

УДК 338.22

UDC 338.22

08.00.00 Экономические науки

Economics

**АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
АВТОМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗСК****ANALYSIS OF EFFICIENCY OF  
AUTOMATION OF LEGISLATIVE ACTIVITY  
OF ZSK**

Мирошниченко Марина Александровна  
к. э. н, доцент, SPIN – код 3997-9450,  
marina\_kgu@mail.ru

Miroshnichenko Marina Aleksandrovna  
Cand.Econ.Sci., Associate professor, SPIN – code  
3997-9450, marina\_kgu@mail.ru

Гокова Ольга Борисовна  
магистрант 2 курса, направления  
«Документоведение и архивоведение», gokova-  
o@mail.ru  
*Кубанский государственный университет,  
Краснодар, Россия*

Gokova Olga Borisovna  
2nd year undergraduate student, Document Science  
and Archive Science, [gokova-o@mail.ru](mailto:gokova-o@mail.ru)

*Kuban state university, Krasnodar, Russia*

В статье рассматриваются проблемы в области автоматизации законотворческой деятельности ЗСК и вносятся предложения по их решению. Поскольку перед органами государственной власти и местного самоуправления стоят задачи создания условий для повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг, снижения затрат на содержание государственного аппарата и повышения эффективности его деятельности с использованием современных информационных технологий. Внедрение автоматизированного исполнения процессов, электронные шаблоны документов, электронные проекты повестки — все это может дать возможность перейти на качественно новый уровень эффективности работы

The article deals with problems in the field of automation of legislative activity of ZSK and contains offers on their decision. Public authorities and local governments are faced by tasks of creation of conditions for improvement of quality of the state and municipal services, cost reductions on content of the state machine and increase of efficiency of its activities with use of modern information technologies. Implementation of the automated execution of processes, electronic templates of documents, electronic drafts of the agenda — all this can give the chance to move to qualitatively new level of overall performance

Ключевые слова: АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ СИСТЕМА, БАЗА ДАННЫХ, ДОКУМЕНТ, ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ, ЭЛЕКТРОННЫЙ ДОКУМЕНТООБОРОТ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Keywords: AUTOMATED SYSTEM, DATABASE, DOCUMENT, INFORMATION TECHNOLOGIES, ELECTRONIC DOCUMENT FLOW, EFFICIENCY

**DOI: 10.21515/1990-4665-123-055**

**Введение.** Результатом деятельности любого выборного органа субъекта Российской Федерации (РФ) (Законодательного Собрания или городской Думы) являются те или иные документы (законы, постановления), принятие которых сопровождается рассмотрением сопроводительных документов [1]. К ним относятся: различные редакции проекта, пояснительные записки, юридические заключения, поправки,

дополнения, сопроводительные письма и др. Каждый из этих документов на стадии проекта проходит несколько этапов:

- 1) регистрация;
- 2) рассылка и обсуждение документов среди депутатов;
- 3) рассмотрение на сессиях в нескольких чтениях;
- 4) рассмотрение и подписание главой органа субъекта РФ (например, губернатором или мэром);
- 5) повторное рассмотрение (в случае, если глава органа субъекта РФ проект закона не подписал).

У любого депутата по каждому из проектов могут возникнуть следующие вопросы:

- 1) Какие проекты юридических актов находятся на рассмотрении в настоящее время?
- 2) Какие проекты юридических актов уже рассмотрены или сняты с рассмотрения?
- 3) Какие сопроводительные документы (поправки, дополнения и т.д.) зарегистрированы к проектам?
- 4) Каковы особенности (атрибуты) проектов юридических актов и сопроводительных документов: автор, дата и номер регистрации, текущая стадия и т.д.?
- 5) Какие нормативные документы федерального значения упоминаются в проектах юридических актов и как можно оперативно ознакомиться с их содержанием?

