

**Government Publications and Information Dissemination: Indian Scenario**  
**Dr. P.R.Goswami**

**WORLD LIBRARY AND INFORMATION CONGRESS: 71ST IFLA  
GENERAL CONFERENCE AND COUNCIL**

**"Libraries - A voyage of discovery"**

**August 14th - 18th 2005, Oslo, Norway**

<http://www.ifla.org/IV/ifla71/Programme.htm>

**Распространение правительственных публикаций и информации:  
индийский сценарий**

*Резюме*

*В Индии правительство является самым крупным собирателем и издателем информации. Оно выпускает тысячи различных документов ежегодно. Помимо этого был создан ряд статистических организаций для сбора, обработки и распространения данных об индийском обществе и экономике. Целью данного документа является определение различных видов печатных и непечатных источников информации, производимой правительственными учреждениями. В этом документе обсуждаются также и факторы, являющиеся причиной ограниченного доступа к правительственной информации и влияющие на использование электронных средств информации.*

**Вступление**

В демократическом государстве информация о деятельности правительства чрезвычайно важна для всех граждан, особенно для должностных лиц, занимающихся социальными программами; а также для избирателей, которым необходимо иметь суждение о государственной политике. Индийское правительство расширило свою деятельность после 1947 года (года получения независимости). Было создано большое число планирующих и политических организаций в дополнение к уже существующим руководящим органам. Внимательный взгляд на публикацию "Allocation of Business Rules", которая содержит детали деятельности правительственных организаций, подтвердил бы это заявление. Сейчас правительство стало самым большим хранилищем данных и информации. Оно издает очень большое количество разнообразных документов. Публикации включают в себя отчеты руководящих органов (например, Резервного банка Индии (RBI), Министерства торговли, Министерства финансов и т.д.), законодательных органов, экспертных групп; результаты обследований и переписей (т.е. статистические компиляции). Правительство также публикует все виды кратких руководств по работе с различными организациями и внедрению программ развития. В последнее время правительство предприняло ряд попыток по распространению информации среди широкого населения через Интернет. Национальный центр по информатике (NIC) создал веб-сайты, в которых можно получить обзор работы правительственных органов.

В настоящее время делается большой акцент на свободный поток информации от правительства к населению, т.к. это считается индикатором хорошего управления. Целью этого документа является идентификация различных видов печатных и непечатных источников информации, произведенной, обработанной и распространенной правительственными организациями Индии. В этом документе обсуждались также факторы, ответственные за ограничение доступа к правительственной информации и использование электронных средств распространения информации.

### **Правительственные документы: основные группы**

Внимательный взгляд на собрание официальных документов какой-либо библиотеки раскрыл бы деятельность данного правительства на всех уровнях; так, например, на муниципальном, районном, государственном и союзном уровнях публикуются тысячи документов в год. Однако, с точки зрения пользователей, документы индийского правительства можно разделить на две основные группы.

- Административные отчеты: публикуются, как правило, ежегодно и содержат суммарные отчеты о деятельности и достижениях правительственных организаций.
- Статистические публикации: в эту категорию попадают результаты статистических операций, таких, как модели обзоров, переписей и статистические серии на базе административных отчетов руководящих правительственных организаций.
- Отчеты комиссий и комитетов: министерства, департаменты и подчиняющиеся им органы часто создают комитеты и комиссии, состоящие из одного или более членов. Цель состоит в том, чтобы разобраться в каких-то проблемах, или получить экспертное мнение по конкретным вопросам. Результаты изысканий фиксируются и публикуются как отчеты. Тема и содержание таких публикаций представляют собой ценный источник информации, т.к. эти комитеты и комиссии обладают особыми полномочиями, чтобы требовать любую необходимую им информацию.
- Исследовательские отчеты: в данную категорию попадают результаты проектов, спонсируемых правительством. Многие правительственные организации имеют свои собственные научно-исследовательские подразделения. Некоторые из них передают свои исследовательские проекты в независимые институты.

