

РАЗВИТИЕ ЦЕНТРА ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ БИБЛИОТЕКИ В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАТИЗАЦИИ РОССИИ

Т.Н.ДИАС

заведующий Центром правовой информации Российской национальной библиотеки, главный библиограф

Е.Н.ШИШМОЛИНА

библиограф Центра правовой информации Российской национальной библиотеки

В статье рассматриваются ход информатизации в России, развитие проектов электронного правительства, особенности правовой информатизации в Санкт-Петербурге и развитие Центра правовой информации Российской национальной библиотеки в контексте этих процессов.

Начало процесса правовой информатизации

В 90-е гг. прошлого века стала очевидной необходимость использования IT-технологий в области права. Именно в этот период, охарактеризовавшийся во многих западных странах экономическим спадом, особенно острой стала проблема экономии государственных расходов, которая должна была быть решена за счет рационализации государственных институтов. В восточноевропейских странах и, в частности, в России такие институциональные реформы, направленные на внедрение IT-технологий в работу юристов, были осуществлены лишь на рубеже 2000-х гг. [1].

Отправной точкой начала процесса правовой информатизации в России является принятие в 1993 году ряда указов Президента РФ: «О Концепции правовой информатизации России», «О мерах по реализации правовой информатизации России», «О мерах по ускорению создания центров правовой информации».

Спустя пять лет после опубликования документов в 1998 году в Санкт-Петербурге в Российской национальной библиотеке (РНБ) состоялась конференция, на которой обсуждались вопросы обеспечения доступа граждан к правовой информации и роль библиотек в правовом просвещении граждан. Было объявлено о первом этапе реализации межведомственной программы «Создание общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек» – программы ПЦПИ [2].

Открытие Центра правовой информации в Российской национальной библиотеке

С конца 90-х гг. в соответствии с программой ПЦПИ в библиотеках России стали открываться публичные центры правовой информации. Сегодня на базе библиотек работают более 7 тыс. ПЦПИ [3].

Одна из главных задач Концепции правовой информатизации России – «использование информационных ресурсов с применением прогрессивных технологий» [4]. Именно этот принцип реализуется в Центре правовой информации (ЦПИ) РНБ, который работает с 1999 года.

Цель деятельности ЦПИ – организация свободного бесплатного доступа граждан к правовой информации в электронном виде. Предоставляемая информация должна быть полной, достоверной, актуальной, максимально удовлетворять информационные потребности пользователей. Эта задача реализуется благодаря активному сотрудничеству РНБ с партнерами: Управлением специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Северо-

Западном федеральном округе, компаниями – разработчиками СПС: «Что делать Консалт», «Гарант-СПб-сервис», «Кодекс», с которыми заключены договоры об информационно-справочном сотрудничестве.

В 2001 году на портале РНБ был размещен сайт ЦПИ. Цель сайта – информирование удаленных пользователей о деятельности ЦПИ, новостях в сфере правовой информатизации.

Информатизация и право в России в 2000-е годы

Использование сети Интернет повлекло за собой наиболее серьезные изменения в применении информационных технологий в практической работе юристов в 2000-е гг. Так, например, предоставление юридической информации государственными органами, документооборот между юристами, проведение удаленных совещаний посредством видеоконференции и т.п. стали возможны именно благодаря сети [1].

На протяжении последних нескольких лет государственные органы и органы местного самоуправления реализуют политику, направленную на формирование их открытости и доступности для граждан, в том числе и в сети Интернет [5].

С появлением информации государственных органов в сети Интернет в ЦПИ начал реализовываться проект РНБ по созданию электронных путеводителей. Первый путеводитель ЦПИ «Правовые ресурсы в сети Интернет» был разработан и представлен на портале РНБ в 2002 году. Цель проекта – предоставить удаленному пользователю каталог правовых ресурсов как официальных (сайты государственных структур и т.д.), так и неофициальных. Сегодня путеводитель <http://www.nlr.ru/lawcenter/ires/> насчитывает более 1800 ссылок.

