

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ДОКУМЕНТИРОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАКТИК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

Андреева Екатерина Романовна

*ФГБОУ ВО «Белгородский государственный национальный
исследовательский университет»*

e-mail: ea5784764@gmail.com

Современный этап развития государственного управления в России характеризуется глубокой трансформацией традиционных процессов под влиянием цифровых технологий. Система документирования, являющаяся основой фиксации управленческих решений и юридически значимых действий, также претерпевает кардинальные изменения. Однако процессы эти неоднородны и во многом определяются спецификой ветви власти. Цель данной работы – выявить и сопоставить особенности документирования в законодательных (представительных) и исполнительных органах, а также определить векторы их развития в условиях всеобщей цифровизации.

Фундаментальные различия в подходах к документированию коренятся в конституционных функциях ветвей власти. Если законодательная власть ориентирована на создание законов через публичную, коллегиальную дискуссию, то исполнительная – на реализацию этих законов посредством административных решений и управления. Эта дихотомия формирует две distinct модели документационного обеспечения.

Процессуально-публичная модель законодательной власти. Деятельность парламентов (Федерального Собрания, региональных законодательных собраний) направлена на фиксацию каждой стадии законотворческого процесса. Ядро документного массива здесь составляют не столько итоговые акты, сколько документы, отражающие движение законопроекта: пояснительные записки, заключения профильных комитетов и правительства, протоколы заседаний и, что особенно важно, стенограммы пленарных заседаний.

Стенограмма выполняет уникальную функцию – она материализует парламентские дебаты, превращая устную дискуссию в официальный документ, обеспечивающий прозрачность и историческую достоверность процесса принятия решений. В современных условиях традиционная стенография уступает место цифровым системам аудио- и видеофиксации с автоматическим распознаванием речи, что позволяет создавать синхронизированные мультимедийные протоколы. Главная социально-правовая функция документации здесь – легитимация закона через доказательство соблюдения процедуры и обеспечение публичности. Нормативная база этого процесса автономна и определяется внутренними регламентами палат, что подчеркивает их независимость в рамках разделения властей.

Административно-распорядительная модель исполнительной власти. В министерствах, службах и агентствах система документирования подчинена задачам оперативного управления и исполнения государственных функций. Основу документооборота составляют распорядительные документы (приказы,

распоряжения) и документы, связанные с оказанием государственных услуг (заявления граждан, уведомления, межведомственные запросы). Ключевой особенностью является жесткая централизация и стандартизация. Единые «Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти», опирающиеся на национальные стандарты (ГОСТ Р), унифицируют формы документов, реквизиты и процедуры их обработки для всех ведомств.

Особое место занимают административные регламенты. Из простых описаний процедур они превратились в своего рода «сценарии» для автоматизированных систем, определяющие логику документооборота при предоставлении услуг. Массовый характер взаимодействия с гражданами через портал «Госуслуги» и системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) сделал электронный документ доминирующим. Здесь документирование нацелено не на фиксацию дискуссии, а на достижение операционной эффективности, контроль исполнительской дисциплины и строгое соблюдение административных процедур.

Сравнительный анализ и общие вызовы цифровой эпохи. Сопоставление двух моделей выявляет их принципиальную разнонаправленность. Нормативная база исполнительной власти централизована и детализирована, тогда как законодательная опирается на внутренние акты. Технологический фокус первой смещен на автоматизацию рутинных операций (СЭД, реестры), второй – на точную фиксацию и публикацию обсуждений (стенограммы, трансляции). Правовой режим доступа также различен: максимальная открытость парламентских документов сочетается со строгими ограничениями, связанными со служебной информацией и персональными данными в работе ведомств.

Однако, несмотря на эти глубинные различия, цифровая трансформация выступает мощным фактором, формирующим общие для обеих ветвей власти тенденции и проблемы.

Первая тенденция: обретение электронным документом статуса первичного.