**Автоматизация законотворческой деятельности.** Для разрешения этих вопросов приходится идти в протокольный отдел, правовое управление или канцелярию, искать или заказывать копии нужных документов. На поиск нужного «бумажного» документа уходит время. Иногда среди вороха бумаг найти нужный документ не так-то просто,

поэтому назрела необходимость автоматизировать этот процесс. Автоматизация законотворческой деятельности — сложная задача, решение которой охватывает множество процессов, процедур и сервисов, а для повышения ее результативности необходимо внедрение автоматизации всех ее этапов [2]. В настоящее время в Законодательном собрании Краснодарского края (ЗСК) каждый этап правотворчества осуществляется посредством бумажного документооборота, с помощью АСЭД «Синкопа» и через корпоративную (локальную) сеть. Проанализировав технологию подготовки проектов (нормативного правового акта) НПА, реальное состояние дел, были выявлены недостатки:

- не в полной мере автоматизированы процессы подготовки и прохождения НПА;
- в большей части операций используется ручной труд;
- действующая автоматизированная система электронного документооборота (АСЭД) «Синкопа» позволяет вести только учет, контроль и поиск, как такового электронного оборота документов нет;
- обмен файлами между сотрудниками аппарата по локальной сети не регламентирован и производится вручную по телефонному запросу, поэтому требует много времени и сил;
- повтор операций, например, таких как рассылка проекта и получение замечаний, предложений к нему, которые осуществляются в письменном виде в форме почтовой пересылки и доставки, поэтому зачастую не хватает времени для их учета в окончательном варианте проекта закона, что приводит к многократному рассмотрению на сессиях;
- процесс наполнения повестки сессионными вопросами происходит вручную.

Основная проблема заключается в том, что электронный документооборот, организованный по законам «бумажного», оказывается

зачастую еще менее эффективным, чем просто бумажный. Поэтому необходима разработка правил ведения электронного документооборота, основываясь на бумажном делопроизводстве, но исключив из него всё лишнее, заменив всё, что необходимо электронными и проведя оптимизацию всех процедур, учитывая возможности АСЭД и все требования законодательства, безопасности. В связи с этим необходима реализация следующих мероприятий, представленных в таблице 1.

Таблица 1 — Мероприятия для решения проблем введения электронного документооборота

№	Мероприятия
1.	Законодательное закрепление правил документирования и организации работы с электронными документами, так как рекомендательный характер имеющихся нормативно-методических материалов не имеет значения для большинства руководителей органов власти.
2.	Обучение и повышение квалификации служащих, так как редкостью среди сотрудников является не только наличие профессионального документационного образования или образования в сфере информационных технологий, но даже и возможность получить элементарные знания по основам делопроизводства и электронного документооборота на курсах повышения квалификации.
3.	Оптимизация традиционной технологии работы с документами: уменьшение видового объема документов, рационализация таких процедур, как согласование, оформление резолюций и др.
4.	Поэтапное внедрение электронного документооборота, обеспечивающее поступательное решение возникающих задач.
5.	Организация электронного документооборота, предполагающего не только замену бумажных документов электронными, но и новые методы работы органов власти и их взаимодействия друг с другом.

Наряду с этим представлены предложения по совершенствованию технологии подготовки НПА:

1) так как рассылка проекта и получение замечаний, предложений к нему осуществляются в письменном виде в форме почтовой отправки и доставки, то этот этап подготовки необходимо из «бумажного» перевести в «электронный», для этого предлагается несколько вариантов:

- посредством межведомственного электронного документооборота (для реализации этого предложения необходимо создание межведомственного удостоверяющего центра с обязательным внедрением процесса использования электронной цифровой подписи) [3];

- размещение проекта в формате PDF на сайте ЗСК или выделение электронной вкладки в «Синкопе» для включения всех замечаний и предложений в проект для доработки;

2) обмен файлами по локальной сети заменить общим доступом к ним с возможностью одновременного редактирования разработчиками и участниками процесса;

3) внедрить практику использования шаблонов и образцов проектов;

4) в целях устранения повторных обработок и сокращения срока работы над проектом НПА форматирование электронных файлов и распечатывание производить после учета всех замечаний, согласований и исправлений;

5) ужесточить требования к соблюдению сроков внесения предложений и замечаний;