Кроме того, существует ряд других категорий публикаций, которые необходимы для исполнения юридических, законодательных и административных обязанностей государства. Это:

- Законопроекты, акты, законы, кодексы и т.д.
- Юридические сборники
- Правовые нормы и положения; и

- Протоколы судопроизводства (например, *Lok Sabha* и *Rajya Sabha* – палаты Индийского парламента)

Протоколы являются полезным источником информации о том, что произошло в процессе администрирования; и как после этого действовали административные органы правительства. С точки зрения исследователей ценность этих документов повышается в связи с тем, что их содержание не зависит от выборочности процесса. Однако, в них наблюдается недостаток однородности и некоторая разбросанность.

Существует еще одна категория документов, которая публикуется регулярно по обычным коммерческим каналам и используется библиотекарями как справочный источник. Например:

- *Индия: Справочный ежегодник*
- *Статистическое резюме*
- *Средства массовой информации в Индии*
- *Кто есть кто: Lok Sabha (т.е. Нижняя палата парламента) и т.д.*

Кроме того, работы по темам индийского общества и культуры, также как биографии национальных лидеров и борцов за свободу, публикуются под эгидой Отдела публикаций Министерства информации и вещания. Периодические издания в таких областях, как наука и технологии, сельское хозяйство, социально-экономическое планирование и т.д., большей частью, содержащие новости развития и статьи специалистов-практиков, публикуются регулярно. Карты и схемы также выпускаются правительственными органами (большой частью с популяризаторскими целями).

Нет необходимости говорить, что гарантия аутентичности – это одна из обязательных характеристик источника правительственной информации. Многие правительственные публикации уникальны по своей природе. Например, *The Gazette of India* считается аутентичной записью законодательных актов. Дебаты, происходящие в *Lok Sabha* и *Rajya Sabha*, т.е. парламентские дебаты, содержат важнейшие данные по широкому спектру вопросов. Такие публикации, как Бюджет Индии, Экономический обзор и Национальная статистика, чрезвычайно популярны и для исследователей никто не может заменить их на аналогичные компилированные конспекты.

В действительности, использование или неиспользование правительственных публикаций зависит от того, что содержит документ и насколько данная рубрика популярна среди пользователей. Важно также умение пользователя извлечь нужную информацию. Сейчас источник оценивается больше по тому, как доставляется информация, чем само качество информации. Во многих случаях непонятный формат официальных публикаций создает проблему для неофициальных пользователей. Отсутствие должной библиографической помощи также добавляет трудностей. Многие частные организации, занимающиеся распространением информации, извлекают из этого пользу и зарабатывают огромные деньги, продавая правительственные данные в переоформленном виде. Действительно, тем, кто работает в издательских, исследовательских подразделениях, или в библиотеках министерств, следует активизировать использование публикаций своего департамента. Человек, ориентирующийся в том, что его окружает на работе, лучше справится

с делом. Однако, такое отношение труднее внушить, чем такие навыки, как индексирование, классифицирование или компилирование библиографии.

### **1.1 Статистические публикации**

В плане применимости и общей полезности статистические публикации можно рассматривать как наиболее важную категорию правительственных публикаций. За десятилетия Индия создала весьма сложную систему статистики, считающейся весьма обширной и которая ведется лучше всех среди развивающихся стран. Мысль о том, что надежная и доступная официальная статистика является обязательным элементом демократического общества и рыночной экономики, присутствует во многих частях мира.

В Индии существует федеральная структура правительства, когда административная ответственность разделяется между центральным правительством и штатами. Во многих случаях программы по сбору статистических данных организуются, в основном, на уровне штатов, и национальная статистика строится снизу. Большая часть статистической деятельности теперь производится одновременно и это помогло в координации статистических программ единым органом, т.е. Министерством статистики и внедрения программ (MOSPI) – специальным подразделением центрального правительства.

