

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ»

А.В. Нестеров, Е.И. Андреева

Р е г л а м е н т ы : теория и практика

Монография

Москва
2008

УДК 339.543
ББК 65.011.3
Н56

Авторский коллектив:

А.В. Нестеров, доктор юридических наук, профессор (общая научная редакция, гл. 1–5, 7–9, 12), Е.И. Андреева, кандидат технических наук, доцент (гл. 6, 10–11).

Рецензенты:

Л.В. Высоцкий – директор по науке Сибирского научно-инновационного института государственного управления, предпринимательства и права, член-корреспондент МАИ, профессор СибАГС;

А.В. Бертудина – кандидат технических наук, доцент кафедры стандартизации, сертификации и управления качеством пищевых продуктов МГУПБ;

Б.К. Казуров – кандидат технических наук, профессор кафедры технических средств таможенного контроля РТА.

Нестеров А.В. Регламенты: теория и практика: монография / А.В. Нестеров, Е.И. Андреева. – М.: РИО РТА, 2008. – 140 с.

ISBN 978-5-9590-0108-7

Монография является одним из первых научных изданий в России по регламентам и регламентации и посвящена одной из актуальных тем современной действительности – регламентации процессов жизнедеятельности в правовом государстве.

В книге подробно рассматриваются основные положения различных видов регламентов (административных, технических и технологических (служебных), бизнес-регламентов), а также отличие регламентов от стандартов.

Издание предназначено для широкого круга читателей, в том числе студентов, изучающих данную дисциплину, аспирантов, преподавателей, а также специалистов и руководителей в качестве рекомендаций по применению регламентов в практической работе.

Кому предназначена книга

Монография ориентирована на таких потенциальных читателей, как:

- обычные граждане, которые добровольно или вынужденно обращаются в органы исполнительной власти за получением каких-либо документов или открытой информации, а также в случаях необходимости обжалования действий (бездействия) должностного лица данных органов;
- студенты, аспиранты и преподаватели высших учебных заведений, специализирующиеся по проблемам регламентации, бизнес-регламентам, административным, техническим или технологическим (служебным) регламентам;
- собственники и менеджеры различных бизнесов, желающие эффективно реализовать свои права при взаимодействии с органами исполнительной власти, а также лучше понять механизм действия регламентов в своих организациях;
- руководители и специалисты органов исполнительной власти и подведомственных организаций, испытывающие недостаток информации в области административных регламентов;
- проектировщики, занимающиеся разработкой регламентов;
- аудиторы или эксперты нормативных правовых актов, занимающиеся проверкой на соответствие требованиям проектов административных или технических регламентов.

Отметим, что книга рассчитана на неподготовленных читателей, поэтому в разных главах, где это требуется, даются основные сведения для понимания сущности предмета рассмотрения.

Строение книги, или как ее можно читать

Данная книга рассчитана на разные группы читателей с разной степенью подготовки, поэтому она построена так, чтобы можно было «войти» в нее в нескольких местах. Студенты могут изучать материал книги последовательно или выборочно по указанию преподавателя. Специалисты начнут с теоретических вопросов, а практики – с практического материала. В связи с этим на первый взгляд может показаться, что в книге имеются повторы, однако на самом деле это продуманное представление материала с разных точек зрения.

В задачи данной книги не входило детальное обсуждение всех публикаций, посвященных регламентации, да, наверное, это и невозможно сделать, так как регламентация используется практически во всех сферах человеческой деятельности, поэтому авторы приносят свои извинения всем, чьи публикации не упомянуты в данном тексте.

Оглавление

Введение	7
Глава 1 Регламентация как общественное явление	9
Глава 2 Основные свойства регламентации	16
Глава 3 Основные положения	23
Глава 4 Классификация регламентов	32
Глава 5 Регламентирование как процесс юридической деятельности	46
Глава 6 Технические регламенты и регламентация услуг	56
Глава 7 Регламенты и стандарты	73
Глава 8 Регламентация качества и экспертиза регламентов	79
Глава 9 Электронные административные регламенты	90
Глава 10 Моделирование деятельности	102
Глава 11 Практика регламентации на примере административного регламента ФТС России	119
Глава 12 Регламентация бизнес-процессов	127
Заключение	138

Введение

На современном этапе развития общественных отношений наблюдается новый всплеск интереса к регламентации. Когда в России появился Федеральный закон «О техническом регулировании», общественность заговорила о технических и затем об административных регламентах. Совсем свежие идеи заключаются в высказываниях о досудебных, внесудебных и антикоррупционных регламентах (www.csr.ru). Кроме общих рассуждений, конкретные соображения по проблеме теории регламентации в публикациях встретить сложно. Основные практические идеи по регламентации сконцентрированы в документоведении, где определяются требования к документации, в том числе и регламентирующей; юридической технике, в которой определяются требования к операциям, не противоречащим регламентирующей документации; и в публикациях по регламентации бизнес-процессов. Однако нет ни одной работы по теории регламентации. Во всяком случае, мы их не обнаружили.

Обычные граждане достаточно часто сталкиваются с проблемами регламентов публичных услуг, так как до недавнего времени они назывались инструкциями по оказанию услуг населению, которые, к слову сказать, часто нарушали права граждан, что сильно осложняло их взаимодействие с услугодателями.

С теоретической точки зрения теория регламентации, как и любая другая, должна представлять собой модель действительности, т.е. организованной деятельности людей, которая строится, исходя из определенных сформулированных ими принципов. По большому счету, любая теория есть некоторый научный регламент, однако в отличие от практической деятельности (в случае когда продукт не соответствует регламенту, то бракуется продукт) в нау-

ке при несоответствии теории эксперименту или явлениям действительности отвергается теория.

Теорию регламентации можно рассматривать как науку о закономерностях существования, организации и развития регламентации как общественного явления и методах ее исследования. На наш взгляд, объектом и предметом теории регламентации могли бы стать отношения, возникающие между продуцентами, получателями продуктов и властью, связанные с установлением требований к производимым продуктам; договорные отношения по производству; закономерности фактических взаимодействий в рамках этих отношений, а также нормы действующего законодательства и правоприменительная практика.

В качестве цели данных исследований можно указать научно-теоретический анализ требований договоров на производство; определение сущности таких требований как механизма публичного и индивидуального правового регламентирования отношений и взаимодействий при производстве; разработку оптимальной модели регламентирования правоотношений между производителем и получателем, в рамках которых должны осуществляться взаимодействия, обеспечивающие эквивалентные интересы производителей, получателей и общества.