6) в корпоративной сети обеспечить доступ каждого участника процесса в любой момент к информации об этапах и состоянии прохождения документа;

7) создать функцию интерактивного отчета — электронного паспорта правового акта в АСЭД «Синкопа» (или на сайте ЗСК), что позволит:

- автоматизировать наполнение документами паспорта закона (постановления);

- получить актуальную информацию в реальном времени, а также информацию, содержащуюся в паспорте закона (постановления), в удобном для пользователя виде;

- просмотреть документы, сопровождающие законотворческий процесс, в электронном виде и получать данные по истории изменения информации в разделах паспорта закона (постановления), документах и информации по контролю исполнения законов (постановлений);

- обеспечить полное отображение в истории процессов участников, заданий, принятых решений, сроков обработки документов;

8) на базе этого ресурса может быть перспективным создание электронного проекта повестки дня сессии — автоматически сформированного перечня вопросов, предполагаемых к рассмотрению на основе данных процессов документооборота, а также архива заседаний, позволяющего обеспечить оперативный доступ к документам по рассматриваемым вопросам;

9) для сокращения времени подготовки проектов по возможности уйти от практики многократного визирования (рассылка, включение предложений, исправления и перед включением в повестку дня и т.д.).

Перспективным вариантом решения рассматриваемой проблемы является разработка и внедрение корпоративной правовой системы («Банка законопроектов или проектов юридических актов»), которая обеспечит информационно-правовую поддержку всех подразделений и сотрудников госорганов [4].

В отличие от традиционных вариантов использования правовых баз данных, которые, как правило, ограничены юридическим и финансово-бухгалтерским подразделением, корпоративная правовая система позволит осуществлять полномасштабный доступ к документам и правовой информации широкого круга специалистов, а также оперативно находить любой документ, относящийся к деятельности депутатов, проводить мониторинг прохождения законопроектов, анализ законопроектной работы депутатов, партий и фракций ЗСК. Начальным этапом может стать

создание системы документооборота, которая позволит автоматизировать работу комитетов и подразделений аппарата, осуществляющих функции делопроизводства в законотворческой деятельности [1]. После внедрения этой системы ведение Банка законопроектов (далее — Банк) может осуществляться в полностью автоматическом режиме, в процессе выполнения текущих процедур делопроизводства (рисунок 1). Необходимо разработать технологию, позволяющую осуществлять автоматическое помещение в Банк любого документа, создаваемого на рабочем месте в текстовом редакторе. Внедрение этой системы потребует наличия корпоративной сети, модернизации компьютерного парка и разработки или доработки программного обеспечения.



Рисунок 1 - Структура предлагаемого Банка законопроектов

В состав предлагаемой системы входят:

1. Подсистема «Банк проектов юридических актов», которая должна включать все редакции зарегистрированных проектов юридических актов и материалы к ним (юридические заключения, поправки, пояснительные записки), и фиксировать результаты всех стадий рассмотрения проекта, начиная от регистрации и заканчивая подписанием (принятием) закона (постановления).

2. Подсистема «Архив юридических актов» - должна включать все принятые акты, а также снятые с рассмотрения и все сопроводительные документы к ним.

3. Подсистема «Архив протоколов заседаний» - должна включать порядок работы и повестку дня каждого заседания, а также протоколы заседаний, стенографические отчеты и т.д. Подсистема «Архив протоколов заседаний» может содержать следующие элементы:

1) элемент «Формирование повестки дня» - режим специального отбора проектов юридического акта в требуемом порядке и вывода выходных форм с целью подготовки и утверждения проекта повестки дня заседания выборного органа субъекта РФ, позволяющий формировать: проект повестки дня; проект порядка работы заседания; повестку дня заседания в день заседания, которую возможно менять на заседании, во время обсуждения, и сразу после утверждения выдать ее распечатку;

2) элемент «Мониторинг» - режим специального отбора проектов юридического акта в отдельный список по атрибутам, например:

- документы, которые готовы для рассмотрения в 1-м чтении,
- документы, рассмотрение которых не закончено на заседании,
- документы, которые рассматривались на заседании во 2-м чтении,
- документы, не принятые за основу за период с \_\_/\_\_/\_\_ по \_\_/\_\_/\_\_;

