

УДК 651:342.52:353.2

***ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ***

Ходжаян Е.Г.

старший преподаватель кафедры журналистики, филологии,

документоведения и библиотековедения,

Ульяновский государственный университет,

Ульяновск, Россия

Аннотация

Активный нормотворческий процесс на федеральном и региональном уровнях определяет интерес к вопросам оформления нормативно-правовых актов. Правотворчество присуще в большей степени законодательным органам власти и является их особенностью. Оно имеет управленческую природу, протекает в определенных формах и делится на этапы. Каждый этап получает отражение в соответствующих документах. В статье рассмотрены особенности законотворческого документооборота. Проанализирован опыт работы аппарата Законодательного Собрания Ульяновской области. Сделаны выводы о том, что документооборот и его организация играет определяющую роль в деятельности представительного органа власти.

Ключевые слова: документационное обеспечение управления, делопроизводство, законотворческий документооборот, автоматизация, система электронного документооборота.

***DOCUMENT MANAGEMENT OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF THE
ULYANOVSK REGION***

Khodzhayan E.G.

*senior lecturer of the Department of Journalism, Philology, Records and Library Science,
Ulyanovsk State University,
Ulyanovsk, Russia*

Annotation

Active normative process at the federal and regional levels determines interest in generation of normative legal acts. Lawmaking is more characteristic of the legislative authorities and is their peculiarity. It has a managerial nature, takes place in certain forms and is divided into stages. Each stage is reflected in the relevant documents. The article deals with the peculiarities of legislative document flow. The experience of the apparatus of the Legislative Assembly of the Ulyanovsk region is analyzed. It is concluded that the document flow and its organization plays a decisive role in the activities of the representative body of power.

Keywords: document management, record keeping, legislative document flow, automation, electronic document system.

На современном этапе развития российской государственности отмечается интерес исследователей к проблемам построения системы государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также к определению правового статуса законодательного (представительного) органа государственной власти как важнейшего элемента конструкции федеративного государства [8].

Несмотря на то, что российский парламент как общенациональное представительное учреждение появился еще в начале XX в. — законодательная база для создания подобного органа власти была заложена 17 октября 1905 г.,

когда Николай II подписал Манифест, провозгласивший политические свободы и обещавший выборы в Государственную Думу [2, 139] — о полноценной законодательной (представительной) власти на местах можно говорить лишь с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Она наделила субъекты Российской Федерации правом создавать качественно новые органы государственной власти, которые в условиях реализации принципа федерализма должны были стать базовыми органами для создания системы законодательства субъектов Российской Федерации. Реализация этой функции была возложена на органы законодательной власти — парламенты субъектов Российской Федерации, которые стали постоянно действующими, высшими и единственными органами, осуществляющими законодательное регулирование в субъектах Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [11] единственным органом законодательной власти в субъекте Российской Федерации назван законодательный (представительный) орган государственной власти. В краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах это думы, собрания (например, Московская Городская Дума, Законодательное Собрание Тверской области, Псковское областное собрание).

Порядок работы представительных (законодательных) органов власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов определяется их регламентами. Они избирают из своего состава председателей, которые руководят работой, ведают внутренним распорядком, а также заместителей председателей, исполняющих обязанности председателей в случае их отсутствия, невозможности осуществления ими

своих обязанностей или по их поручению, а также другие обязанности в соответствии с регламентом.

Представительные (законодательные) органы власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов являются постоянно действующими органами и работают в сессионном порядке. Сессии созываются по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

Для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению представительных (законодательных) органов власти из числа их депутатов создаются постоянные и временные комиссии (комитеты), структура, полномочия, порядок формирования и деятельности которых определяются представительными (законодательными) органами самостоятельно в принимаемых ими регламентах [5, 425-428].

Процесс нормотворчества активно идет на федеральном и региональном уровнях, что вызывает большой интерес к вопросам оформления нормативно-правовых актов. Однако единые правила не выработаны до сих пор, а на практике их содержание и порядок изложения зачастую зависят от подразделения-разработчика (юридическая служба или служба делопроизводства) [17].