На протяжении десятилетий электронный документ воспринимался как упрощенная копия бумажного, как вспомогательный инструмент для оперативности, но не как полноценная юридическая единица. Сегодня этот рубеж преодолен. Ключевым содержанием первой тенденции является переход от двойного (бумажного и электронного) документооборота к преимущественно электронному, где файл с квалифицированной электронной подписью становится оригиналом, а бумажная версия, если она и создается, рассматривается как копия или дубликат.

Этот сдвиг имеет глубокие последствия. В исполнительной власти он выражается в стремлении к созданию «безбумажных ведомств», где процессы согласования, подписания и исполнения решений замкнуты в системах электронного документооборота. Интеграция этих систем с порталом госуслуг и реестрами позволяет реализовывать полностью автоматизированные сценарии оказания услуг, при которых документ рождается, движется и «ложится в архив» в цифровой среде, ни разу не будучи распечатанным. Приказы министерств, подписанные усиленной квалифицированной подписью

руководителя, рассылаются по подведомственным организациям в электронном виде и имеют ту же силу, что и бумажные с «живой» подписью и печатью.

В законодательной ветви эта тенденция проявляется в создании систем электронного законотворчества. Законопроект на всем пути своего движения – от внесения субъектом права законодательной инициативы до подписания Президентом – существует в электронной форме. Системы автоматизируют процедуры регистрации, рассылки поправок депутатам, подготовки таблиц поправок. Даже такой, казалось бы, консервативный процесс, как фиксация парламентских дебатов, трансформируется: стенограмма из документа, создаваемого стенографистами постфактум, все чаще превращается в цифровой протокол, синхронизированный с видеозаписью и генерируемый системами автоматического распознавания речи в режиме реального времени.

Однако утверждение примата электронного документа порождает и фундаментальную проблему, которая становится лейтмотивом всей цифровой трансформации – проблему долговременной сохранности. Бумага была рассчитана на столетия. Электронные носители и форматы устаревают за считанные годы. Как гарантировать, что через 50, 75 или 100 лет потомки смогут открыть и прочитать федеральный закон или решение правительства, подписанное сегодня? Разработка стандартов для электронных архивов, создание инфраструктуры для миграции данных на новые носители и в новые форматы без потери аутентичности – это не просто техническая задача, а вызов, от ответа на который зависит сохранность документальной памяти государства в XXI веке.

Вторая тенденция: стирание границ между внутренним и внешним в условиях тотальной открытости.

Вторая тенденция, возможно, носит еще более революционный характер, поскольку меняет не столько форму, сколько саму социальную функцию документа. Исторически документооборот делился на два изолированных контура: внутренний, где циркулировали служебные записки, проекты и промежуточные отчеты, и внешний, предназначенный для публикации итоговых актов и взаимодействия с гражданами. Сегодня эта граница стремительно размывается.

Движущей силой этого процесса является концепция открытости власти, которая из лозунга превратилась в жесткое нормативное требование и технологическую реальность. Документ перестает быть «вещью в себе», предназначенной исключительно для узкого круга посвященных. Уже на стадии создания, задолго до обретения окончательной юридической силы, он может стать объектом общественного внимания и обсуждения.

Ярче всего это проявляется в сфере нормотворчества. Проекты практически всех значимых нормативных актов, разрабатываемых как министерствами, так и, в определенной степени, парламентом, публикуются в открытом доступе. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов стал обязательной стадией прохождения ведомственных документов. Проект приказа выносится на общественное обсуждение, собирает отзывы от бизнеса и граждан, и только после этой публичной фазы, возможно доработанный, возвращается во

«внутренний контур» для подписания. Внутренний документ, таким образом, проживает часть своей жизни во внешней среде.

Аналогично, в законодательном процессе, тексты внесенных законопроектов, заключения комитетов и стенограммы обсуждений немедленно появляются на официальных сайтах палат. Гражданин может наблюдать за рождением закона в реальном времени, имея доступ к документам, которые еще не стали законом, но уже являются публичным достоянием.

