дал определение понятия официальных документов, закрепил ответственность органов государственной власти России за своевременное предоставление правовых нормативных документов в распределенный библиотечный фонд, возложил на Парламентскую библиотеку функцию национальной библиотеки-депозитария официальных документов, функцию государственной библиографической регистрации и статистического учета публикаций официальных документов.

Распространение действия федерального закона «Об обязательном экземпляре документов» на публикации документов органов государственной власти позволило в кратчайшие сроки обеспечить необходимую полноту комплектования депозитарного фонда Парламентской библиотеки, а также оперативность текущих поступлений. В течение двух лет работниками библиотеки отлажен механизм контроля над доставкой обязательного экземпляра публикаций официальных документов непосредственно от федеральных органов государственной власти, включая министерства, ведомства и правительственные комитеты, а также органы государственной власти в регионах. Об эффективности организации контроля над полнотой получения обязательного экземпляра публикаций официальных документов говорят следующие цифры: в 1994 году (год принятия закона) Парламентская библиотека получала лишь 262 названий официальных периодических изданий, в 2000 году это цифра составляет 309 названий.

В депозитарных фондах Парламентской библиотеки представлены все официальные издания федеральных властей, и за небольшим исключением издания всех органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а их число составляет 89 регионов. Одной из самых полных частей депозитарного фонда Парламентской библиотеки является коллекция документов Федерального Собрания. В этой коллекции собираются не только принятые законы, стенограммы пленарных

заседаний, но и материалы парламентских слушаний, законопроекты, протоколы заседаний специальных депутатских комиссий, депутатские запросы, аналитические и информационные материалы, подготовленные вспомогательными службами палат Федерального Собрания. Все представленные в коллекции официальные документы проходят научную обработку, систематизируются и информация о них, становится доступной для миллионов читателей. Создание национальной коллекции официальных документов пост советского периода, как части распределенного библиотечного фонда России работники библиотеки считают одной из главных своих задач.

На основе коллекции публикаций официальных документов и электронного каталога, Парламентская библиотека предоставляет различные библиотечные и справочно-информационные услуги членам парламента, их помощникам, работникам парламентских комитетов, а также другим посетителям библиотеки: представителям органов исполнительной и судебной властей, региональным органам государственной власти, научным работникам, аккредитованным в парламенте журналистам, библиотекам и правовым центрам. По запросам внешних абонентов ежедневно выполняются десятки справок. Официальные издания выдаются в другие библиотеки по межбиблиотечному абонементу, по запросам из регионов высылаются копии документов. Наконец, говоря о различных возможностях доступа читателей к информационным ресурсам Парламентской библиотеки независимо от возраста, пола, национальности, местожительства, социального и правового статуса, финансовых возможностей и вероисповедания нельзя не отметить тот факт, что, начиная с 2000 года все библиотечно-библиографические ресурсы доступны пользователям через глобальную сеть

ИНТЕРНЕТ

Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» помог также решить на общегосударственном уровне задачу осуществления текущего библиографического учета и индексирования публикаций официальных документов. На основе ведущихся электронных баз данных, начиная с 1996 года библиотекой ежемесячно, издаются два текущих библиографических указателя, имеющие статус государственных: «Официальные документы органов государственной власти Российской Федерации» и «Официальные документы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», также библиографический указатель, который выходит два раза в год «Официальные периодические издания». Все три указателя имеют статус научных, могут использоваться в учебных, поисковых, консультационных целях, и предназначены для широкого круга читателей. Указатели готовятся в соответствии с требованиями, предъявляемыми к текущей национальной библиографии. Все три указателя зарегистрированы в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций в качестве периодических изданий Федерального Собрания. Стоимость этих изданий библиотеки невелика, что делает подписку на них доступной для большинства граждан страны и библиотек. Более 250 библиотек получают наши печатные указатели по бесплатной рассылке, в качестве дара Федерального Собрания, в число этих библиотек входят все республиканские, краевые и областные библиотеки Российской Федерации.