Правотворчество присуще всем органам власти, но в большей степени законодательной и является ее особенностью. Оно имеет управленческую природу, протекает в определенных формах и делится на стадии (этапы). Каждый этап получает отражение в соответствующих документах. Состав же их зависит от того, какой нормативный акт принимается, как полно он отражает последовательность действий. В основном это хорошо известные всем документы системы организационно-распорядительной документации. Другие функции обеспечивают системы кадровой, финансовой, статистической и другой литературы.

Законотворческий документооборот выделяет ряд специфических особенностей [1]:

1. Структура документопотоков и характеристики документов.

Входящие, исходящие, организационно-распорядительные документы и обращения граждан в представительных органах власти имеют второстепенное значение. Основной документопоток составляют законопроекты. Каждый законопроект представляет собой сложный составной документ, который кроме самого текста будущего закона в нескольких вариантах (чтениях), включает в себя заключения, пояснительные записки разного рода и т.д. Жизненный цикл законопроекта сопровождают вспомогательные документы, подготовленные разными авторами: структурными подразделениями аппарата, комитетами, комиссиями законодательного органа, депутатскими объединениями и отдельными депутатами, обладающими правом законодательной инициативы организациями. Законопроект одновременно обладает характеристиками входящих, исходящих и внутренних документов. Регистрируясь в качестве входящей законодательной инициативы, он проходит через внутренние стадии работы, а после принятия опять направляется извне — на подпись высшему должностному лицу региона.

2. Порядок работы с документами.

Здесь не действуют ставшие привычными для документов механизмы разработки, согласования, утверждения, подписания и регистрации. Законопроект проходит сквозь сложную систему рассмотрения на заседаниях комитетов, комиссий, фракций, принятия в нескольких чтениях, внесения поправок и т.д.

3. Обширный круг участников процесса законотворчества.

Система выходит далеко за пределы границ организационно-функциональной структуры органов законодательной власти. Прежде всего, помимо депутатов субъектами права законодательной инициативы в любом

регионе являются глава исполнительной власти и представительные органы муниципальных образований. Это определенным федеральным законодательством минимум. Уставами субъектов РФ этими правами дополнительно могут быть наделены органы исполнительной и судебной власти, общественные организации, объединения граждан и т.д. Второе, любой принятый органом законодательной власти субъекта РФ закон подписывает высшее должностное лицо данного региона (глава республики, губернатор). Третье, на постоянной основе работают не все депутаты, что означает, что их рабочие места располагаются по месту основной деятельности.

В Ульяновской области законодательная власть начала формироваться в 1995 г. Законодательное Собрание Ульяновской области — постоянно действующий высший и единственный орган законодательной власти в регионе — впервые было избрано 17 декабря 1995 г. [3].

Благодаря работе депутатов Ульяновская область стала одним из первых в России субъектов, которые привели все свои нормативно-правовые акты в соответствие с федеральным законодательством. Также в числе первых здесь приняли местный закон о молодежной политике, перешли на смешанную мажоритарно-пропорциональную систему выборов в представительные органы государственной власти региона, ввели в действие федеральный закон о реформе местного самоуправления, одними из первых в области внедрили систему электронного документооборота [4].

Немаловажную роль в этом сыграли сотрудники аппарата Законодательного Собрания. Ведь именно в его отделах сосредоточена работа по подготовке законопроектов.

Основная тяжесть разработки, доработки, согласования и шлифовки текстов законопроектов лежит на комитетах Законодательного Собрания и соответствующих отделах аппарата. Именно здесь в тесном сотрудничестве с управлением по вопросам правового и документационного обеспечения

концентрируется вся черновая и скрупулезная работа, в результате которой на свет появляется отработанный законопроект. При этом работники аппарата проводят экспертизу тех или иных положений разрабатываемых законов, запрашивают и перепроверяют необходимую информацию, организуют по поручениям депутатов совещания, обсуждения [16, 153]. Кроме всего прочего отделы по обеспечению работы комитетов осуществляют учет входящей корреспонденции, прохождение, оформление и рассылку служебных документов, подготовку ответов по результатам рассмотрения поступивших в комитет обращений либо внесение предложений по принятию необходимых решений, а также отвечают за делопроизводство соответствующего комитета и организуют хранение документов отдела.