Это размывание границ ведет к важным последствиям. Во-первых, кардинально меняется адресат документа. Докладная записка, написанная чиновником, потенциально читается не только его начальником, но и журналистами, экспертами, конкурентами. Это требует новой культуры письма – большей точности, прозрачности аргументации, понимания публичной ответственности за каждое написанное слово. Во-вторых, возникает новый класс документов – «открытые данные». Органы власти обязаны публиковать огромные массивы структурированной информации (реестры, статистику, отчеты) в машиночитаемых форматах, чтобы их можно было автоматически анализировать. Здесь документ теряет свою индивидуальность и становится частью большого набора данных, ценного не сам по себе, а в совокупности с другими.

Конечно, этот процесс порождает и противоречия. Проблема «информационного шума», когда открытость оборачивается публикацией неструктурированных и бесполезных массивов, остается острой. Риск неверной интерпретации вырванного из контекста внутреннего документа также высок. И, наконец, поиск баланса между открытостью и защитой персональных данных, государственной или коммерческой тайны превращается в постоянную, требующую тонкой настройки, задачу.

Третья тенденция: системная интеграция и экосистемный подход.

Третья тенденция проистекает из двух первых и заключается в переходе от изолированных систем автоматизации к созданию единой, взаимосвязанной цифровой экосистемы государственного управления. Документ перестает быть статичным файлом, который пересылается из пункта А в пункт Б. Он становится динамической записью, существующей в едином поле взаимосвязанных реестров и информационных систем.

Ключевую роль здесь играет инфраструктура электронного правительства. Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) – это не просто канал для передачи файлов, а технологическая платформа, обеспечивающая «бесшовный» обмен данными между десятками различных ведомственных систем. Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) позволяет однозначно идентифицировать субъекта – будь то гражданин, подающий заявление, или чиновник, подписывающий документ. Государственные информационные системы (ГИС) в разных сферах (здравоохранении, образовании, строительстве) становятся хранилищами «юридически значимых фактов», которые могут быть использованы для оказания услуг без дополнительного документирования.

Эта интеграция фундаментально меняет логику документооборота. Классическая схема «гражданин приносит справку из одного ведомства в другое» уходит в прошлое. В новой парадигме орган власти, оказывающий услугу, должен самостоятельно запросить необходимые сведения через СМЭВ из того ведомства, где они изначально возникли. Документ, таким образом, замещается транзакцией – защищенным запросом и ответом между машинами. Сами сведения при этом могут даже не оформляться в виде традиционного документа (с шапкой, подписью и печатью), а представлять собой структурированную запись в реестре, юридическая значимость которой обеспечивается авторитетом и безопасностью самой информационной системы.

В законотворческой деятельности эта тенденция пока проявляется слабее, но и здесь прослеживается движение в сторону интеграции. Использование баз данных правовой информации, интеграция с системами правительства для получения официальных отзывов на законопроекты, применение единых классификаторов – все это шаги к созданию единого информационно-правового пространства.

В перспективе эта тенденция ведет к возникновению новых технологических решений, призванных усилить доверие к документам в цифровой среде. Активно обсуждается потенциал технологий распределенного реестра, или блокчейна. Их применение могло бы радикально решить проблему аутентичности и неизменности документа. Представьте себе реестр дипломов о высшем образовании, внесенный в распределенный реестр, – подделать такую запись или выданный на ее основе документ стало бы практически невозможно. Или представьте законопроект, каждое изменение в тексте которого фиксируется в блокчейне, создавая неизменяемый и прозрачный след всех этапов его прохождения. Пока это лишь эксперименты, но они задают вектор развития: к миру, где доверие к документу обеспечивается не наличием «живой» подписи и мокрой печати, а самой архитектурой цифровых систем.