Особенностью регламентации как общественного явления является то, что оно имеет юридически значимые последствия, а поэтому обладает правовыми и юридическими свойствами. В этой связи уделим внимание регламентации как правовому и юридическому объекту.

Регламентация как общественное явление

Одним из первых, кто прямо указал на проблему регламентации, считается Э. Дюркгейм [1], который в работе, посвященной разделению труда [2], примерно сто лет назад отметил: «Чем более солидарны члены общества, тем более поддерживают они разнообразные отношения как друг с другом, так и с группой в целом. С другой стороны, число этих отношений непременно пропорционально числу определяющих их юридических правил». Таким образом, он четко указал на юридический аспект регламентации, хотя термин «регламентация» пока не использовал. Данный термин он применил во фразе: «Мы знаем, в самом деле, что повсюду, где ее (органическую солидарность) наблюдают, встречают в то же время достаточно развитую регламентацию, определяющую взаимные отношения функций». Э. Дюркгейм подчеркнул, что наличие договоров еще не решает всех вопросов, так как сами договоры должны существовать в поле уже существующей регламентации. К сожалению, в современное время мы можем наблюдать, что существуют точки зрения, которые полностью игнорируют юридический аспект регламентации.

В простейшем виде регламентация — это совокупность норм, правил, стандартов и процедур, ограничивающих и определяющих формы деятельности в обществах с развитым разделением труда [1]. По Э. Дюркгейму, существуют четыре свойства (проблемы), которые определяют регламентацию: непротиворечивость (скоординированность) регламентации, возможность свободы в рамках регламента-

ции, возможность совместимости самоорганизации и регламентации, справедливость регламентации. В противном случае регламентация не выполнит свою функцию обеспечения солидарности.

К сожалению, человечество серьезно задумалось над вопросами регламентации только в 60-е гг. XX в., когда обнаружило, что огромные тома регламентирующих документов стали тормозом на пути дальнейшего развития общественных отношений, хотя первые попытки осмыслить регламентацию появились в 1940-е гг., в виде направления, получившего название «системы и процедуры». В СССР это движение не было замечено и только в 1970-е гг., проявился интерес к работам по системному анализу, в частности к публикации С. Оптнера [3], а также к разработкам С.П. Никанорова [4]. Однако как эти работы, так и работа, в которой участвовал С.Б. Чернышев, по многим причинам не получили развития [1].

Интересные факты приводит С.Б. Чернышев [1] о масштабах регламентирующей документации. Например, пятилетний план развития СССР весил 15 т, а объем документации по программе «Аполлон» США составил 300 тыс. т. Он считает, что «лунная программа» СССР не была выполнена по причине противоречивости регламентирующей документации на нее.

Таким образом, регламентация, с одной стороны, — благо, позволяющее координировать действия при разделении труда людей, а с другой стороны, регламентация сама должна быть подвергнута регламентации, чтобы не стать разрушительной силой при большом объеме.

Хотя известные практики и теоретики организации производства не упоминаются в публикациях по регламентации, на самом деле они внесли большой вклад в развитие идей, связанных с регламентированием производственных и управленческих процессов. Среди наиболее выдающихся ученых выделяют Ф. Тейлора, Ф. Гилбрета, А. Файоля.

Ф. Тейлор ввел научное обоснование разделения труда и ответственности исполнителей и управленцев, планирование операций, идею развития рабочей силы, неукоснительное использование принципов [7].

А. Файоль сосредоточился на работе управленцев. Он выделил пять групп принципов: разделения труда, единства цели и руководства, соотношения централизации и децентрализации, власти и ответственности, а также цели [7].

Р. Лайкерт показал, что классически построенная организация менее эффективна, так как склонна к консерватизму и не учитывает характер изменений внешней среды [7].

Г. Саймон предложил концепцию административного работника, имеющего, кроме общих, еще и свои собственные цели. Его концепция учитывает необходимость выбора цели, нахождения средств, необходимых для ее достижения, и принятия найденных средств в качестве промежуточной цели [7].

Д. Нортон выдвинул теорию институтов, где институты – набор правил, процедур соответствий, моральное и этическое поведение индивидуумов в интересах максимального дохода. Институты создают базовые структуры, которые позволяют длительно упорядочивать деятельность [7].

Разделение труда приводит к усложнению взаимодействий между работниками и работами, поэтому еще в 30-е гг. XX в. появилась идея согласования процессов, которая нашла свое воплощение в 1972 г. [8].

Термин «регламентация» тесно связан с понятием «бюрократия». В начале прошлого века М. Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии, в соответствии с которой бюрократические дела должны исполнять компетентные и беспристрастные исполнители в полном соответствии с законодательством и по регламентированным процедурам.

При этом были выделены четыре основные характеристики бюрократии [6]:

- бюрократическая юрисдикция четко зафиксирована нормативным образом;
- иерархическая организация бюрократической структуры основана на твердо установленных принципах должностной субординации;
- вся формальная внутриорганизационная деятельность осуществляется в форме письменных документов, подлежащих хранению;
- все должностные лица должны обладать компетентностью не только в сфере своих обязанностей, но и в области деятельности всей организации.

В это же время, когда работал М. Вебер, в США В. Вильсон (1887 г.) опубликовал свою работу «Изучение администрации», в которой обосновал необходимость отделения политики от управления, наличие единого управляющего центра, структурное сходство подразделений, профессионализм служащих.

Идеи М. Вебера развил Г. Саймон, который предложил принципы открытости бюрократии и участия граждан в управлении. Необходимо учитывать не только объективные свойства бюрократии, но и субъективные и не бороться с ними, а использовать для создания более адекватной модели организации, что может позволить достичь более высокого уровня организационной эффективности.

Обычно выделяют несколько типов бюрократии, но восточный тип выделяется особо [6]. В частности, приводится характеристика «восточной бюрократии» на примере китайской бюрократии. Ее особенность заключалась в стабильности (она просуществовала без изменений почти два тысячелетия). Чиновники не выполняли публичных функций, их специально «атомизировали», не давали возможности создавать личные связи, держали под надзором цензоров, непрерывно перемещали с места на место, но при этом у всех были равные возможности.