Пять лет назад в Индии единственным способом распространения статистических данных среди пользователей были печатные отчеты. Все статистические органы распространяли данные через печатные средства массовой информации в виде серий или специальных публикаций и почти всегда по субсидируемым расценкам или бесплатно. Огромное количество статистических публикаций, расходящихся по всей стране в разбросанном виде, оседали во многих правительственных библиотеках в форме «свободно рассылаемого списка». Библиотечный штат тонет в океане данных, поступающих со всех концов страны. Даже теперь, большая часть информации не имеет адекватного библиографического сопровождения, и её трудно обрабатывать соответствующим образом для содержания в библиотеке.

В 2000 году национальная политика распространения статистических данных улучшилась. В соответствии с этой политикой исследователи могут получить доступ к неопубликованным в печатном виде данным электронным путем. Однако, для того, чтобы сохранить конфиденциальность (Закон о статистике, 1953), информационные данные хозяйства или предприятия должны выпускаться только после удаления идентификационных знаков.

В последние годы статистическая система Индии претерпела некоторые изменения. Режим регулирования и планирования уступил место либерализованному устройству, когда представители экономики больше не обязаны давать своевременную и точную информацию в систему сбора этих данных.

### **1.2 Отчеты административных рабочих групп, отчеты комитетов и комиссий и другие аналогичные публикации.**

Помимо статистических публикаций правительство на различных уровнях издает большое количество томов в виде отчетов. Ученые, занимающиеся социальными науками, считают, что отчеты, по существу, менее надежны, чем официальные протоколы, которые обычно остаются погребенными в подшивках, т.к. в них ощущается стремление оправдать действия и свести к минимуму промахи данных организаций. Такие библиотеки, как

Национальная, Калькуттская, Центрального секретариата, Плановой комиссии, Министерства промышленности и торговли и т.д. (все находятся в Нью-Дели) – обладают серьезной коллекцией правительственных отчетов.

Большинство отчетов комитетов и комиссий, рекомендаций рабочих групп и административных отчетов (например, ежегодных отчетов о работе различных правительственных органов) – это публикации без обозначенной цены. Поэтому они не распространяются по традиционным торговым каналам. Однако, есть ряд правительственных отчетов, издающихся с ценовой этикеткой. Большинство современных научных библиотек Индии получают правительственные отчеты от агентов, которые имеют дело с официальными публикациями, тогда, как библиотеки, прикрепленные к правительственным департаментам и учреждениям, и напрямую снабжаемые правительством, имеют привилегию получать дополнительные копии отчетов через правительственную систему бесплатной рассылки. Отчеты с установленной ценой поставляются в библиотеки агентами по принципу «когда и как опубликовано». Утилитарность отчета тесно связана со своевременностью выпуска. Своевременность означает как скорость, так и пунктуальность. Скорость означает, что отчеты правительства становятся доступными для пользователей сразу после того времени, к которому они относятся; тогда, как пунктуальность означает, что эти отчеты становятся доступными вскоре после даты их выхода, которая была установлена и обнародована заранее. Поскольку вряд ли существует какая-либо координация между различными подразделениями правительственного органа, фактор своевременности выпуска отчета часто не является приоритетом. Многие отчеты публикуются с разрывом во времени от 2-х до 3-х лет.

Некоторые правительственные отчеты публикуются сериями; и в коллекциях большинства библиотек наблюдаются пробелы. Серии, по определению, публикуются последовательными частями и могут продолжаться неопределенно долго. Они отличаются от монографий, так как они имеют продолжение и изменяются. Монографии, обычно, остаются неизменными с момента их создания, а все характеристики серии могут изменяться в течение времени. Библиографического контроля за этими компиляциями на любом уровне правительства не существует. Большая часть этих отчетов остается в правительственных офисах и никогда не распространяется. В действительности же, разнообразие практики в правительственных офисах вызывает реальную потребность в координации и интеграции библиографической деятельности.

Большая часть отчетов распространяется среди приоритетных пользователей с помощью электронной почты. Это означает, что потенциальные пользователи могут не иметь возможности посмотреть их. В период с 1976 года и до 1980-х годов многие правительственные публикации без разбору помечались грифом «для служебного пользования». Существует насущная потребность начать кампанию за увеличение распространения и использования правительственных отчетов. И к этой кампании необходимо привлечь группу пользователей из академических институтов и исследовательских подразделений.