Организация единой системы делопроизводства Законодательного Собрания осуществляется специалистами отдела документационного обеспечения управления по вопросам правового и документационного обеспечения аппарата; в комитетах и подразделениях — специалистами, определенными руководителем подразделения в соответствии с должностной инструкцией; касающейся деятельности депутатов в округах — помощниками депутатов в соответствии с Положением о деятельности помощника депутата Законодательного Собрания [14].

В целях установления единой системы делопроизводства, порядка работы с документами, основных правил их подготовки в аппарате Законодательного Собрания Ульяновской области, а также учитывая изменения, произошедшие в работе с документами в связи с внедрением программы автоматизации делопроизводства и электронного документооборота была введена в действие инструкция по работе с документами в Законодательном Собрании Ульяновской области с целью повышения качества подготавливаемых документов и в связи с нововведениями в российском законодательстве.

Она позволяет установить единый порядок оформления служебных документов в Законодательном Собрании, унифицировать структуру текстов, реквизиты, бланки и формы документов, используемые шрифты и на этой основе оказать помощь депутатам, их помощникам и работникам структурных подразделений аппарата в правильном оформлении документов. Наряду с общими требованиями к оформлению документов в Инструкции по работе с документами в Законодательном Собрании Ульяновской области отражены также особенности оформления отдельных видов служебных документов.

Законодательное Собрание в пределах своей компетенции, в соответствии с Конституцией РФ, Уставом Ульяновской области, Регламентом Законодательного Собрания принимает нормативные правовые акты (законы, постановления, положения), иные документы (обращения, заявления и т.д.) [15].

Законодательное Собрание осуществляет свою деятельность через заседания отдельных комитетов, совместные заседания комитетов, рабочие совещания депутатов и комиссий. Основной формой работы являются очередные заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. По необходимости проводятся внеочередные и чрезвычайные заседания. Поэтому в основную документированную деятельность Законодательного Собрания входит ведение протоколов заседаний. Кроме протоколов оформляются стенограммы заседаний.

Председатель Законодательного Собрания в пределах своей компетенции издает распоряжения, которыми принимаются локальные нормативные акты. В Законодательном Собрании создаются и другие документы внутреннего характера, связанные с обеспечением деятельности комитетов, аппарата (справки, служебные записки и т.д.).

Внедрение электронного документооборота в органах региональной власти явилось первым шагом к реализации концепции «электронного

правительства». Это позволит обеспечить эффективное управление документами на всех стадиях их жизненного цикла – от подготовки и регистрации до выдачи резолюций, отчетов об исполнении и списании документов в архив.

Внимание со стороны избирателей делает процесс принятия решений более открытым, публичным. Этому способствует вышедшая в основной редакции в 2009 г. программа «Электронная Россия», а также целый ряд документов, в том числе и на регионально уровне, сопровождающих программу информатизации органов государственной власти.

Одновременно с концепцией электронного правительства к нам с Запада пришла еще одна концепция — «государство как услуга», т. е. идея, что основная функция государства, государственного аппарата — оказание услуг своим гражданам и соответственно одни из основных показателей его работы — качество и оперативность выполнения запросов граждан [6, 29].

Их выполнение немислимо без соответствующей профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих и приобретения необходимых навыков работы с компьютерной техникой. Одной из важнейших задач реформы государственной службы является формирование корпуса государственных служащих, профессионально подготовленных для работы в управленческих структурах, компетентных, обладающих необходимыми навыками по использованию современных информационных технологий [7, 87-89].

Аппарат Законодательного Собрания также поддерживает тесные связи со своими коллегами из Государственной Думы и Совета Федерации. Налажен систематический обмен информацией, работники выезжают на семинары, которые проводятся в Москве, к нам приезжают специалисты из Федерального Собрания [16, 154].

С 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ [9]. Он предоставил гражданам Российской Федерации право доступа к информации, которой обладают исполнительные и законодательные органы власти, а также органы местного самоуправления. Это может быть информация, которой органы власти располагают в силу непосредственной реализации возложенных на них полномочий, и информация, поступающая из внешних источников.