В России бюрократия, начиная с Петра I, была построена по «имперскому» принципу, но уже в XIX в. отвечала трем основным характеристикам бюрократии по М. Веберу [5]. К сожалению, уважение к документам, правовым механизмам функционирования и специальному виду государственной службы было утрачено вместе с уважением к Российской империи.

Была рассмотрена проблема бюрократизма [6] как «болезни» бюрократии, симптомы которой проявляются в попытках взять на себя политические функции, отчуждении власти от народа, канцеляристской подмене содержания формой, бюрократической деформации сознания.

В СССР достаточно много внимания уделялось регламентации, однако регламентация фактически рассматривалась с точки зрения бюрократического руководства. Ссылаясь на В.М. Пустозеро-ву [9], регламентацию представляют как метод нормирования управленческого труда, в частности как процесс установления контроля за соблюдением правил, определяющих и регулирующих порядок

и время проведения мероприятий и осуществления деятельности, ограничивающих их заданными пределами.

Считается [10], что регламентация фактически представляет собой регулирование, что нет четких критериев разграничения общих и типовых регламентов, а существующее деление регламентов на общие, типовые, примерные и конкретные только усложняет задачу. Можно выделить три группы регламентов: положения о структурном подразделении, положения о должностях и должностные инструкции. Данные документы имеют одинаковый правовой статус. Таким образом, под регламентом надо понимать должностную инструкцию, которая создается для нормативного обеспечения разделения и кооперации труда и представляет собой правовое оформление соответствующих этапов данного процесса. В должностных инструкциях определяются организационно-правовой статус работников, их обязанности, права и ответственность. Кроме того, в них должны быть включены установленные показатели деятельности для сравнения с фактическими показателями. Предлагается также включать в данный документ требования, которым должны соответствовать работники при поступлении на работу.

Функции руководителя управляющего органа [11, 12] обычно делили на организационные (распорядительские и контрольные), представительские (по взаимодействию вне органа) и исполнительские, которые он не мог делегировать другим исполнителям.

Далее рассмотрим терминологическую проблему. В соответствии с рубрикой «Словари» в Интернете регламент есть совокупность правил, определяющих порядок работы государственных органов, учреждений, организаций. Если посмотреть, что такое правило, то окажется, что оно может определяться через регламент и порядок, а порядок — через правило. Понятие технического регламента более определенное, а заводского регламента еще конкретнее. Таким образом, в регламент как документ могут входить правила, порядки, требования к людям, организациям, процессам, ресурсам и продуктам. На наш взгляд, необходимо разграничивать понятия «правила» и «порядок», о чем будет сказано ниже.

Существуют две точки зрения на соотношение понятий «регламентация» и «регламентирование». С одной из них эти понятия тож-

дественны. С другой, которой придерживаемся мы, регламентирование означает регламентирующую деятельность, а регламентация есть понятие, объясняющее регламентирующую деятельность как систему. При таком подходе регламент есть результат регламентирующей деятельности. Термин «регламентация», подобно терминам «классификация» и «описание», рассматривается как обозначение не процесса, а системы.

На наш взгляд, регламентация как категория продукта деятельности представляет собой триединую систему категорийных проекций: результат деятельности, процесс деятельности и среду (окружение), в которой происходит деятельность.

Иногда регламентацию объекта смешивают с описанием объекта или его определением, что, по нашему мнению, недопустимо. Необходимо помнить, что у регламентации всегда имеются юридически значимые последствия. Описание или в общем случае модель объекта, в том числе и концептуальная модель, есть только основа для создания действительного объекта, имитирующего действительный элемент (явление). Создание регламента, с помощью которого осуществляется взаимодействие человека с действительностью, имеющее юридические последствия, подразумевает создание действительного объекта, вменяющегося в действительность, и конструирование свойств данной действительности.

Также с двух позиций можно взглянуть и на понятия «регламентация» и «регулирование». С одной эти понятия тождественны. С другой, которой придерживаемся мы, в рамках регламентации устанавливаются обязательные требования к объекту регламентации на основании правового акта. Термин «регулирование» и производные от него термины: «правовое», «юридическое», «административное регулирование», – как правило, обозначают правоустановление, т.е. установление прав, обязанностей и ответственности. Под регламентированием при этом подразумевают только установление порядка осуществления действия, т.е. требований к операциям, формализующим данные действия. В этой связи недопустимо установление правомочий и полномочий в регламентах, что иногда встречается даже в регламентах высокого ранга.

Список использованных источников

1. *Чернышев С.Б.* Корпоративное предпринимательство. – М.: Молодая гвардия, 2001. – 443 с.
2. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии. – М.: Союз, 1998.
3. *Оптнер С.* Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. – М.: Сов. радио, 1969.
4. *Никаноров С.П., Персид Д.Б.* Об одном направлении в теории систем и его значении для приложений // Вопросы кибернетики. Вып. 32. – 1977. – С. 74–89.
5. *Черепанова И.В.* Государственная служба Российской империи XIX века (теоретическое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Омск, 2002.
6. *Оболонский А.В.* Бюрократия и бюрократизм (к теории вопроса) // Государство и право. – 1993. – № 10.
7. *Мельнер Б.З.* Теория организации. – М.: Индра, 2005. – 720 с.
8. *Беккер Й. и др.* Менеджмент процессов. – М.: Эксмо, 2007. – 387 с.
9. *Родина Л.А.* Регламентация труда как новый подход к формированию информационного управленческого пространства. – Омск: ОГТУ, 2001. – 92 с.
10. *Сергиенко Л.А.* Правовая регламентация управленческого труда. – М.: Наука, 1984. – 141 с.
11. Методические рекомендации по НОТ работников аппарата министерств и ведомств. – М.: НИИ труда, 1973.
12. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР. – М.: Наука, 1973. – 483 с.

Основные свойства регламентации

Э. Дюркгейм рассматривал социальную солидарность в качестве понятия, объединяющего индивидуальность и общность человека как социальный агрегат высших типов. Солидарность, с одной стороны, предоставляет человеку свободу, а с другой стороны, ограничивает его. Если разделение труда не приводит к солидарности, то это значит, что отношения субъектов не регламентированы. Первой и основной проблемой ему виделась проблема нескоординированности регламентов, поэтому он считал, что необходима системность при разработке регламентов.