Самые простые формы общения государства с гражданами или государства с бизнесом – это порталы органов власти и местного самоуправления. Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» первым определил требования к таким источникам, затем ряд нормативных и методических документов расширил виды и способы предоставления сведений. В результате многие ведомства и муниципалитеты создали каналы информирования общественности – от публикации контента (статьи, новости) до предоставления доступа к чтению данных из своих информационных систем.

Особенностью подобных сервисов является пассивное участие граждан – чтение данных. Автоматизация же обращений граждан и перевод услуг в электронный вид требуют более активного участия граждан и представителей организаций [6]. Эту задачу реализует, в частности, Портал государственных услуг РФ www.gosuslugi.ru – проект по переводу услуг в электронный вид согласно Федеральному закону РФ от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

По данным Министерства связи и массовых коммуникаций России, в 2013 году портал госуслуг обслуживал 6 млн. посетителей в день, в настоящее время им пользуются уже 30 % граждан. Ближайшая цель – достичь 70 %. В целом через портал подано 14 млн. заявлений, что составляет 3–5 % от их общего числа. Кроме того, граждане получили в электронном виде 2 млн. уведомлений о штрафах, а через систему межведомственного электронного взаимодействия обработано 1,5 млрд. запросов [7].

В мировом рейтинге развития электронного правительства за 2012 год Россия поднялась на 32 позиции до 27 места, став лидером в Восточной Европе. Такие данные представлены в докладе ООН «E-Government Survey 2012: E-Government for the People» [8]. В аналогичном отчете ООН за 2014 год Россия сохранила 27 место [9].

По мнению экспертов, основной вклад в увеличение индекса России внесли улучшение качества официальных сайтов госорганов, появление реестра государственных и муниципальных услуг, а также портала государственных услуг. В докладе ООН отмечается важность сопоставления размеров территорий и количества населения, взаимодействующего с органами власти в той или иной стране. Так, согласно оценкам ООН из стран, население которых превышает 100 миллио-

нов человек, Россия занимает третье место по рейтингу после США (310 миллионов, пятое место) и Японии (127 миллионов, восемнадцатое место) [10].

Летом 2013 года информационное законодательство пополнилось термином «открытые данные» [11], который используется в ряде новых норм, дополнивших действующие федеральные законы. Так, на госорганы и органы местного самоуправления возложена обязанность размещения в сети Интернет в форме открытых данных, то есть в машиночитаемых форматах, информации о своей деятельности, а также общедоступной информации, содержащейся в государственных информационных системах [12]. Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования, утверждены приказом Минкомсвязи России от 27 июня 2013 г. № 149. Информация об открытых данных, в том числе о практике применения соответствующего законодательства, доступна в сети Интернет по адресу: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф> [6]. Целенаправленная деятельность государства по созданию электронного правительства и переводу госуслуг в электронный вид остается главной движущей силой развития рынка информационных технологий в России. На смену федеральной целевой программе «Электронная Россия» пришла новая программа «Информационное общество», рассчитанная на период с 2011 по 2020 гг. (постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» 2011–2020 годы»). К системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) уже подключены все федеральные ведомства.

Особенности правовой информатизации в Санкт-Петербурге и Ленинградской области

Подавляющее большинство регионов на сегодняшний день имеют собственные системы межведомственного электронного взаимодействия, подключенные к Единой системе (ЕСМЭВ), действуют региональные порталы, значительное число услуг переведено в электронный вид. Регионы приступают к активному внедрению и эксплуатации данных систем, реализуют процессы межведомственного взаимодействия, однако вследствие недостаточной проработки вопросов организационного характера процедуры отладки и настройки оказываются более сложными и трудоемкими, чем это предполагалось вначале [13].

По данным комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга на 2014 год, на информационные технологии в городе тратится 1,5 % всех расходов бюджета. Создан портал «Наш Санкт-Петербург» (www.gorod.gov.spb.ru), где собраны 63 категории вопросов, с которыми чаще всего сталкиваются жители: проблемы ЖКХ, благоустройства территорий, состояние дорог и другие подобные вопросы. Образование, здравоохранение, госуслуги, управление имуществом – в каждой из этих отраслей в городе внедрены решения, автоматизирующие их деятельность не менее чем на 70 % [7].

