

Елеонора Валентайн. Інформація державного значення і роль бібліотек у її поширенні

У кожній країні добір, оприлюднення і поширення інформації державного значення відбувається на різних рівнях. Визначення інформації державного значення може бути дуже широким і охоплювати все, що друкується за рахунок державних коштів, або обмежуватися інформацією, що стосується ухвалених законів та урядових постанов або документації, пов'язаної з процесом їхнього розгляду. Способи, у які ця інформація поширюється, також різні залежно від країни. З давніх-давен бібліотека вважається традиційним сховищем державних видань. І тепер бібліотеки продовжують відігравати істотну роль у поширенні інформації серед широкого загалу. Бібліотеки задовольняють надзвичайно важливу потребу громадян, забезпечуючи їх інформацією про діяльність обраних ними чи призначених посадових осіб. Громадяни, що мають почуття відповідальності, можуть використовувати цю інформацію для забезпечення підзвітності посадових осіб. Метою цього розділу є стислий розгляд прикладів різних типів інформації державного значення, способів її створення і ролі, яку відіграють бібліотеки у деяких країнах, надаючи різні типи такої інформації. Те, що пропонується нижче, не є вичерпним дослідженням, а радше добіркою зразків існуючої практики.

1. Що таке інформація державного значення?

Інформація державного значення легко піддається класифікації з виділенням двох категорій: публічно-правові державні документи і державні офіційні документи. Державні офіційні документи (наприклад, податкова документація про підприємства та громадян, архівні документи, що стосуються кадрів чи програм відомств, звіти й аналітичні матеріали державних установ) не є предметом нашої уваги. Державна офіційна документація, як правило, безпосередньо не стосується широкого кола громадян, але часто те, що в ній міститься, може використовуватися для аналізу конкретних ситуацій в окремій сфері політики. Доступ до державної офіційної документації регулюється законом або постановою про відкритість документації для зацікавлених осіб чи для засобів масової інформації (прикладом з практики США можуть слугувати Закон про свободу інформації, Закон про гласність у діяльності органів державної влади, Закон про відкритість органів державної влади). У цьому розділі йтиметься не про державну офіційну документацію, а про публічно-правові державні документи.

Якщо застосувати якнайширше визначення публічно-правових державних документів, то до їхнього кола потрапить усе те, що продукується й видається (у друкованій чи електронній формі) державними відомствами чи установами за рахунок державних коштів. Це широке визначення “державних документів” охоплює журнали, брошури, звіти, статистичні збірники, інструкції, довідники, посібники, карти, тощо. Більшість країн до публічно-правової державної документації відносить лише статuti (закони, декрети, накази, укази) і постанови або інформацію про рішення та дії органів законодавчої та виконавчої влади, які потенційно можуть позначитися на широких верствах населення.

У багатьох країнах до публічно-правової державної документації належать також проекти законів і постанов, відкриті для обговорення громадськістю. Через механізм громадського обговорення окремі громадяни, групи, об'єднані спільними інтересами, і зацікавлені члени суспільства мають

нагоду впливати на ті чи інші елементи закону чи постанови ще до набуття ними чинності, тим самим нерідко передаючи свій неоціненний досвід і бачення предмета. Наприклад, у Сполучених Штатах Закон про адміністративні процедури вимагає публікації у Федеральному реєстрі оголошення загального характеру про запланований розгляд і ухвалення законодавчих норм, що має на меті спонукати громадськість до обговорення нормативного документа до набуття ним чинності. Згідно з цим законом відомства повинні ретельно вивчити й відповісти на кожне серйозне зауваження, що надійшло від громадян (Закон США від 1946 року про адміністративні процедури, Стаття 4(a)).

У багатьох демократичних суспільствах заяви державних посадових осіб з викладом їхніх політичних позицій, або стенограми урядових засідань (наприклад, матеріали відкритих слухань чи засідань законодавчого органу), законопроекти та постанови також належать до публічно-правової державної інформації. Скажімо, у Сполучених Штатах Америки, Великій Британії, Канаді та Чеській Республіці стенограми пленарних засідань парламенту обов'язково публікуються (фактично у всіх цих країнах, за винятком Чеської Республіки, стенограми засідань парламентських комітетів публікуються і доступні для громадськості). У Німеччині копії офіційних документів під час парламентської роботи публікуються у Bundestagsdrucksachen (Друковане видання Бундестагу), а записи їхніх обговорень – у Bundestagsplenarprotokollen (Протоколи пленарних засідань Бундестагу). У країнах, де рішення судів стають прецедентами, що мають зобов'язуючу силу, публікація рішень судів (зрозуміло, що у кожній країні це – рішення судів найвищої інстанції) також є важливими публічно-правовими документами.