О свойстве регламентации порождать свободу он говорил следующее: «Свобода ... сама есть продукт регламентации» [1]. Действительно без хороших (системных) регламентов невозможна свобода, в частности, выраженная в виде возможности воспрепятствовать злоупотреблению силой. Однако регламентация может привести и к закрепощению.

Кроме регламентации, осуществляемой из какого-либо центра, он признавал наличие саморегулирования, однако отмечал, что в некоторых условиях время саморегулирования может недопустимо затянуться, а при определенной сложности объекта саморегуляция становится неэффективной.

Последней проблемой, на которую обратил внимание Э. Дюркгейм, является справедливость регламентации, так как даже если

регламентация будет удовлетворять трем вышеперечисленным свойствам, то она не сможет решить задач социальной солидарности.

С. Б. Чернышев развил идеи Э. Дюркгейма. Он обратил внимание на то, что регламентацию можно рассматривать как ноу-хау или фиксацию социального опыта и границы свободы, как социальное самосознание и самоопределение, как управление ограничениями и структурой, как выражение справедливости в виде равенства условий социального воспроизводства.

В случае если человек не знает, как достичь цели, а система регламентов содержит в себе процедуры, определяющие возможность это сделать, то тогда регламентация увеличивает пространство свободы человека. Правда необходимо потрудиться, чтобы найти это ноу-хау, так как оно имеется в регламентации в неявном виде. Кроме того, наличие процедуры переводит задачу в разряд рутинных, когда человек решает ее автоматически, что также увеличивает пространство его свободы. Если действия человека на производстве регламентированы, то это дает ему свободу от производственных конфликтов.

Если наша деятельность регламентирована, то это дает нам возможность зафиксировать собственный портрет в момент ее осуществления и смотреть на себя со стороны, а это еще одна ступень свободы — метасвободы.

В отличие от управления ограничениями, когда человек-управленец не вмешивается в действия субъектов в рамках ограничений, управление структурой подразумевает наличие регламентации в данных ограничениях. Однако не нужна регламентация тому, для кого это рутинная процедура, так как она ему не мешает. Правила в метро не мешают нам, но мешают тем, которые их не соблюдают.

Особенностью справедливости регламентации является то, что под ней понимаются не материальные требования к вещам, а нематериальные требования к человеку, его социальному развитию. С.Б. Чернышев отметил, что одним из основных направлений при разработке регламентов может быть концептуальное проектирование.

Выделены четыре уровня регламентации [2]. В частности, это уровень регламентирующей документации, уровень систем и проце-

дур, уровень корпоративного принятия решений и уровень стратегического проектирования.

На первом уровне в качестве предмета деятельности выступает регламентирующая документация всех типов. При этом в функции регламентирующей деятельности входят учет и систематизация требований, предъявляемых к деятельности организации (фирмы) регламентирующей документацией, и организация контроля их выполнения. Продуктом данной деятельности являются полный свод регламентирующей документации и система работы с ней.

На уровне систем и процедур к предметам деятельности относят формы, схемы, правила и процедуры деятельности, сложившиеся в организации и не противоречащие регламентирующей документации. Среди функций выделяют: закрепление организационного опыта в системах стандартных организационных процедур; выявление и устранение противоречий и пробелов в требованиях регламентирующей документации; установление стандартов требований к знаниям, навыкам и личным качествам сотрудников как основы для системы подбора, обучения и переподготовки персонала; установление стандартов требований к качеству и количеству оборудования и материалов, необходимых для выполнения персоналом своих функций.

При этом выполняются следующие действия: экспертиза, совершенствование, замена отдельных процедур (систем процедур), разработка новых, исключение отмененных процедур; согласование всего комплекса процедур, устранение противоречий между ними; обеспечение внесения необходимых изменений во все разделы регламента при замене, исключении, добавлении некоторых процедур; обзор, анализ, адаптация, использование современных автоматизированных систем и методов работы с регламентацией; контроль использования систем и процедур при найме, обучении и переподготовке персонала, а также оперативное информирование персонала об утвержденных изменениях в соответствующих процедурах. Продуктом данной деятельности является регламент организации (фирмы).

На третьем уровне – корпоративного принятия решений – к предметам деятельности относят: фактические способы и процес-

сы принятия решений, зафиксированные регламентом организации (фирмы); создание шаблонов и стандартов процедур решения повторяющихся проблем для высвобождения руководителей от «текучки»; выявление противоречий, разрывов и узких мест в системе принятия решений в фирме; установление стандартов требований к знаниям, навыкам и личным качествам руководителей среднего звена; установление требований к аппаратному и программному обеспечению системы принятия решений в фирме.

В качестве форм деятельности выступают: реконструкция фактического способа решения проблем в деятельности фирмы; проектирование функциональной схемы корпоративного принятия решений, реализующей принятую концепцию деятельности фирмы; обзор, анализ, адаптация, использование современных сетевых организационных технологий. Продукт данной деятельности — автоматизированная система корпоративного принятия решений.

На уровне стратегического проектирования предметом регламентирующей деятельности является фактический процесс выработки и реализации идеологии, стратегии и концепции деятельности фирмы, отраженный в действующей системе корпоративного принятия решений; идеологическое, концептуальное и информационное обеспечение процесса разработки стратегии фирмы; придание разработке стратегии перманентного, корпоративного, планового характера.

В качестве форм деятельности выступают: реконструкция фактического места и роли идей и концепций в системе корпоративного принятия решений фирмы; адаптация и использование современных организационно-деятельностных технологий выработки корпоративной стратегии; организация систематического отслеживания новых тенденций и идей в развитии предпринимательских корпораций; поэтапный переход к концептуальному проектированию системы принятия решений. Продуктом данной деятельности является технология концептуального проектирования систем корпоративного принятия решений фирмы.

Таким образом, под регламентацией как системой [2] подразумевается деятельность по установлению требований не только к продукту (результату и процессу) деятельности (производования),

но и к самому продуценту (репродуцированию) в виде установления требований к процессу принятия решений в рамках установленных концепций, а также к рефлексии субъекта-продуцента в виде установления требований к процессу формирования концепций. Кроме того, необходимо отметить обязательность включения в систему автоматизированных рабочих мест (признание необходимости компьютерной информационной подсистемы) и организации работы данной системы как технологии.

К основной идее концептуального проектирования относится то, что невозможно построить непротиворечивую систему регламентов для сложившейся структуры объекта. Сначала необходимо создать непротиворечивую концепцию объекта, а затем для нее проектировать регламенты.