Как свидетельствуют отзывы наших читателей, библиографические указатели официальных документов находят самое широкое применение в справочной работе публичных и специальных библиотек, различных юридических служб, причем не только в нашей стране, но и за рубежом. Эти указатели помогают миллионам сограждан в успешном библиографическом поиске публикаций официальных документов, в установлении авторов законодательной инициативы и даты вступления в силу закона или области его применения. С помощью указателей легко и быстро можно установить, в каких журналах или газетах опубликован нормативный акт и в случае необходимости, заказать этот журнал в любой близко находящейся библиотеке.

О правильности выбранной стратегии распространения библиографической информации об официальных документах путем издания печатных указателей, говорит тот факт, что, начиная с первого года издания наших указателей, наблюдается постоянный рост числа подписчиков. Если в 1997 году на наши указатели самостоятельно подписались лишь 270 организаций, учреждений, библиотек и физических лиц, то в первой половине 2000 года эта цифра составила 3080 подписчиков.

Парламентская библиотека не ограничивается подготовкой перечисленных выше печатных изданий. Текущие библиографические указатели успешно дополняет серия научно-вспомогательных ретроспективных указателей. Уже увидели свет указатель изданий Государственной Думы, указатель российских законов, указатель публикаций конституций и уставов республик, краев, областей Российской Федерации, в стадии подготовки находится серии персональных библиографических словарей, посвященных лидерам парламентских фракций. Все наши усилия предпринимаются с единственной целью поддержки интереса общественности к деятельности российского парламента, обеспечения открытости его деятельности и укреплению доверия населения к самому институту парламентаризма в условиях девальвации многих общественных ценностей и негативного отношения к власти в целом.

Важное место в системе изданий Парламентской библиотеки занимают информационно-аналитические материалы, при подготовке которых используются индексы к стенограммам палат Федерального Собрания. Начиная с 1996 года, специальная служба Парламентской библиотеки осуществляет предметно-именное индексирование всех выступлений депутатов, и теперь легко и просто сотрудники составляют хроники прохождения важнейших конституционных законов, законов о федеральном бюджете, и в случае необходимости, как правило, по запросам депутатов, хроники посвященные принятию законопроектов с длинной историей процедуры прохождения.

Все издания библиотеки в электронном виде представлены в Интранет палат Федерального Собрания, а в Интернет будут представлены сразу после ввода в эксплуатацию новой редакции сайта Государственной Думы.

В целях обеспечения информационного сотрудничества и обмена информацией между библиотеками осуществлен перевод на русский язык и адаптация тезауруса Европейского парламента EUROVOC. Использование Парламентской библиотекой русской версии тезауруса EUROVOC в качестве основного лингвистического средства для обработки массивов официальных документов, делает официальные российские документы доступными для существенно большего числа потенциальных пользователей.

Хотелось бы отметить, что Парламентская библиотека Российской Федерации также создает коллекцию, опубликованных на русском языке официальных документов стран бывшего Советского Союза, включая прибалтийские республики, приобретаемых в фонд библиотеки на основе двусторонних обменов. Наличие таковых фондов содействует созданию взвешенных законодательств посредством сравнения взаимных подходов к конкретному вопросу.

Безусловно, описанное выше одно из направлений деятельности Парламентской библиотеки не является самым главным в библиотечно-информационном обеспечении законодательной работы депутатов. Однако мы исходим из признания официальных документов, важнейшей составляющей которых являются публикации законов, национальным достоянием страны, поэтому заботу об оперативном информировании населения о принятых законах и поступивших в фонд правительственных публикациях, считаем очень важной задачей и ощущаем в этом вопросе полную поддержку со стороны парламента.

Интеграция библиотечных ресурсов - главный потенциал успеха

Опыт последних лет показывает, что общедоступность собраний законов и правовых нормативных актов может сослужить хорошую службу не только профессиональным юристам, но и обычным гражданам, не имеющих юридического образования. Именно этим объясняется стремление и требования большинства читателей российских библиотек получать регулярную информацию о принимаемых властью решениях, иметь оперативный доступ к официальным документам, к материалам региональных органов власти, электронным базам действующего законодательства, законопроектам и стенографическим отчетам с пленарных заседаний палат Федерального Собрания. В свою очередь, развитие законотворческой активности в Российской Федерации сопровождается все

большей заинтересованностью депутатов, их помощников в профильной информации и исследованиях в области отраслевого законодательства.