В США Федеральная программа депозитарных библиотек уже в течение более 130 лет является главным гарантом общественного доступа к правительственной информации. Все правительственные публикации, поставляемые в специальные депозитарии или другие библиотеки, предоставляются бесплатно в общественное пользование. Так же необходимо организовать процесс с правительственными публикациями и в Индии, под руководством координирующего органа.

## **2. Доступ к неопубликованным отчетам**

Существует, главным образом, две проблемы общественного доступа к правительственной информации. Одна – это сам доступ к опубликованным данным, а другая – неопубликованные административные и другие записи. Можно получить доступ к опубликованной информации через печатные средства массовой информации или через соответствующий департамент или министерство. К неопубликованным материалам доступ получить трудно. В соответствии с положениями *Закона о государственной тайне (1923 г.)* официальные лица имеют право отказывать общественности в получении информации.

Нельзя не учитывать тот факт, что правительство собирает и обрабатывает огромное количество данных и информации, и только часть её становится доступной для общественности. Существует ряд причин, по которым информация, собранная правительством, не становится доступной. Иногда вызывает сомнения, что конфиденциальность некоторой информации будет соблюдена. Говорится также, что личная информация, необходимая для выполнения предусмотренной законом обязанности, не должна быть использована для других целей. Эти принципы внесены в *Collection of Statistics Act, 1950*. И, наконец, часто говорят о том, что главной задачей правительственного органа является выполнение своих, предусмотренных законом, обязанностей, и что распространение информации, появившейся в процессе выполнения этих обязанностей, может лечь дополнительным бременем на ресурсы, а также стать причиной отклонения от их основной деятельности. Этот аргумент теряет свою убедительность, когда речь заходит о необходимости открытости правительства. В настоящее время считается, что все права в демократическом обществе начинаются с возможности каждого получать доступ к информации и граждане должны иметь готовый доступ к информации, чтобы держать правительство подотчетным.

В Индии движение «Право на Информацию» (RTI) обрело базу только в последнее десятилетие.

Его возглавляли активисты из рядовых обывателей, либо NGO. Их усилия по развитию самосознания граждан посредством форумов, подобных Jan Sunwai (т.е. публичные слушания) в Раджастане, обеспечили некоторую степень отчетности части местных властей. Движение с целью сделать доступным право на информацию для обычных граждан было медленным и спорадическим. Начиная с 1996 года, индийские штаты ввели законы, гарантирующие RTI, хотя и с различными ограничениями. В некоторых штатах законы RTI действовали успешно, главным образом, благодаря постоянным усилиям таких групп, как Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) в Раджастане, Parivartan в Дели и Национальной кампании за права народа (NCPRI). В Раджастане законодательство RTI помогло сельским жителям контролировать программы развития и помощи бедным. В Дели кампания, проведенная Parivartan, помогла выявить коррупцию в системе общественного распределения. Соответствующий базовый закон по RTI, обеспечит более строгий контроль за многими правительственными программами по благосостоянию населения, такими, например, как предлагаемый план гарантированной занятости.

В эпоху информационного общества все более деструктивными были попытки правительства контролировать поступающую или уже имеющуюся информацию; и настоящей проблемой является приобщение руководства к процессу, с помощью которого люди интерпретируют и разбираются в этой информации.

### **3. Правительственная информация и электронные средства массовой информации**

Недавний прогресс в информационно-коммуникационных технологиях (ICT) сделал возможным развитие и распространение информации в разных формах и средствах массовой информации на местном, национальном и международном уровне. ICT делает чудеса подобно Интернету, Всемирной паутине, интерактивным мультимедиа, CD-ROM-ам, он-лайнovým цифровым библиотекам и т.д. Точка зрения, что электронное управление может дать большую прозрачность и простоту в отношениях правительства с бизнесом и общественностью, теперь приобретает более широкое признание. Кроме того, 64-я и 73-я поправки к Индийской Конституции обеспечили обоснованное управление для Gram Panchayat (т.е. Village Assembly). Теперь гражданин может принимать участие в процессе принятия решений, для чего гражданин должен быть информационно грамотным. Правительство инициировало планы и программы для обеспечения доступа к официальной информации через электронные средства массовой информации.