С.П. Никаноров [3] предложил принцип генетического проектирования, в соответствии с которым при изменении проекта (фенотипа) всегда имеется возможность отыскать все элементы генотипа (совокупности неделимых элементов) и внести в них изменения.

Так как и концепция может меняться, то изменения в проекте или окружении могут приводить к изменениям в концепции, а поэтому необходима не одна концепция, а библиотека моделей концепций. К. Боулдинг [4] предложил такой подход, в соответствии с которым в случае изменения в окружении системы необходимо иметь инструмент изменения концепции.

Л. Берталанфи [5] сформулировал идею открытых систем, которая заключалась в том, что через любую систему течет поток, который на уровне генотипа может менять элементы, но на уровне фенотипа система остается постоянной.

Были намечены шаги, необходимые при проектировании регламента [2]. Единицей регламентации является организационная процедура, т.е. описание, как сделать нечто. Регламент в таком случае есть полная система процедур. При этом процедуры являются следствием проектной концепции, где концепция есть непротиворечивое понятийное поле. Концептуальное проектирование должно обеспечивать при изменении в любой процедуре изменения во всех связанных процедурах. При изменениях в окружении должна иметься возможность осуществить изменение в концепции и во

всех процедурах. Должна существовать библиотека моделей, содержащих концепции. Каждая модель строится по аксиоматическому принципу. Кроме того, необходима система работы с моделями библиотеки.

Эффективная регламентация должна быть непротиворечивой, однако, как известно, в соответствии с обобщением теоремы Геделя нельзя создать непротиворечивую систему в рамках классической логики. Но если использовать нечеткую логику, то можно построить практически непротиворечивую систему регламентации. При этом возможны два пути, первый из которых заключается в построении системы регламентов для действующего объекта, а второй – в концептуальном проектировании самого объекта с одновременным проектированием системы регламентации.

Реальный путь – это первый путь, так как большинство объектов уже действуют и для них созданы какие-то регламенты. Поэтому первый принцип заключается в систематизации правоустанавливающих актов и регламентов, выявлении пробелов, противоречий и излишеств в данных актах и осуществлении мероприятий по их устранению, которые должны закончиться перечнем необходимых регламентов.

Второй принцип заключается в том, что мы должны определиться с объектом регламентации. Здесь существуют два подхода. В соответствии с первым к объектам регламентации относят результат деятельности. В последнее время к объектам регламентации стали относить результат и процесс деятельности. На наш взгляд, результат деятельности (следствие) зависит не только от причины, но и от неизвестных факторов, влияющих на результат: $P=f(A, B, C)$, где A – учитываемые причины, B – неизвестные факторы, C – известные и неучитываемые факторы. В этой связи, продукт деятельности будем рассматривать вслед за Р. Акоффом и Э. Зингером [6] как продукт продуцирования, т.е. необходимое, но недостаточное свойство продукта деятельности. При этом продукт продуцирования может иметь три категорийных проекции в виде результата продуцирования (например, продукции), процесса продуцирования и среды (окружения), в которой происходит продуцирование. Таким образом, в регламент должны входить не только процедуры – требования

к операциям, но и требования к результатам и элементам окружения, в котором происходит продуцирование.

Третьим принципом является принцип необходимости регламента регламентации. Отсутствие обязательных требований к регламентации как системе может привести к отрицательным результатам регламентации объекта.

Четвертый принцип заключается в сочетании регламентации рутинных продуктов и саморегулирования (творческого начала).

Пятым принципом является принцип репродуцирования, т.е. регламентации продукта, который представляет собой продуцент.

Список использованных источников

1. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда. Метод социологии. – М.: Союз, 1998.
2. *Чернышев С.Б.* Корпоративное предпринимательство. – М.: Молодая гвардия, 2001. – 443 с.
3. *Никаноров С.П., Персид Д.Б.* Об одном направлении в теории систем и его значении для приложений // Вопросы кибернетики. Вып. 32. – 1977. – С. 74–89.
4. *Боулдинг К.* Общая теория систем – скелет науки. – М.: Наука, 1969.
5. *Берталанфи Л.* Общая теория систем. – М.: Наука, 1969.
6. *Акофф Р.* Акофф о менеджменте. – М.: Питер, 2002. – 448 с.

Основные положения

В теории регламентации объектом исследования являются правовые (юридические) свойства общественных отношений или правовые (юридические) объекты. Регламентирующие свойства входят в состав свойств правовой или юридической нормы, поэтому при исследовании регламентации необходимо, с одной стороны, рассмотреть регламентирующее свойство как элемент нормы, а с другой стороны, изучить регламентирующие свойства как систему.

Регламентирующие правовые свойства характеризуют правовые общественные отношения, а регламентирующие юридические свойства характеризуют юридические взаимодействия в рамках правовых отношений.

Правовую норму как правовую категорию можно разложить на три основных категорийных проекции: правоустанавливающие нормы, правонаделяющие нормы и регламентирующие нормы. В правовой норме представлены ответы на вопросы: что, кто и как должен делать. Правоустанавливающая норма устанавливает правомочия (совокупность уравновешенных прав, обязанностей и ответственности) обобщенных субъектов правовых отношений, так как нет прав без обязанностей и ответственности. При этом в данной норме не должно быть прямых указаний конкретным субъектам, которые будут обладать данными правомочиями. правонаделяющая норма, наоборот, не акцентирует свое внимание на правомочиях, а посвящена конкретным субъектам права и определяет их полномочия. Регламентирующая норма содержит требования не только к процес-

су осуществления юридических взаимодействий в рамках правоотношений, но и к самим взаимодействиям. Поэтому в ней установлены требования к продукту взаимодействия (результату, процессу взаимодействия и элементам сферы, в которой протекает данный процесс).

В правовой норме как системе основных правовых категорий могут быть установлены требования к правоотношениям в определенной отрасли права в виде уравнишенных правомочий, к субъектам права данных отношений в виде полномочий в определенной сфере деятельности и к юридическим взаимодействиям между данными субъектами в виде требований к продукту данных взаимодействий и требований к используемым при взаимодействии входам (ресурсам, управлению и входным требованиям).

Например, правоотношения в таможенной сфере установлены в Таможенном кодексе РФ, где не указаны конкретные федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), исполняющие правомочия таможенных органов. Это важно, так как в качестве такого органа выступали ГТК России, ФТС России как служба МЭРиТ России и, наконец, как самостоятельная служба, подчиняющаяся Правительству РФ.