3) элемент «Статистика» - режим отображения информации о проектах, внесенных депутатами, комитетами, постоянными и профильными комиссиями, фракциями, объединениями и блоками выборного органа субъекта РФ в виде статистических отчетов, например:

- информация о проектах, внесенных депутатами;
- информация о проектах, внесенных комитетами, постоянными и профильными комиссиями;
- информация о проектах, внесенных фракциями, объединениями и блоками;
- информация о принятых законах;
- информация об итогах рассмотрения повестки дня заседания;



- справка о работе выборного органа субъекта РФ;
- справка о прохождении законов;
- отчеты и справки о вопросах, включаемых в проект повестки дня заседания.

4. Подсистема «Банк законотворческой деятельности» обеспечит регистрацию, обработку, хранение и актуализацию проектов юридических актов выборного органа субъекта РФ (например, Законодательного Собрания или городской Думы), а также сопроводительных документов к проектам юридических актов. Также в этой подсистеме должна быть предусмотрена обработка текстов проектов юридических актов или сопроводительных документов (формирование оглавления документа, установка ссылок на нормативные акты федерального и местного значения), которая включает в себя:

1) отслеживание проектов юридических актов на стадиях их движения (например, 1-е, 2-е, 3-е чтение, подписание губернатором (или мэром) и повторное рассмотрение);

2) составление различных материалов к очередному заседанию выборного органа субъекта РФ в соответствии с Регламентом (например, проект повестки дня, перечень рассматриваемых проектов юридических актов) и дальнейшая обработка результатов рассмотрения проектов юридических актов по итогам заседания;

3) составление различных статистических отчетов и выборок документов по запросам.

Необходимо предусмотреть и такой важный элемент подсистемы как актуализация проектов юридических актов, который включает в себя:

- внесение новых редакций и изменений в имеющиеся проекты юридических актов с учетом поправок;

- изменение текущей стадии проекта юридического акта по результатам рассмотрения на заседании;
- создание дополнений и донесение до пользователя последних изменений в Банке.

Поскольку документ - неизменный посредник в деятельности людей и носитель информации - проблема в том, что со временем документов накапливается великое множество, и с каждым днем их становится все больше и больше. Для успешного решения проблемы работы с большими массивами документов и информации необходимо создание электронных хранилищ документов, аккумулирующих документы и обеспечивающих оперативный доступ к нужной информации. Предлагаются следующие этапы работы по созданию хранилищ документов и информации:

- разработка и внедрение технологии автоматизированного архивирования документов в процессе их создания;
- реализация доступа к информационным ресурсам;
- создание мощного поискового сервиса в больших массивах документов;
- оснащение инструментарием для создания информационных справочных систем, хранилищ документов и других приложений по работе с документами и обеспечение возможности представления документов: гипертекстовые ссылки, включение в текст документов графиков, таблиц и т.д.;
- обеспечение интеграции системы электронного документооборота с правовыми базами данных, продуктами MS Word.

**Заключение.** Главный результат автоматизации документооборота – наведение порядка в работе с документами, существенная оптимизация бизнес-процессов, сокращение сроков принятия управленческих решений и повышение эффективности работы государственных органов [5]. После

внедрения СЭД руководство компании получает эффективный инструмент управления, необходимый для развития бизнеса в современных условиях. Внедрение электронного документооборота посредством автоматизированных систем является в настоящее время одной из приоритетных задач органов власти, успешная реализация которой позволит обеспечить переход на более качественный уровень работы государственных и муниципальных служащих, а также повысить результативность правотворческой деятельности, эффективность и экономичность управления, исполнение полномочий и решение задач государственных органов. Предстоит решить еще много задач организационного, нормативно-правового, кадрового и технического характера. Для их решения потребуются скоординированные совместные усилия документоведов, архивистов, специалистов по IT-технологиям и юристов. Очевидно, что органами власти в разрешении такой сложной системной проблемы, как эффективное управление документацией в информационном обществе, выбран верный вектор движения. Внедрение автоматизированного исполнения процессов, электронные шаблоны документов, электронные проекты повестки — все это даст возможность перейти на качественно новый уровень эффективности работы. Таким образом, автоматизация законотворческой деятельности позволит:

- сократить сроки доставки информации к пользователям;
- обеспечить полноту, достоверность и актуальность хранимой информации, соблюдая безопасность хранения и обращения информации в рамках системы;
- осуществить переход на технологию безбумажной работы с документами максимально возможного количества участников;
- применить электронное согласование документа, что позволит значительно сократить время его рассмотрения;

– осуществить оперативный контроль исполнения поручений, резолюций;

– рационально распределить роли и полномочия в ходе выполнения процесса и охватить весь жизненный цикл документа.

#### **Библиографический список**

1 Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 18 апреля 2012 года № 3212-П «О Методических правилах подготовки и оформления правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Краснодарского края».

2 Кузнецова Е.В. Электронный документооборот как инструмент повышения эффективности государственного управления // Социокультурные факторы инновационного развития региона: Всероссийская научная конференция 27-28 октября 2011 года. Сб.статей / Сост. Т.Е. Зерчанинова, И.С. Парфенова. Екатеринбург, УрАГС, 2011. С. 139-143.

3 Мирошниченко М.А. Концепция развития межведомственного взаимодействия на территории Краснодарского края на основе электронного документооборота / Мирошниченко М.А., Тонкошкурова Е.Н. // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – Краснодар: КубГАУ, 2014. – №10(104). URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/35.pdf>.

4 Ларин М.В. Основные условия оптимизации документооборота в современных условиях// Документация в информационном обществе: проблемы оптимизации документооборота. Доклады и сообщения на XVIII Международной научно-практической конференции 26-27 октября 2011 г. / Росархив. ВНИИДАД. М., 2012. С. 33-37.

5 Мирошниченко М.А. Электронное правительство. Предоставление государственных и муниципальных услуг: учеб. пособие / А.А. Мирошниченко, М. А. Мирошниченко; под ред. В.В. Ермоленко. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2014. 240 с.

#### **References**

1 Postanovlenie Zakonodatel'nogo Sobranija Krasnodarskogo kraja ot 18 aprelja 2012 goda № 3212-P «O Metodicheskikh pravilah podgotovki i oformlenija pravovyh aktov, prinimaemyh Zakonodatel'nym Sobraniem Krasnodarskogo kraja».

2 Kuznecova E.V. Jelektronnyj dokumentooborot kak instrument povyshenija jeffektivnosti gosudarstvennogo upravlenija // Sociokul'turnye faktory innovacionnogo razvitija regiona: Vserossijskaja nauchnaja konferencija 27-28 oktjabrja 2011 goda. Sb.statej / Sost. T.E. Zerchaninova, I.S. Parfenova. Ekaterinburg, UrAGS, 2011. S. 139-143.

3 Miroshnichenko M.A. Konceptija razvitija mezhvedomstvennogo vzaimodejstvija na territorii Krasnodarskogo kraja na osnove jelektronnogo dokumentooborota / Miroshnichenko M.A., Tonkoshkurova E.N. // Politematicheskij setevoj jelektronnyj nauchnyj zhurnal Kubanskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. – Krasnodar: KubGAU, 2014. – №10(104). URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/35.pdf>.

4 Larin M.V. Osnovnye uslovija optimizacii dokumentooborota v sovremennyh uslovijah// Dokumentacija v informacionnom obshhestve: problemy optimizacii dokumentooborota. Doklady i soobshhenija na XVIII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii 26-27 oktjabrja 2011 g. / Rosarhiv. VNIIDAD. M., 2012. S. 33-37.

5 Miroshnichenko M.A. Jelektronnoe pravitel'stvo. Predostavlenie gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug: ucheb. posobie / A.A. Miroshnichenko, M. A. Miroshnichenko; pod red. V.V. Ermolenko. Krasnodar: Kubanskij gos. un-t, 2014. 240 s.