Ступінь доступності публічних законів безпосередньо пов'язаний із частотою та своєчасністю їхньої публікації, але також із їхньою тематичною організацією і занесенням у покажчики. Публічні закони кодифікуються самим фактом свого застосування (цивільний кодекс, адміністративний кодекс, кримінальний кодекс тощо). Спеціальні тематичні покажчики можуть полегшити пошук постанов чи законів, ухвалених з того чи іншого питання. У деяких країнах такі покажчики друкують державні установи. У 1995 році у США було створено Службу пошуку державної інформації (СПДІ), яка заохочує кожне відомство виконавчої гілки влади до забезпечення доступу громадськості до державної інформації і створення таких допоміжних засобів, як каталоги та довідники, що значно полегшують пошук громадянами інформації того чи іншого відомства.

2. Хто видає інформацію державного значення?

Інформація державного значення традиційно пускається в обіг спеціальною службою у структурі законодавчого органу чи державного відомства. У Сполучених Штатах відповідальність за видання такої інформації покладається на Державну друкарню (GPO). GPO відповідає за друкування, опрацювання у палітурки та поширення видань Конгресу, міністерств та установ федеральної влади. GPO була заснована у 1860 році на основі резолюції Конгресу, а її діяльність контролюється Спільним комітетом Конгресу у видавничих справах.

Якщо говорити окремо про публікацію законів, то треба зазначити, що у Сполучених Штатах відповідальність за отримання законів та присвоєння їм номерів, за якими на них надалі посилатимуться, покладається на Державний архів (Публічний закон 103-40, наприклад, був 40-им

законом, ухваленим Конгресом 103-го скликання). У Державному архіві зберігаються підписані президентом закони у первісній редакції. За публікацію і поширення закону відповідає Державна друкарня. Так само у канадській провінції Альберти існують видання “Закони Альберти” і “Постанови Альберти”, а також “Парламентські звіти Альберти”, які випускаються королівським друкарем. Вартість наданих послуг сплачується відповідною службою законодавчих зборів. У Великій Британії видання законів і урядових постанов здійснюється схожою службою – Канцелярією Її Величності, яка, проте, є органом уряду (а не парламенту). У Німеччині “Федеральні відомості” (Bundesgesetzblatt), де офіційно публікуються федеральні закони, видаються Міністерством юстиції. Донедавна у Польщі видання збірки Dziennik Ustaw (Законодавчий вісник), де вміщувалися закони й постанови, здійснювалося Радою Міністрів. Нині їх публікує Канцелярія Прем’єр-міністра. Законодавчий орган Польщі має своє власне видання “Хроніка Сейму,” де публікуються щотижневі звіти про його роботу.

3. Яку роль у поширенні державної інформації відіграють комерційні підприємства?

За традицією, державні видання продаються державними видавництвами за собівартістю або за ціною, що близька до неї. Дедалі більшого поширення набуває здійснення цієї діяльності комерційними підприємствами на контрактній основі.

У Сполучених Штатах, де історично видання таких документів було справою Державної друкарні, в останні роки сталися зміни: Державна друкарня стала залучати комерційні фірми до участі у торгах за право публікувати державні документи. Комерційні фірми, оскільки вони змагаються за отримання такого права, часто здійснюють видання (на папері, плівці чи у вигляді CD-ROM) навіть швидше і ефективніше, ніж це робить сама Державна друкарня. Іноді ціна видання може бути значно вищою, оскільки комерційні підприємства можуть надати такі послуги швидше, ніж державна друкарня, і завдяки цьому отримують прибутки. У Чеській Республіці видання й поширення державних документів цілком покладаються на комерційні підприємства, які роблять це на конкурсній основі. У Великій Британії Канцелярія Її Величності є нині об’єктом часткової приватизації.