Правовой акт как воплощение правовой нормы позволяет реализовать положения правовых норм в правовой действительности. В постановлениях Правительства РФ как правовых актах устанавливаются полномочия конкретных субъектов права, в частности, в виде Положения о ФТС России. В свою очередь данные полномочия Правительства РФ были установлены в законодательном акте (Таможенном кодексе РФ).

Таким образом, законодательный акт может содержать все три вида правовых норм, а также их сочетания по правоустановлению, правонаделению и регламентированию. Однако подзаконные акты в виде регламента не могут содержать в себе правовые положения по правоустановлению или правонаделению.

Необходимо отметить, что существуют регламенты, обладающие статусом закона, например, технические регламенты. Они уже обладают свойствами законодательных актов, т.е. могут содержать любые правовые нормы, которые установлены в ФЗ «О техническом регулировании». Кроме того, известны административные регламенты в виде подзаконных правовых актов.

Регламентирующие правовые свойства правовой нормы выражаются в регламентирующих правовых положениях (предписаниях), которые могут иметь такую же форму, как и другие виды правовых положений. Реализация регламентирующих правовых положений осуществляется в виде статей регламентирующего правового акта (регламента). Регламентирующая норма, отвечая на вопрос: как должны осуществляться юридические взаимодействия в рамках установленных правоотношений? — должна еще ответить на целый комплекс вопросов. В частности, регламентирующие правовые положения должны содержать требования ко всем свойствам юридического взаимодействия.

Кроме требований к юридическим взаимодействиям, в регламентирующих правовых нормах могут быть установлены требования к правовым свойствам субъектов права (продуцентов) как элементам правовых связей или правоотношений. Данные требования должны содержать ответы на вопрос: как устроены продуценты (сопродуценты) с правовой точки зрения?

Несмотря на обычно декларируемое определение, что правовая норма используется для регулирования общественных отношений, она как логически организованная совокупность формализованных волевых положений также содержит правовые положения по установлению дефинитивного, декларативного, целевого, учредительного и иного характера.

Любая норма, в том числе правовая, существует в виде акта, прецедента и традиции. Текстуально правовая норма выражается в виде частей пунктов, пунктов статей, статей параграфов и т.п. правового акта. При этом норма может быть выражена в разных пунктах и статьях. С точки зрения правовой доктрины норма может быть представлена не только в нормативном правовом акте, но и в официальном комментарии, правовой интерпретации или правовом обычае. Однако составные части нормы — положения являются неразрывными.

Вне зависимости от того, к чему относится норма (к юридической деятельности или к метаюридической деятельности в рамках юридической техники), в нормах (метанормах) устанавливаются требования к правовым и юридическим объектам.

Считается, что основными способами и приемами формирования содержания норм являются запреты, предписания и дозволения. Кроме того, к ним относят принципы права как максимально абстрактно выраженные правила поведения, правовые дефиниции, декларации, юридические конструкции, правовые презумпции, правовые фикции, правовые аксиомы и исключения [1].

С философской точки зрения нормы представляют собой некоторые границы, которые могут быть определены не только каким-либо субъектом, но и природой. В этой связи можно задать вопрос: существуют ли принципиальные рамки, которые ограничивают природу человека? Многие ученые придерживаются точки зрения, что, исходя из природы человека, всегда найдется тот, кто вопреки общественным, моральным, правовым нормам будет стремиться в своем творчестве переступить данные рамки. При этом, с одной стороны, истинными нормами оказываются внутренние нормы, которые устанавливает человек самому себе, а с другой стороны, в качестве таких норм выступают физические ограничения (минимальная дискретность природы или величина ресурсов, необходимых для совершения какого-либо действия).

Далее рассмотрим структуру нормы. Общеизвестна трехчленная логическая структура правовой нормы как совокупности трех правовых положений: 1) диспозиции – положения обязательного для поведения людей, 2) гипотезы – условий, при которых это положение действует, 3) санкции – последствий нарушения данного положения.

С логической точки зрения структура нормы определяется формулой «если А, то В, иначе С». Существуют несколько взглядов на интерпретацию структуры нормы. С одной – структура нормы состоит из трех вышеуказанных элементов. С другой позиции структура нормы состоит из двух каких-либо данных элементов. При этом часто происходит перенос свойств идеальной правовой нормы на ее текстуальное выражение в статьях юридической нормы. На наш взгляд, данная логическая структура правовой нормы не обязательно должна пониматься как только алгоритмическая операция в статьях правового акта (юридического документа). Также она не должна рассматриваться как алгоритмическая догма, приводящая все виды норм к одному. Данная структура позволяет соединять положения

норм и сами нормы не только последовательно, но и параллельно, делать отсылки, что дает возможность строить достаточно сложные правовые (юридические) структуры.

Норма как ограничение, действующее во времени, в геометрическом и логическом пространстве, содержит требования, которые задают данные ограничения во времени, в геометрическом и логическом пространстве. Они должны моделировать разнообразные операции, например операции контроля, надзора и мониторинга. Данные ограничения могут быть сформулированы на языке обычной логики. Для установления дозволения используются функционально определенные описания операций, а для установления запретов — описание операции отрицания.

В логике не существует запрета на следующий вид условного блока «если А, то В, иначе тоже В», что позволяет реализовать блок с одним входом и одним выходом. Нет запрета на количество логических входов в блок, что позволяет реализовывать описание циклических операций. Условный блок может использоваться как сравнение с некоторым критерием, например, «если А меньше, чем 5, то А, иначе С», а это позволяет использовать циклическую процедуру с неизвестным числом циклов в эвристических способах. Можно использовать логическую структуру следующего типа «если попал в данный блок, то делай то-то». В связи с этим выделяют нормы (абсолютные определенные (нормы прямого действия), относительно определенные, позволяющие субъектам выбрать варианты действий из закрытого или открытого списка, и бланкетные (отсылочные) нормы). Существуют обязательные нормы, условные и рекомендательные. Поэтому формы норм имеют такое разнообразие.

Однако нормы, как некоторые меры, не определяют ни сущностной составляющей права, ни целевой его направленности, поэтому могут быть инструментом для достижения как справедливости, так и произвола. Тем не менее принцип формального равенства позволяет через сущность с их помощью достигать справедливости.