Таким образом, все три тенденции – утверждение электронного документа как основы, его тотальная открытость и глубокая системная интеграция – не просто сосуществуют, а усиливают друг друга. Вместе они формируют контуры новой реальности, в которой документ перестает быть просто листом бумаги или файлом, а становится активным элементом сложной, прозрачной и взаимосвязанной цифровой экосистемы государства.

Общим вызовом, стоящим перед обеими ветвями власти, является проблема долговременной сохранности электронных документов. Если срок хранения многих управленческих документов измеряется десятилетиями, то как гарантировать их аутентичность, целостность и читаемость в условиях быстрого устаревания технологий и форматов? Разработка стандартов и создание инфраструктуры для электронных архивов, отвечающих всем требованиям законодательства, – одна из приоритетных задач современного архивного дела и документоведения.

В качестве перспективного направления рассматривается внедрение технологий распределенного реестра (блокчейн). Потенциал их применения велик: от фиксации неизменности текста законопроекта на всех стадиях его

прохождения до ведения защищенных от фальсификации реестров лицензий и сертификатов в исполнительных органах.

Таким образом, различия в документировании деятельности законодательных и исполнительных органов власти в России не являются техническими или случайными. Они проистекают из самой сути их конституционных функций: созидания права через дискуссию и исполнения права через управление. В то же время цифровая эпоха ставит перед ними единые, не имеющие ветвевой специфики вызовы. Ответом на них должна стать выработка скоординированных правовых, технологических и организационных решений, которые обеспечат не только текущую эффективность государственного аппарата, но и сохранение полной и достоверной цифровой памяти о деятельности государства для будущих поколений.

Список использованных источников

1. Банасюкевич В.Д., Коршунова О.Н. Электронный документооборот в системе государственного управления: проблемы и перспективы // Отечественные архивы. – 2022. – № 4. – С. 3-12.
2. Болотова Е.В. Долговременное архивное хранение электронных документов органов государственной власти: проблемы и решения // Отечественные архивы. – 2022. – № 4. – С. 23–32.
3. Васильев В.И. Парламентский документооборот в цифровую эпоху: новые вызовы и стандарты // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 8. – С. 75–80.
4. Волкова И.Н. Нормативно-методическое обеспечение документирования в исполнительных органах государственной власти субъектов РФ // Делопроизводство. – 2021. – № 2. – С. 22-29.
5. ГОСТ Р 7.0.97-2025. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов : утв. Приказом Росстандарта от 26.06.2025 № 622-ст. // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).
6. Комарова Д.Л. Административные регламенты как драйверы цифровой трансформации документооборота // Государственная служба. – 2022. – № 5. – С. 78-84.
7. Копылов Э.В. Юридическая сила электронных документов в деятельности государственных органов: современное состояние и тенденции // Информационное право. – 2023. – № 2(76). – С. 18-24.
8. Кузнецов С.Л. Документационное обеспечение управления и архивное дело в цифровой среде: учебник и практикум для вузов. – Москва : Издательство Юрайт, 2023. – 387 с. – ISBN № 978-5-534-16089-3.
9. Кузьмина М.К. Электронный парламент: трансформация документирования законодательной деятельности // Вестник архивиста. – 2021. – № 2. – С. 45-56.

10. Ларин М.В., Рысков О.И. Управление документами в цифровую эпоху: отечественный и зарубежный опыт. – Москва: ФОРУМ, 2021. – 256 с. – ISBN № 978-5-00091-789-4.
11. О персональных данных : Федер. закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).
12. Об архивном деле в Российской Федерации : Федер. закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).
13. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федер. закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 02.07.2023) // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).
14. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федер. закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).
15. Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях : Приказ Росархива от 31.07.2023 № 77 // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).
16. Пшенко А.В. Особенности подготовки и оформления протоколов в органах коллегиального управления // Секретарское дело. – 2020. – № 4. – С. 34-40.
17. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД). // КонсультантПлюс. – URL: consultant.ru (дата обращения: 20.02.2026).