Эти нормы, в свою очередь, нашли отражение в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ [10], согласно которому граждане и организации вправе получать информацию, касающуюся деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, если эта информация не отнесена действующим федеральным законодательством к «государственной тайне» или «служебной тайне» [11].

С точки зрения делопроизводства, возникает еще один мощный документопоток. Закон, кроме того, меняет технологию работы с документами: например, впервые вводится трудоемкий процесс цензурирования документов, имеющих грифы ограничения доступа [18].

Для должного исполнения требований, прежде всего, необходимо хорошо налаженное управление документами. При этом следует иметь в виду, что речь в законе идет не о документах, а об информации. В этом случае для исполнения запросов передается информация из информационных систем и из различного рода вспомогательной документации. При этом закон не устанавливает ни форму запроса, ни форму и способ ответа (на бумажном носителе или в электронном виде). Как нам представляется, в основу этой работы может быть положен Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ [12] и опыт, накопленный органами власти и управления в этой сфере деятельности [19].

Представительный характер регионального парламента объясняет особенно внимательное отношение к обращениям граждан. Методическое руководство работой с обращениями граждан, контроль за их прохождением в аппарате Законодательного Собрания возложено на отдел по работе с обращениями граждан и организаций.

Обращения граждан, поступающие на имя депутата Законодательного Собрания в приемную его избирательного округа, а также в результате личного приема, регистрируются помощником депутата и рассматриваются в конкретной приемной. Помощник ведет учет поступающей на имя депутата Законодательного Собрания документов, готовит проекты запросов, писем, обращений депутата в соответствующие организации по обращениям граждан, ответы гражданам и несет персональную ответственность за их качество, правильность и своевременность подготовки.

Организация приема граждан осуществляется депутатами в округе. Организация приема и контроль за исполнением поручений, данных на приеме, осуществляется помощниками депутатов. Выказанный посетителем вопрос, для решения которого он обращается к депутату Законодательного Собрания, оформляется на специальном бланке «Прием граждан».

Электронное правительство и в более широком плане электронное государство может функционировать только при наличии механизма обмена юридически значимыми электронными документами между всеми участниками документооборота.

Как отметила в своем отчете в 2000 г. комиссия по информатизации Канады, «Законодательство о доступе к информации может работать лишь настолько хорошо, насколько качественны документы, к которым оно открывает доступ. Подобные права не слишком полезны, если изначально не

были созданы надежные документы, если эти документы невозможно найти, когда они нужны или если неадекватно организована работа по отбору документов на архивное хранение и на уничтожение» [18].

Таким образом, документооборот и его организация играют определяющую роль в организации работы представительного органа власти. Его успешная организация привела к тому, что за сравнительно небольшой срок существования регионального законодательства накоплен уникальный опыт правотворчества, превратившегося в действенный регулятор социально-экономических процессов, всех сфер общественной жизни [20].

Работа регионального парламента направлена на осуществление нормативного регулирования общественной жизни, а административных структур в его составе — на поддержание осуществления этой первостепенной задачи. Нацеленное на эффективную деятельность взаимодействие депутатов и сотрудников аппарата помогает создавать правовое поле, позволяющее области развиваться в условиях демократического общества и рыночной экономики.

Библиографический список:

1. Автоматизация законотворчества: разработана конфигурация на базе EOS for SharePoint // CNnews Клуб. Блоги экспертов и ИТ-компаний. URL: http://club.cnews.ru/blogs/entry/avtomatizatsiya_zakonotvorchestva_razrabotana_konfiguratsiya_na_baze_eos_for_sharepoint (дата обращения: 12.09.2018).
2. Жукова Л.В. История. Ответы на вопросы. Устный экзамен, теория и практика. / Жукова Л.В. – М.: Экзамен, 2000. – 256 с.
3. Законодательное Собрание Ульяновской области. // Законодательное Собрание Ульяновской области: сайт. Ульяновск, 2018. URL: <http://www.zsuo.ru/o-zakonodatelnom-sobranii/istoriya-zakonodatelnogo->

sobraniya/236-zakonodatelnoe-sobranie-ulyanovskoj-oblasti.html (дата обращения: 12.09.2018).