Для взаимовыгодного разрешения этих проблем был разработан проект создания консорциума пяти ведущих библиотек России. Участники консорциума решили объединить в общее информационное пространство каталоги, электронные базы данных, электронные материалы, опыт в области библиотечных и информационных технологий, технические, организационные и коммуникационные возможности для более эффективного распространения имеющихся и создаваемых электронных ресурсов с целью их совместного использования. Проект предусматривает интеграцию в рамках корпоративной библиотечной сети, обеспечивающей распределенную обработку ресурсов и объединенный доступ к ним как читателей каждой библиотеки, так и удаленных пользователей, развитие новых видов информационных услуг, включая электронную доставку документов из фондов библиотек-участниц, а также прямой интерактивный доступ к полнотекстовым электронным копиям документов.

Ответственность Парламентской библиотеки в рамках консорциума определена, прежде всего, в области работы с официальными документами и правительственной информацией. Мы надеемся, что участие в консорциуме поможет нам расширить возможности распространения информации о публикациях официальных документов, а значит, станет еще одним шагом навстречу гражданскому и правовому обществу в нашей стране.

Опыт российской Парламентской библиотеки периода демократических преобразований демонстрирует ту громадную роль, которую библиотека может играть в эпоху перемен за пределами здания парламента. Библиотека может и должна занимать лидирующие позиции в выработке терминологических стандартов и классификационных схем в систематизации и научной обработке публикаций официальных документов. Парламентская библиотека обязана служить образцом качественного предоставления библиотечных и информационных услуг. Также Парламентская библиотека в своей повседневной деятельности должна быть проводником идей развития гражданского общества и укрепления демократии в стране.

Век демократии и мира

Что ценного из опыта российской Парламентской библиотеки можно почерпнуть библиотекарям-членам ИФЛА и зарубежным родственным организациям в сфере предоставления доступа к правительственной информации и официальным документам?

- Эффективный доступ широкой общественности к официальным публикациям и правительственной информации требует наличия коммуникаций и автоматизированной электронной технологии;
- Качество доступа и поисковых возможностей определяется наличием четкости в классификации, каталогизации и индексации публикаций официальных документов;
- Успешное функционирование сети библиотек, имеющих центры правительственной информации и официальных документов, зависит от уровня профессиональной подготовки библиотечных работников, которые должны регулярно обмениваться опытом, новыми идеями и специальными знаниями;
- Полнота фондов официальных публикаций требует от библиотек активного сотрудничества в области оперативного обмена общественно значимой правительственной информацией.

Четыре приведенных выше вывода соответствуют резолюциям, принятым на семинаре о роли библиотек в обеспечении доступа общественности к правительственной информации и официальным публикациям. Московский семинар был организован двумя секциями ИФЛА: Секцией правительственной информации и официальных публикаций, а также Секцией парламентских библиотек и парламентских исследований. Поддержав, принятые на семинаре резолюции, руководство ИФЛА в декабре 1999 года рекомендовало всем основным секциям федерации сотрудничество в сфере четырех перечисленных профессиональных инициатив. Особое внимание в библиотечном сотрудничестве должно быть направлено на содействие демократическому развитию в Восточной Европе и бывшем СССР. Речь идет, прежде всего, о сотрудничестве в области

каталогизации публикаций официальных документов, международном обмене законодательными базами данных, соглашениях по обмену официальными публикациями в электронной форме и осуществлении профессиональной подготовки специалистов посредством взаимных посещений библиотек в рамках программ международного и регионального сотрудничества в деле обеспечения доступа граждан к правительственной информации.

Гражданское общество нового тысячелетия должно быть обеспечено электронными средствами, позволяющими всем заинтересованным лицам – гражданам, членам правительства, различным человеческим сообществам и нациям - осуществлять широкий обмен общественно значимой информацией с целью укрепления взаимопонимания, демократии и мира. Ни одна идеологическая система не в состоянии контролировать структуры власти, гарантировать свободное развитие потенциальных возможностей человека и достижение поставленных им целей. Это подвластно только хорошо информированному и свободному гражданскому обществу. Восточная Европа осуществляет проверку этого известного тезиса, и парламентские библиотеки находятся среди ведущих исследователей в поиске новых путей обеспечения доступа граждан к правительственным документам и официальной информации. Мир изменился, но настоящая революция только начинается.