Любые юридические взаимодействия между субъектами права могут протекать только в рамках правоотношений. Правоотношения же регулируются правовыми нормами. Нормы в зависимости от того, на кого они направлены, можно классифицировать как нормы,

предназначенные для физических лиц (граждан), юридических лиц и органов всех ветвей власти и местного самоуправления, а также их организаций (далее – органы власти).

С функциональной точки зрения нормы можно разделить на нормы, регулирующие поведение субъектов в правовом поле, в частности, направленные на оптимизацию внешней функции (жизнедеятельности), обеспечение ресурсами, минимизацию издержек. Кроме того, существуют нормы, которые должны минимизировать воздействие субъектов на природу, обратное воздействие природы на данных субъектов, а также нормы, регулирующие возможное случайное негативное воздействие субъектов друг на друга и общество в целом.

Юридические лица создаются с конкретной целью, поэтому существуют нормы, определяющие целевые, ценностные и ресурсные положения, характеризующие деятельность данных субъектов права. Граждане и их объединения действуют (реализуют свои правомочия) по своему усмотрению, но должны соблюдать ограничения и запреты. Органы власти, судебные органы и их организации должны в необходимых случаях применять положения правовых норм. Деятельность субъектов права может сопровождаться негативными последствиями для других субъектов, общества, государства или окружающей среды (природы). Для предотвращения негативных последствий деятельности данных субъектов устанавливаются правовые нормы, содержащие ограничения и запреты, а также вносятся изменения или в отдельных случаях деятельность прекращается. Необходимо отметить, что даже если субъекты права не имели намерения переступить через запреты и ограничения, а только случайно своими действиями их нарушили или своим бездействием привели к негативным последствиям, то в правовых нормах устанавливаются санкции, которые могут применяться в отношении виновного субъекта, нарушившего ограничения (предписание), запреты или неправильно выполнившего дозволение. Кроме того, с их помощью устанавливаются, изменяются и ликвидируются правовые положения дефинитивного, декларативного и поощрительного характера с целью более эффективного действия правовых норм. Поведение субъектов достаточно разнообразно, поэтому существуют и другие виды правовых норм.

Кроме функциональных норм, выделяют метанормы, т.е. нормы, которые регулируют сами нормы и организацию нормотворчества и других видов правовой и юридической деятельности. С точки зрения процесса создания, нормы можно разделить на регулирующие разработку (изменение), обсуждение и принятие (отмену) норм. Также известны нормы, которые ограничивают нормотворчество как создание непротиворечивых, полных и безопасных (антикоррупционных) норм.

Как уже говорилось, нормы содержат разнообразные требования. Существует много классификаций требований, сформулированных в правовых нормах. Однако среди них можно выделить классификацию, построенную на категорийном подходе. В качестве основных категорий выберем следующие три: дозволения, предписания и запреты. Дозволение трактуется как «дозволено все, что не запрещено и не предписано». Предписание подразумевает строгое выполнение установленных требований. Запрет определяет требования, которые нельзя нарушать. Сочетание категорий дозволения и запрета образует категорию безусловной границы дозволенного, т.е. дозволению в определенных границах. Сочетание категорий предписания и запрета образует категорию условного ограничения, т.е. в случае выполнения установленных условий (требований) возможны исключения из запретов. Сочетание категорий дозволения и предписания образует категорию выбора, т.е. дозволения, в рамках установленного списка возможностей. Списки выбора бывают закрытыми и открытыми. В последнем случае субъекты могут самостоятельно определять свой выбор по договоренности между ними.

Взаимодействие субъектов в рамках правовых отношений можно разделить на следующие виды: правоприменение, правореализация и фиксация юридических фактов. В свою очередь, правореализацию можно разложить на соблюдение, исполнение и использование правовых норм или статей регламента.

Соблюдение положений статей регламента подразумевает воздержание субъекта от совершения действий, запрещенных регламентом, или нарушения ограничений, установленных в регламенте.

Исполнение регламента осуществляется субъектами путем добровольного следования юридическим предписаниям, ограничениям и запретам, содержащимся в регламенте.

Использование регламента субъектом состоит в совершении им правомерных действий, которые связаны с осуществлением его законных интересов.

Субъект применяет регламент при выполнении функций, связанных с охраной свобод, прав и законных интересов, с их защитой, если они были нарушены, а также с правообеспечением.

При юридических взаимодействиях юридических субъектов с органами власти обычно выделяют три категории правоотношений: административно-правовые, гражданско-правовые и публично-правовые. Предоставление государственных услуг осуществляется в рамках публичных и гражданских правовых отношений. Поэтому административные регламенты предоставления государственных услуг разрабатываются исходя из требований к качеству и свойству доступности государственных услуг. Данные требования устанавливаются стандартами государственных услуг, разработанными и утвержденными в соответствии с законодательством России. До утверждения данных стандартов вышеуказанные регламенты разрабатываются с учетом требований к предоставлению государственных услуг, установленных законодательством России. Здесь необходимо отметить, что свойство доступности объекта (услуг) относится к понятию безопасности, так как отсутствие или низкая доступность объекта фактически представляет собой его неработоспособность для многих субъектов, обратившихся за услугой. Непредоставление услуги в установленное в правовом акте время может привести к юридическим последствиям, в том числе ущербу, который придется возмещать ФОИВ. Таким образом, показатель доступности должен находиться среди обязательных показателей административного регламента, а не рекомендуемых требований стандарта. Среди требований административного регламента нет требований, характеризующих безопасность (антикоррупционность) и гарантированность по возмещению возможного ущерба, нанесенного действиями ФОИВ, но зато есть ничем не подтвержденные декларации о качестве в стандартах государственных услуг. В стандарте обязательно должны быть указаны показатели, с помощью которых можно определять соответствие качества услуги установленным в стандарте требованиям.

В этой связи определим основные категории регламентных требований. К ним мы относим: 1) законные требования (любые требования, установленные в законе); 2) требования по безопасности; 3) принципиальные (методологические) требования (требования к требованиям).

Любая регламентация невозможна без некоторой системы показателей, характеризующей продукт продуцирования. Как правило, данные показатели используют для сравнения их значений с плановыми показателями. Поэтому обычно формулируются следующие вопросы: что должно быть сделано, что сделано, что можно сделать? Ответ на последний вопрос может показать предельные возможности продуцента. Ответ на вопрос: что делает? — позволяет определить текущее состояние процесса. В этой связи регламент должен содержать требования к системе показателей, характеризующей обязательные свойства для диагностирования продуцента и продукта. Особенно это важно для услуг, так как доступность услуги зависит от того, что услугу нельзя выполнить заранее, складировать и массово выдавать при резком увеличении числа запросов.