Ленинградская область стала первым из субъектов Российской Федерации, приступившим к официальному опубликованию своих правовых актов на официальном интернет-портале правовой информации. С 1 сентября 2014 г. правовые документы Ленинградской области доступны на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru в соответствии с Указом Президента РФ от 2 апреля 2014 г. № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на официальном интернет-портале правовой информации». Ключевую роль в реализации этого проекта сыграло Управление специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Документ предусматривает формирование единой базы нормативных документов, правовых актов, а также открытость сведений и устранение разрозненности в подаче официальных документов. С 2011 года Ленинградская область развивает систему публикации официальных документов в Интернете, что уже позволило сократить затраты на публикацию правовых актов в печатной прессе. С 2013 года новые областные законы и распоряжения губернатора публикуются на официальном портале администрации Ленинградской области www.lenobl.ru [14].

Несмотря на развитие официального опубликования нормативных документов в электронном виде традиционные публикаторы – официальные издания сохраняют свое значение и статус. Предоставление справочной информации о российских официальных изданиях в наглядной форме – задача второго электронного путеводителя ЦПИ «Официальные периодические издания» <http://www.nlr.ru/lawcenter/izd>. Трехуровневый путеводитель максимально полно охватывает перечень официальных периодических изданий, хранящихся в фондах РНБ. Каталог структурирован по принципу разделения властей, навигация путеводителя позволяет выходить на электронные версии изданий.

Роль ЦПИ в повышении информационной грамотности пользователей

Реализация программы «Электронное правительство» происходит в условиях, когда значительная часть населения, особенно старшего поколения, не готова к использованию государственных услуг в электронном виде. Подготовка населения к современным видам взаимодействия с государственными услугами не финансируется государством. Данную функцию взяли на себя общественные, волонтерские организации, социально-досуговые центры и библиотеки.

В Санкт-Петербурге по данным Комитета по социальной политике проживают более 1,3 млн. пенсионеров. За последние 30 лет число граждан старшего поколения в Санкт-Петербурге выросло в 3 раза [15]. Для привлечения пожилых людей к активной общественной жизни, преодоления изолированности в городе ведется работа по повышению компьютерной грамотности и созданию социально-досуговых центров. На 1 сентября 2013 г. насчитывалось 34 таких центра, и более 18 тысяч пенсионеров воспользовались их услугами. Отмечается востребованность таких учреждений равно как и центров для обучения компьютерным навыкам [16].

Работа с гражданами старшего поколения является неотъемлемой частью деятельности и для ЦПИ. Одним из новых шагов в развитии такой работы для Центра стала организация бесплатных занятий по информационной грамотности. Главный принцип проведения занятий – индивидуальный подход к каждому обучающемуся. Задача курсов – успешная социальная адаптация в информационной среде, возможность самостоятельного получения гражданами государственных и муниципальных услуг с помощью информационных технологий. В 2014 году в ЦПИ проходил региональный этап Всероссийского чемпионата по компьютерному многоборью среди пенсионеров Санкт-Петербурга. Целью чемпионата является популяризация компьютерной грамотности среди лиц пожилого возраста и пенсионеров, приобщение пользователей старшего поколения к современным технологиям, привитие навыков самостоятельной работы с электронными ресурсами.

Заключение

Таким образом, на первоначальном этапе ЦПИ функционировал как участок свободного доступа к правовой информации из справочно-правовых систем. В настоящее время ЦПИ РНБ работает как многофункциональная площадка по распространению правовых знаний.

При участии Центра в РНБ проходят просветительские мероприятия – встречи с представителями органов власти и управления (Пенсионный фонд, ФСО РФ), онлайн-семинары по актуальным правовым вопросам (Грант-СПб-Сервис), тематические круглые столы с правозащитными организациями (альянс общественных организаций «Мужество жить»), выставки, ежегодный всероссийский конкурс практикующих юристов «Понтифик» www.pontifik.ru («Что делать Консалт»). С 2011 года ЦПИ РНБ стал участником проекта Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга по развитию системы защиты населения «Предоставление бесплатной юридической помощи отдельным категориям граждан в Санкт-Петербурге» за счет городского бюджета.