Почти все правительственные министерства, департаменты, нижестоящие учреждения и правительства, основавшие автономные организации, имеют свои веб-сайты на Интернетe, созданные NIC (Национальным информационным центром Индии), (<http://www.nic.in>).

Сферы деятельности, планы и программы различных министерств и департаментов становятся известными через их веб-сайты. Например, Плановая комиссия поместила все важные плановые документы и другие публикации на своем веб-сайте. Аналогично, статистическое отделение Министерства статистики и внедрения программ (MOSPI) имеют веб-сайт, который содержит ежегодный отчет Министерства. На нем также находится информация о публикациях MOSPI и необходимые инструкции, как получить эти публикации. Включены также последние макро-экономические показатели и статистика по социально-экономическим вопросам. Резервный банк Индии (RBI) имеет веб-сайт, который дает доступ к информации по многим темам, таким, как а) операции денежного рынка, б) правила RBI, в) сообщение RBI о последних событиях на зарубежных валютных рынках. В большинстве случаев, веб-сайт правительственного департамента включает также краткую биографию действующего министра, административное устройство и отчет о работе данной организации.

В штатах Махараштра, Андхра Прадеш, Тамил Наду и Керала был предпринят ряд инициатив по введению в действие электронной управляющей техники с помощью Интернета. В штате Махараштра был план создать общий для данной местности Интернет-центр на коммерческой основе. Цель – использование Интернета в таких областях, как а) прием в школы и колледжи, б) поиск работы, в) здравоохранение, г) удовлетворение общественных жалоб, д) дистанционное образование, е) предупреждение о стихийных бедствиях, ж) учет земельных угодий, з) управление водными ресурсами и т.д.

В Андхра Прадеш опубликовали документ *Vision 2020*. В документе обещается обеспечить жителей штата магазинами типа «one stop – one shop» путем создания автоматизированных услуг круглосуточно и информационными киосками так, чтобы все имели к этим услугам доступ.

В южных штатах Карнатака, Андхра Прадеш и Тамил Наду компьютеризация учета земельных угодий была принята как проект электронного управления. Этот проект был использован в качестве замены обычному управлению, главным образом, с целью перекрыть неэффективность административных мер, и более серьезно сократить контакты между землевладельцами и правительственными чиновниками.

Верно говорится, что ICT можно использовать, во-первых, образно говоря, как рычаг для устранения неграмотности, а, во-вторых, улучшить властное руководство путем доступа к

информации, сделать большей прозрачность и уменьшить коррупцию, ликвидировав отсрочки и отсутствие прозрачности.

#### **4. Заключительные замечания**

В Индии правительство – самый главный поставщик данных и информации. Отчеты, серийные выпуски и другие публикации расходятся из правительства произвольно. И есть насущная необходимость в координационном органе, который мог бы заниматься мониторингом публикаций. Необходим также библиографический контроль. Для активизации использования правительственных публикаций можно принять следующие меры:

- Разделение ответственности за развитие доступа/сбора на основе предметной мощности библиотек или географической значимости.
- Идентификация правительственной информации через он-лайнные каталоги, объединенные списки и другие локационные системы.
- Обучение сотрудников и пользователей работе с электронными информационными источниками.
- Обеспечение механизма обратной связи с создателями информации и провайдерами.

В настоящее время центр тяжести все больше переносится на ИСТ. Правительственные органы создали свои сайты на Интернете. Однако, содержанию информации не уделяется достаточного внимания. Есть насущная необходимость в понимании того, что содержание важнее, чем сам канал информации, и соответствующая разработка содержания очень важна для внедрения программ по информационным возможностям через электронное управление. И это может ускорить появление более информированной и образованной группы, которая сможет играть свою роль в этом управлении. Информационное общество, в конце концов, ведет нас к структуре, ценность которой увеличивается благодаря информации, идеям и интеллектуальности.