4. Законодательному Собранию Ульяновской области – 10 лет // Парламентское обозрение. Совет Федерации: компетентно о главном. 2006. № 2 (18). URL: http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/parlisurvey/2006/01/32/item787.html (дата обращения: 22.05.2010).

5. Козлова Е.И. Конституционное право Российской Федерации: учебник / Козлова Е.И., Кутафин О.Е. - М.: Юристъ, 1995. – 480 с. – С. 425-428.

6. Кузнецов С.Л. Электронное правительство и Интернет. Делопроизводство. – 2010. – № 2. – С. 29-33.

7. Миронов А.А. Государственный служащий в информационном мире: опыт компьютеризации в Аппарате Парламента республики Марий Эл // Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ: Практика. Мнения. Проблемы. Информационно-методический бюллетень. Выпуск 1 (23). Издание Государственной Думы. – Москва, 2002. – С. 87-89.

8. Норкин А.В. Выборный орган государственной власти субъекта Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ : Практика. Мнения. Проблемы. – Информационно-методический бюллетень. – 2002. – Вып. 2 (24). – С. 13-21.

9. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ, с изменениями от 28 декабря 2017 г. : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 января 2009 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 28 января 2009 г. // Рос. газ. – 2009. – 13 февраля.

10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ, с

изменениями от 19 июля 2018 г. : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 июля 2006 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14 июля 2006 г. // Рос. газ. – 2006. – 29 июля.

11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, с изменениями от 03 августа 2018 г. : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 сентября 1999 г. // Рос. газ. – 1999. – 19 октября.

12. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, с изменениями от 18 июля 2012 г. : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 апреля 2006 г. : одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 апреля 2006 г. // Рос. газ. – 2006. – 5 мая.

13. Павлов И.Ю., Голубева Е.Г. Особенности правового регулирования вопросов доступа к информации в федеральных законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» и «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_28_14.htm (дата обращения: 12.09.2018).

14. Положение об управлении аппарата Законодательного Собрания Ульяновской области по вопросам правового и документационного обеспечения : утверждено Распоряжением председателя Законодательного Собрания от 13 марта 2017 г. № 242-р // Законодательное Собрание Ульяновской области: сайт. Ульяновск, 2018. URL: <http://www.zsuo.ru/funktsii-i-zadachi-strukturnykh-podrazdelenij-zakonodatelnogo-sobraniya/7811-pravovoe-upravlenie.html> (дата обращения: 12.09.2018).

15. Регламент Законодательного Собрания Ульяновской области : принят постановлением Законодательного Собрания Ульяновской обл. от 30 сентября 2010 г., с изменениями от 21 февраля 2018 г. // Законодательное Собрание Ульяновской области: сайт. Ульяновск, 2018. URL: <http://www.zsuo.ru/o-zakonodatelnom-sobranii/reglament.html> (дата обращения: 12.09.2018).

16. Стеклов А.А. Аппарат законодательного органа власти как необходимый элемент обеспечения его эффективной работы // Российский парламентаризм: история и современность: Материалы научно-практической конференции, посвященной 10-летию Законодательного Собрания Ульяновской области. 16-17 марта 2005 года. – Ульяновск: Изд-во «Корпорация технологий продвижения», 2005. – С. 152-155.

17. Чуковенков А.Ю. Юридическая техника и правила оформления документов // Секретарь-референт. 2009. № 3. URL: http://www.profiz.ru/sr/3_2009/oformlenie_dokumentov/ (дата обращения: 12.09.2018).

18. Храмовская Н.А. Документооборот 2010: что год грядущий нам готовит? Делопроизводство и документооборот на предприятии. – 2009. – № 12. – С. 22-32.

19. Храмовская Н.А. Законодательство о свободе доступа к государственной информации: последствия для государственных органов // Эффективный документооборот в органах государственной власти и местного самоуправления. М. РАГС. 15-17.04.2009. – С. 90-91.

20. Совершенствование федеративных отношений и формирование единого правового поля Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ : Практика. Мнения. Проблемы. - Информационно-методический бюллетень. – 2002. – Вып. 3(25). – С. 4.

Оригинальность 70%