Развивается научная деятельность, участие в общероссийских программах, проектах, конференциях в области правовой информатизации, изучение пользовательской аудитории, создание

собственных электронных баз данных, организация методической работы, проведение учебно-консультационных мероприятий и т.д. Перед Центром стоят задачи развития долгосрочного социального партнерства.

Тенденция сегодняшнего дня такова, что стереотипное видение библиотек уступает место их новой роли – приобщению населения к современным компьютерным и информационно-коммуникационным технологиям. Сегодня решаются новые фундаментальные и практические задачи – расширение взаимодействия общедоступных библиотек с органами власти, государственными и общественными организациями с целью построения информационного общества.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Амбарцумян, С.Г. Информационные технологии в праве: история, проблемы, перспективы / С.Г. Амбарцумян // Право и политика. – 2015. – № 1. – С. 31–38.
2. Тихомиров, С.Г. Библиотеки и правовая культура граждан / С.Г. Тихомиров // Участие библиотек в правовом воспитании населения и юридическом образовании: материалы семинара-совещания, С.-Петербург., 29–30 окт. 1998 г. – СПб., 1999. – С. 79–101.
3. Эффективность деятельности центров правовой и иной социально значимой информации [Электронный ресурс] : сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. / сост. Е.И. Кузьмин, Т.А. Мурована, Москва, 10–11 окт. 2013 г. // Российская библиотечная ассоциация. – Режим доступа: http://www.rba.ru/cms_rba/news/upload-files/18_06/pcpi_conf_web.pdf. – Дата доступа: 27.02.2014.
4. О Концепции правовой информатизации России [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации, 28 июня 1993 г., № 966: в ред. указов Президента Рос. Федерации от 19 нояб. 2003 г. № 1365 и от 22 марта 2005 г. № 329. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/179311/>. – Дата доступа: 27.02.2014.
5. Ульянов, В.С. Защита прав граждан на открытость и доступность информации / В.С. Ульянов // Законность. – 2014. – № 6. – С. 15–17.
6. Копаяев, Г.В. Государственные сервисы на основе облачных инфраструктур: российский опыт / Г.В. Копаяев // Connect! Мир Связи. – 2014. – № 11.
7. Блинкова, О.А. Электронные госуслуги будут стандартизованы / О.А. Блинкова // IT-News. – 2014. – № 7. – С. 12–13.
8. United Nations E-Government Survey 2012 [Electronic resource] : UNPACS. – Mode of access: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2012>. – Date of access: 27.02.2014.
9. United Nations E-Government Survey 2014 [Electronic resource] : UNPACS. – Mode of access: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/Chapter1.pdf>. – Date of access: 27.02.2014.
10. О рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства 2012 года согласно исследованию ООН [Электронный ресурс] / М-во эконом. развития Рос. Федерации. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/doc20120315_09. – Дата доступа: 27.02.2014.
11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс] : Федер. закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70393024/>. – Дата доступа: 27.02.2014.
12. Наумов, В.Б. Топ-10 изменений в сфере ИС, ИТ и массовых коммуникаций за 2013 год. Часть II / В.Б. Наумов // IT News. – 2014. – № 3. – С. 24.
13. Бурин, А. Создание электронного правительства в регионах: результаты и перспективы [Электронный ресурс] / А. Бурин // Новости российского IT-бизнеса (IT. Weekly.ru). – Режим доступа: <http://www.it-weekly.ru/market/state/51755.html>. – Дата доступа: 27.02.2014.
14. Гусева, Э. Правовые документы 47-го региона – онлайн [Электронный ресурс] / Э. Гусева // Вести. – Режим доступа: http://www.vesty.spb.ru/media/pdf_versions/030914.pdf. – Дата доступа: 27.02.2014.
15. Яхонтов, О. Санкт-Петербург признан городом пенсионеров [Электронный ресурс] / О. Яхонтов // Вести.ру. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=347991>. – Дата доступа: 27.02.2014.
16. Чиновники: в Петербурге растет не только количество пенсионеров, но и качество их жизни [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/economy/1713216.html>. – Дата доступа: 27.02.2014.