У Сполучених Штатах існує декілька комерційних підприємств, що займаються передруком законів (тобто, вони не є офіційним джерелом документа, а лише друкують тексти законів у кращому та доступнішому для сприйняття читачем вигляді). Mead Data Central (Центр накопичення даних) – це компанія, що готує базу даних LEXIS про закони, судові справи та урядові постанови, супроводжуючи їх розлогими перехресними посиланнями. Її основним конкурентом є компанія WESTLAW, яка надає подібні послуги, а крім того, дає пояснення тлумачень судами законів, історії ухвалення законів тощо. У Німеччині найбільшим видавництвом, що публікує нормативні акти, є C.H. Beck Verlag (яке вперше видало цивільний кодекс у 1896 році, а нині друкують усі основні збірки законів). Існують також інші видавництва, які спеціалізуються на конкретному законодавстві – наприклад, R.S. Schultz видає закони, що стосуються соціальної сфери, а R. Voortberg – адміністративного права. Кожна з цих компаній у своїх виданнях законів полегшує для юридичної спільноти і широкого загалу сприйняття нормативних актів, супроводжуючи їх посиланнями на правові норми, і робить це краще за державне видання.

4. Бібліотечні послуги у забезпеченні доступу до інформації державного значення

Основу демократичного суспільства становлять поінформовані громадяни, які можуть брати активну участь у процесі прийняття рішень, що стосуються керівництва ними. Існує багато джерел інформації для громадян: пасивні та активні, формальні та неформальні. Засоби масової інформації (преса, радіо й телебачення) є головним чином пасивним джерелом інформації. Частка громадян, які активно вишукують інформацію, нерідко може бути незначною. Політики, урядовці, учені-дослідники, науковці, підприємці тощо можуть діставати інформацію з цілої низки джерел: виконаних на замовлення досліджень, опитувань громадської думки та оглядів. Вони можуть передплачувати спеціальні видання, стежити за подіями у засобах масової інформації. І все ж, коли виникає потреба у ґрунтовному вивченні питання чи швидкій перевірці посилання, єдиним логічним місцем, де можна дістати таку інформацію, є бібліотека – публічна, наукова або спеціалізована.

Бібліотеки покликані задовольняти інформаційні потреби своїх постійних відвідувачів, а владні структури зобов'язані задовольняти інформаційні потреби своїх громадян. Тому у багатьох країнах державні друкарні укладають угоди з бібліотеками, за якими бібліотеки стають місцями доступу громадян до інформації. Державні видання пропонуються бібліотекам безоплатно або за зниженими цінами. Ці угоди з бібліотеками про зберігання частини або всіх документів гарантують громадянам доступність державних видань.

У Великій Британії, згідно з угодою від 1923 року, державні публічно-правові документи надаються публічним бібліотекам за півціни. Крім того, шість примірників кожного видання (парламентських і урядових матеріалів) повинні передаватися до трьох державних і трьох провідних університетських бібліотек країни. (Пересічно вартість одного дня пленарних засідань у 1996 році коштувала бібліотекам приблизно 2,5 фунти стерлінгів).

У Німеччині державна бібліотека країни (Німецька бібліотека у м. Франкфурт) отримує один примірник усіх документів (фактично усіх книжок, виданих у Німеччині) безоплатно. Більшість бібліотек повинні підписуватися на федеральні видання (наприклад, вартість річної передплати на "Федеральні відомості" становить приблизно 200 марок). Основні наукові бібліотеки земель отримують публікації органів місцевого самоврядування на умовах зберігання обов'язкового примірника (наприклад, міська бібліотека у Мюнхені отримує усі видання органів влади Баварії безоплатно).

У канадській провінції Альберта існує ціла низка бібліотек-сховищ, які автоматично отримують закони, постанови, а також офіційні парламентські звіти.

5. Програма участі бібліотек у зберіганні федеральних документів Сполучених Штатів Америки

Програма участі бібліотек у зберіганні федеральних документів (ПЗФД) Сполучених Штатів Америки є прикладом надзвичайно розвиненої системи зберігання державних документів. Вона забезпечує безоплатний доступ громадян до інформації, що видається усіма федеральними відомствами і Конгресом США. Керівництво програмою здійснює завідувач Відділу документації (служби у складі Державної друкарні). Згідно із законами і постановами від 1901-1903 років федеральні відомства зобов'язані передавати завідувачу Відділу документації усі видання на всіх носіях для їх подальшого передання до бібліотек-сховищ.

