

фото с разрешением 72 точек, увеличивать нельзя, лучше снять или прислать оригинал, или отсканировать с разрешением 300 точек.



Коркин А.М.¹

ВОПРОСЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Проводимые в органах государственной власти информатизация законодательного процесса затрагивает лишь обеспечение эффективной организации и использования информационных ресурсов с применением прогрессивных технологий, что само по себе имеет очень важное, но не решающее значение. Традиционный подход — автоматизация поиска информации в базах данных и организация электронного документооборота для подготовленных и принятых решений в соответствии с законодательными процедурами.

Правотворчество как ключевая часть законодательного процесса, является разновидностью интеллектуальной деятельности, в результате которой создается текст нормативного акта в режиме коллективного взаимодействия участников на основе применения накопленных ими знаний и опыта и в соответствии с процедурами (регламентами), принятыми для организации этого процесса, устоявшейся правовой доктриной и передовыми приемами работы. Поиск и использование информации в данном случае служат только средствами обеспечения этого вида деятельности и не затрагивают ее информатизацию по существу.

Для информатизации правотворчества нужны специальные средства автоматизации, обеспечивающие на всех стадиях непосредственную организацию работ специалистов и их взаимодействие в творческом процессе.

Несмотря на то, что творчество как таковое пока не может быть формализовано, тем не менее, в законотворчестве обнаруживаются некоторые характерные особенности, которые типичны для этого вида деятельности и могут быть объектами информатизации.

К ним, в частности, можно отнести, следующие такие особенности.

1. Анализ информации и подготовка нового текста (в широком смысле — концепция, техническое задание, законопроект, поправка, заключение, результаты мониторинга правоприменения и т.п.) осуществляются всегда в связанном цикле — от общего к частному и от частного к общему, что должно обеспечивать соблюдение внутренней логики в каждом тексте в целом и его частях, понятной для других читателей — субъектов процесса. Соответственно материалы, имеющие отношение к разрабатываемой теме, для удобства группируются автором в про-

цессе работы также по иерархической структуре. Смещение акцента в сторону творческого начала в законопроектной деятельности тем сильнее, чем проще сохранение и систематизация материалов, полученных из различных информационных ресурсов (подключение и удаление, копирование и перемещение, печать в целостном или частном представлении, передача в системном виде другим специалистам, формирование архива).

2. Тексты и их части традиционно снабжаются сведениями, подтверждающими корректность и обоснованность авторской позиции (ссылки на конкретные документы и их фрагменты, имеющие отношение к исследуемому вопросу, ранее одобренные аналоги и т.п.), что делает более прозрачной позицию автора. В то же время применение в последующем технологий с использованием бумажных носителей для согласования или утверждения текста затрудняет автору включение в его содержание цитируемых документов или имеющих принципиальное значение их фрагментов с аналитическими комментариями. В результате текст сопровождается опять-таки бумажными приложениями в виде списков и текстов документов, аналитических отчетов, что не обеспечивает целостной систематизации материала и затрудняет как его восприятие, так и реакцию на него, не говоря уже о способах доставки и оперативном доступе к этим материалам в процессе работы.

3. Подготовленный текст, как правило, не содержит сведений о реальном объеме проанализированной информации, имеющей отношение к вопросу, и приемах такого анализа, то есть всего того, что автор помимо цитируемых документов принимал во внимание при создании текста. На практике этот пробел восполняется при проведении многочисленных рабочих совещаний, парламентских слушаний, круглых столов, согласительных комиссий и т.п., когда прежде всего выясняется, что автор имел в виду и почему сформирована и изложена именно такая позиция.

4. Основной задачей всех авторов является соблюдение требований к качеству разрабатываемых текстов с учетом критериев, изложенных в нормативных предписаниях и описанных в научной литературе и практических рекомендациях. Перечень критериев оценки достаточно устойчив. Эффективность экспертизы как самостоятель-

Несмотря на то, что творчество как таковое пока не может быть формализовано, тем не менее, в законотворчестве обнаруживаются некоторые характерные особенности, которые типичны для этого вида деятельности и могут быть объектами информатизации.

¹ Коркин Алексей Михайлович — генеральный директор юридического информационного агентства INTRALEX (Москва), закончил Юридический факультет МГУ.

ного этапа в правотворчестве тем выше, чем прозрачнее для экспертов позиции (и их мотивация) авторов-разработчиков текстов, информация о соблюдении авторами требований при разработке текстов, так как экспертная оценка основывается на тех же критериях. Тексты в законодательном процессе подвергаются экспертизе многократно. Однако каждый этап экспертной оценки текстов фактически начинается с нулевой отметки из-за отсутствия не только аналитических, но и зачастую исходных материалов к текстам.

Законодательная деятельность на федеральном и региональном уровнях представляет собой индустрию правотворчества, в которой отмеченные сложности возникают многократно. Информатизация правотворческой деятельности позволит создать комфортные условия для работы всех участников законодательного процесса, обеспечить качество разработки законопроектов и в итоге гармонизацию законодательства в целом.

Решение задачи автоматизации законодательного процесса возможно на основе создания индивидуальных автоматизированных рабочих мест для разработчиков, аналитиков и экспертов с применением информационных технологий, обеспечивающих организацию их индивидуальной, (творческой), работы и информационно-аналитическое взаимодействие этих специалистов как внутри отдельного органа, так и между органами, участвующими в законопроектной деятельности.