Програма керується трьома принципами:

- 1) за деякими окремими винятками, усі державні публічно-правові видання передаються до бібліотек-сховищ федеральних документів;
- 2) бібліотеки-сховища федеральних документів розташовані у кожному штаті та виборчому окрузі з виборів до Палати Представників Конгресу з метою забезпечення широкого доступу до них;
- 3) державні публічно-правові видання доступні для вільного користування широкого загалу.

У 1996 році у Сполучених Штатах Америки нараховувалося приблизно 1 400 бібліотек-сховищ, які обслуговували в середньому 167 000 користувачів щотижня. Більшість бібліотек-сховищ є вузівськими або публічними, але серед них є також урядові бібліотеки (штатів) та судові бібліотеки. Кожен заклад вибирає конкретний відсоток (від 5% до 98%) обсягів федеральних документів, які він зберігатиме. У США існує 53 так звані "регіональні бібліотеки" (принаймні одна у кожному штаті). Такі бібліотеки-сховища виконують особливі функції у рамках ПЗФД. Вони отримують всі документи, поширювані через систему ПЗФД, наглядають за процесом каталогізації та списання державних видань для подальшого передання до інших бібліотек штату чи регіону і, як правило, забезпечують належне збереження збірок документів та обслуговування ними. Для бібліотеки такого типу недостатньо тільки нагромаджувати матеріали: вона повинна мати також штат кваліфікованих працівників, який міг би допомогти відвідувачам отримати бажану інформацію.

Деякими з переваг централізованої системи бібліотек-сховищ, таких як у ПЗФД США, є:

- Надійне й високоякісне обслуговування.
- Кожне відомство штату заощаджує: йому не потрібно налагоджувати зв'язки та постачати бібліотеки документами; вони не витрачають грошей на видання, опрацювання у палітурки та доправлення документів.
- Забезпечується доступ громадськості до інформації, нагромадженої відомствами кожного штату.
- Забезпечується єдина система каталогізації та індексації інформації державного значення.

Для отримання відповідного свідоцтва і збереження статусу бібліотеки-сховища кожен бібліотечний заклад повинен задовольняти багато вимог, як-от: мати досвідчених працівників для обслуговування відвідувачів, мінімальні технологічні потужності для забезпечення обладнанням для використання CD-ROM, мікрофіш та інтерактивних ресурсів).

6. Електронні послуги та більш широке розповсюдження інформації: віртуальна бібліотека?

Дедалі більшого поширення набуває надання інформації державного значення на електронних носіях (плівках, дискетах, CD-ROM) та через глобальну мережу Internet. В урядових установах закони, постанови та протоколи можна отримати через комп'ютерну мережу. Наприклад, офіційні звіти законодавчих зборів провінції Альберта можна отримати протягом 24 годин через місцеву мережу, так само як і закони та постанови Альберти. Через подібну мережу польський Сейм надає своїм членам стенограми засідань та рішення парламентських комітетів, а також законопроектів, що перебувають на розгляді.

З розширенням мережі Internet інформація часто виходить за фізичні чи електронні межі урядового чи законодавчого органу. Деякі країни та держави перебувають на стадії поступового відкриття доступу громадськості до джерел електронної інформації. У Чеській Республіці, наприклад, електронними копіями законів забезпечуються усі зацікавлені бібліотеки. Багато парламентів світу мають свої home pages у мережі WWW, що дають доступ до тієї чи іншої інформації про діяльність парламенту та/або фактичний доступ до текстів законів. У Великій Британії з усіма законами і повними стенограмами парламентських засідань можна безоплатно ознайомитися через систему Internet. Штат Флорида (США) має у мережі WWW окрему home page для кожної гілки влади, розкладу роботи законодавчого органу, засідань у комітетах законодавчого органу, коментарів кожного законодавця, а також можливість надіслати електронного листа до будь-кого із законодавців. Повний текст законів штату Флорида можна прочитати або видрукувати завдяки неавтономній обчислювальній системі. Сейм Польщі засобами WWW забезпечує доступ громадськості до стенограм пленарних засідань Сейму та "Хроніки Сейму".

Постійно підключена до мережі Internet неавтономна комп'ютерна система "Thomas" забезпечує вільний доступ до законопроектів, що перебувають на розгляді у Конгресі США та комітетах Конгресу, а також до доповідей комітетів. Через неї зацікавлені громадяни можуть прочитати ці матеріали і надіслати свої зауваження своїм представникам у Вашингтоні засобами електронної пошти. Спікер Палати Представників Конгресу США Ньют Гінгріч у січні 1995 року повідомив, що за перші чотири дні існування цієї служби через неї пройшло 175 000 документів, а Бібліотека Конгресу підтвердила, що протягом цих чотирьох днів доступом до системи "Thomas" скористалися 28 000 громадян і 2 500 установ. З цього цілком очевидно випливає, що громадяни справді цікавляться роботою обраних ними представників. У США мережа WWW дає змогу ознайомитися з результатами голосування членів Конгресу щодо того чи іншого законопроекту.