Иллюстрацией возможностей информационных технологий для реализации проекта автоматизации законопроектной деятельности в целях системного сопровождения закона в течение его жизненного цикла (подготовка, принятие, применение, изменение) на основе вышеизложенного подхода могут служить разработки Юридического информационного агентства INTRALEX, предусматривающие следующие оригинальные решения.

Методологической основой реализации проекта является сочетание теоретических требований правовой науки, позитивного опыта законопроектной деятельности в области обеспечения качества проводимых исследований законодательства и разработки текста законопроекта средствами автоматизированной системы, что позволяет выстроить организационную и логическую структуру работы на каждом этапе на более высоком уровне аналитики и оценки результата.

Концептуальная идея проекта заключается в конструировании и построении в виде дерева целей в рамках компьютерной системы организационно-технологической модели законопроектной деятельности, составляющими которой являются собственно действия специалистов, выполняемые в определенной последовательности и по согласованной методике (установленные процедуры, требования), а также результаты выполнения этих действий на каждом из сложившихся этапов работ.

При таком подходе отражаются функциональные шаги специалиста (разработчика, эксперта) и результаты выполненных работ, а также сведения о характере, приемах и способах их выполнения.

Применение данного подхода, с одной стороны, позволит сохранить все исходные материалы, связанные с

разработкой, анализом и экспертизой текста на любой стадии, сместить акцент в сторону творческого начала в работе, зафиксировать авторство творческих коллективов или отдельных авторов, а с другой — максимально устранить повторяющиеся процедуры и снизить «потери» при подготовке версий проекта и дублировании работы специалистов, обеспечить целостность и координацию усилий разных разработчиков одной темы, сбалансировать действия на уровне нормы, статьи, части акта и акта в целом по определенным параметрам, оптимизировать контроль заказчика и соответствующих подразделений, ответственных за прохождение проекта и, в конечном итоге, способствовать повышению качества разработки законопроектов.

Реализация проекта позволит создать полноценный, постоянно наращиваемый на основе хронологии выполняемых работ на всех стадиях, централизованно организованный и оперативно доступный архив материалов, связанных с законопроектом, — своего рода электронный паспорт-досье для каждого проекта, а в дальнейшем — закона.

Реализация проекта позволит создать полноценный, постоянно наращиваемый на основе хронологии выполняемых работ на всех стадиях, централизованно организованный и оперативно доступный архив материалов, связанных с законопроектом, — своего рода электронный паспорт-досье для каждого проекта, а в дальнейшем — закона.

Организационно-методическая структура выполнения работ формируется в рамках прикладной системы (см. схему) путем создания программно-методических комплексов, включающих в себя модельную папку, методические рекомендации по выполнению определенного вида работ, подключению материалов и формированию отчетов, регламент создания, передачи и опубликования электронных папок-досье по конкретным видам работ (законопроектам) модельную папку, а также определенный набор баз данных в рамках прикладной системы.

Программно-методические комплексы служат методологической и технологической основой формирования и обращения электронных папок-досье по законопроектам (видам работ).

Модельная папка представляет собой обобщенный (синтезированный) сценарий работы, в котором отражаются наименование и иерархическая последовательность процедурных действий для каждого этапа (вида) работ, сопровождаемых методическими рекомендациями по их выполнению.

В электронной папке-досье по конкретному законопроекту (виду работ) от стадии к стадии сосредотачиваются все материалы, подготовленные и сгруппированные в соответствии с методическими рекомендациями.

Совокупность сформированных по законопроектам папок-досье образует систематизированный оперативно доступный электронный архив материалов,

выполненных действий и накопленного опыта, своего рода банк данных аналитики по законопроектам. Одновременно архив является инструментом для оценки качества актов и может использоваться при внесении изменений в законодательство, а также для анализа эффективности его применения.

В дальнейшем архив может быть основой для формирования базы знаний в области законодательной деятельности.

В регламенте формирования, передачи и опубликования электронных папок-досье отражаются способы и

Информатизация правотворческой деятельности позволит создать комфортные условия для работы всех участников законодательного процесса, обеспечить качество разработки законопроектов и в итоге гармонизацию законодательства в целом.

Совокупность сформированных по законопроектам папок-досье образует систематизированный оперативно доступный электронный архив материалов.

приемы работы с системой, порядок сохранения результатов работы, печати отчетов по всем или выборочным материалам папки-досье, пересылки их другим участникам законопроектной деятельности по электронной почте или на общедоступном ресурсе размещения.

В состав баз данных каждого программно-методического комплекса включается первичная (исходная) информация – законодательство, подзаконные акты, законопроекты и сопроводительные документы, специальные словари, судебная практика применения и т.п. Исходная информация дополняется проблемно-ориентированными блоками, связанными с конкретными объектами мониторинга (материалы круглых столов, парламентских слушаний, согласительных комиссий, СМИ, аналитические отчеты, статистические и иллюстративные сведения и т.п.).

В регламенте формирования, передачи и опубликования электронных папок-досье отражаются способы и приемы работы с системой, порядок сохранения результатов работы, печати отчетов по всем или выборочным материалам папки-досье, пересылки их другим участникам законопроектной деятельности по электронной почте или на общедоступном ресурсе размещения.

Особенностью избранного подхода к решению задачи является то, что система гибко адаптируется к сложившимся процедурам и не требует перепрограммирования с учетом вносимых в них изменений.

Реализация проекта в целом обеспечивает создание общей электронной среды взаимодействия всех участников законопроектной деятельности на основе единого организационно-технологического подхода и его информационно-аналитического сопровождения.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СХЕМА ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ ПО ИНФОРМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