Поширення інформації засобами електронного зв'язку розглядається як засіб заощадження коштів. Наприклад, у 1994 році бюджетні кошти на Програму розвитку федеральних бібліотек-сховищ становили 14 млн. доларів. За ці гроші вони мали поширити 17 млн. примірників 44 600 найменувань у друкованому та електронному вигляді. У 1993 році Державна друкарня започаткувала постійно діючу комп'ютерну службу GPO ACCESS для бібліотек-сховищ, що забезпечує доступ до повних текстів документів, серед яких:

- Зведення законів Сполучених Штатів;
- Публічні закони;
- Федеральний реєстр;
- Зведення федеральних постанов США;
- Звіти Конгресу;
- Законопроекти Конгресу;
- Списки законопроектів Конгресу;
- Довідник Конгресу;
- Показчик звітів Конгресу;
- Звіти ГКС та рішення Генерального контролера;
- Довідник уряду США (де зазначено всі відомства виконавчої влади разом із описом функцій та програм кожного відомства);
- Історія ухвалення законів та резолюцій;
- Економічні показники.

У 1995 році служба GPO ACCESS стала доступною для широкого загалу через мережу Internet. За оцінками, до 1998 року майже вся інформація, що надається ПФБС, буде отримуватися на електронних носіях. Готуючись до цього, всі бібліотеки-сховища зобов'язані вжити заходів для забезпечення своєї здатності ефективно обслуговувати громадян, надаючи їм інформацію на електронних носіях.

Зростання обсягів забезпечення інформацією на електронних носіях може призвести до скорочення потреб у збереженні паперових документів, однак площі під сховища для зберігання інформації збільшаться. Бібліотеки та бібліотечні працівники продовжуватимуть відігравати вирішальну роль у допомозі громадянам відшукувати необхідну їм інформацію. Мине якийсь час, доки кожна людина матиме змогу скористатися комп'ютером вдома чи на роботі, щоб отримати доступ до інформації через системи Internet. Багато бібліотек та освітніх закладів пропонують доступ до джерел інформації для тих, хто не має комп'ютерів вдома. Іронічне ставлення до доби електронної інформації минуло. Там, де за традицією державні друкарні видавали, а бібліотеки заносили до каталогів й архіву документи, намітилася зміна ролей: тепер державне видавництво зберігає інформацію на

електронних носіях у централізованих архівах, а бібліотеки-сховища забезпечуватимуть громадянам доступ до електронної інформації через термінали та принтери, якщо користувачам необхідно її надрукувати. “Відтепер державні видавництва не стільки займатимуться друкуванням, скільки інформаційними сховищами; бібліотеки займатимуться не стільки розміщенням та збереженням, скільки друкуванням” (Фред Вінгартен, Бібліотеки Америки, грудень 1996 року).

У лютому 1997 року у Вашингтоні на зустрічі з працівниками бібліотек, що отримують державну документацію, завідувач відділу документації Вейн Келлі неодноразово наголошував на важливості забезпечення відкритого доступу до інформації державного значення через бібліотечні послуги: “Наріжним каменем інформаційної політики Сполучених Штатів є принцип необмеженого доступу до інформації... Нині ставка робиться на такі надзвичайно важливі питання як збереження офіційної інформації, відкритий доступ, підзвітність уряду та поінформованість виборців”. Бібліотеки й бібліотекарі відіграють суттєву роль у кожному з цих аспектів.

[ПРИМІТКА: За допомогу у підготовці цього матеріалу висловлюю глибоку подяку моїм колегам з парламентських бібліотек та працівникам бібліотек, де зберігається державна документація, які особисто або через мережу Internet відповіли на мої запитання. Чимало інформації отримано із серверу WWW: сторінки ресурсів державної інформації бібліотеки штату Іллінойс та home page Державної друкарні. Особливу подяку висловлюю Андреа Моррісон, бібліотекарці державної документації університету штату Індіана. Елеонора Валентайн].