Регламент должен устанавливать требования не только к прямому исполнению государственных функций и полученным результатам, но и к процессам отчетности, наказания за нарушения требований и возмещения ущерба, причиненного вследствие несоблюдения требований регламента. В частности, регламент должен содержать требования в виде:

- 1) показателей административных продуктов: результатов, процессов и сред, например, безопасности, а также последовательности, вариантов и сроков исполнения процессов при выполнении действий, принятии решений и регулировании благ;
- 2) нормативов используемых ресурсов, в том числе учитывающих возмещение ущерба, причиненного вследствие несоблюдения требований регламента;
- 3) отчетности, проверок и ответственности, в том числе к процессам наказания за нарушение требований регламента.

Список использованных источников

1. *Кашанина Т.В.* Юридическая техника. — М.: Эксмо, 2007. — 512с.

Классификация регламентов

Классифицирование регламентации, как любое классифицирование, представляет собой сложную и субъективную деятельность, поэтому существует большое количество классификаций. В связи с этим при классификации регламентов будем также классифицировать и регламентацию, и элементы системы, в которую входят регламентирующие свойства, так как любые виды деятельности обладают свойством регламентации. Вначале выделим класс регламентов, регламентирующих отношения (взаимодействия) субъектов с окружающей природой, правоотношения между субъектами права и юридические взаимодействия между юридическими субъектами.

Регламенты можно классифицировать с помощью категоричной классификации по сочетанию трех ортогональных оснований.

Первое основание классификации определяется видом юридической деятельности (юридически значимая, собственно юридическая и юрисдикционная деятельность).

Второе основание классификации определяется направлением отношений (взаимодействий) (внутренний регламент, регламентирующий организацию деятельности; внешний (основной) регламент, регламентирующий основную деятельность, т.е. взаимодействия с субъектами; и регламент, регламентирующий отношения (взаимодействия) с внешней (внутренней) средой).

Третье основание классификации определяется направлением регламентации (правоприменительные, правореализационные и правофиксирующие регламенты).

В искусственных процессах субъекты выделяют положительные для них процессы, направления потоков и результаты, а также отрицательные, т.е. имеющие негативные последствия, например, отходы, потери, коррупцию и т.п., поэтому специально создают организационные процессы для того, чтобы оптимизировать основной (положительный) процесс и уменьшить отрицательное влияние и неблагоприятные последствия данных процессов на внутреннюю и внешнюю среду.

В данной схеме можно выделить три вида взаимодействий: 1) основное (целевое), в частности продуцента с клиентом (поставщиком) через полезный продукт (ресурс); 2) со средой, в частности продуцента с внешней средой через побочный продукт (потери); 3) внутреннее (технологическое), в частности продуцента с объектом продуцирования через процесс продуцирования, который определяет отходы при продуцировании. Затраты на потери (преодоление сопротивления окружающей среды) и отходы (преодоление сопротивления внутренней среды) при продуцировании составляют накладные расходы, которые определяют коэффициент полезного действия продуцирования.

В зависимости от вида субъекта права выделяют административные регламенты, в которых регламентируется деятельность субъекта права в сфере его административной ответственности. Поэтому для регламентации взаимодействия органов исполнительной власти и частных лиц появились административные регламенты, которые предусматривают обязательные требования к продукту данного взаимодействия, в частности государственным услугам, а именно, к свойствам, определенным в правоустанавливающем акте. Необходимо отметить, что административные регламенты могут также использоваться и в других юридических процессах, в частности в юридически значимых взаимодействиях частных лиц.

В связи с этим определим, чем отличается административная деятельность от производственной (технологической, основной, служебной и т.п.) и менеджерской (управленческой).

В понятие «управление» входит управление оборудованием и людьми, а также организациями и различными системами. При этом элементы, которыми управляют, считаются объектами управления. При руководстве элементы, подвергающиеся управлению, рассматриваются в качестве субъектов, так как они являются людьми. Как правило, в организациях объектами управления являются социальные группы, т.е. субъекты-исполнители, которые могут обладать самоуправлением (наличие связки «управляющий орган — объект управления»). Кроме того, обычно выделяют организацию деятельности. Организация как деятельность подразумевает метадеятельность, т.е. управление деятельностью. В свою очередь, организационные процессы можно разделить на процессы управления, самоуправления и направления (управление управлением).

Менеджмент включает в себя управление, руководство, организацию и подразумевает обязательный учет мотивов труда исполнителей (мотивацию), наличие у них информации (информирование) и инструктирование. При этом менеджмент относится только к среде управляемого объекта. Таким образом, можно выделить пространство менеджмента (управления), где возможно управление.

Администрирование, на наш взгляд, является видом взаимодействия вне внутренней среды управляемого объекта, при котором администратор сравнивает текущее состояние объекта взаимодействия с регламентом и текущим заданием и осуществляет воздействие на объект взаимодействия только в случае его отклонения от требований регламента взаимодействия. Если происходит отклонение значений состояния объекта взаимодействия от текущего задания, то тогда осуществляется воздействие на объект администрирования. Таким образом, можно выделить пространство администрирования, где возможно административное воздействие. Например, к сфере деятельности таможенных органов относится таможенное дело, в рамках которого осуществляется таможенное администрирование, а зона таможенного контроля уже представляет собой пространство управления, где таможенные органы обладают правом управленческого воздействия.

Очевидно, можно выделить внешнее администрирование в рамках регламента внешнего взаимодействия (выходного — входного),

внутренний менеджмент в рамках внутреннего регламента управления, организации и руководства и собственно продуцирование в рамках технологического регламента.

Далее рассмотрим практические классификации регламентов. В законодательстве РФ фактически используются три типа регламентов: административный регламент, технический регламент и иные регламенты. Существуют три вида регламентов в федеральных органах исполнительной власти [1]: типовой регламент взаимодействия ФОИВ, регламент ФОИВ и должностной регламент гражданских государственных служащих. Кроме того, выделяют административный регламент ФОИВ, в который входят регламент ФОИВ, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих ФОИВ.

По сути, данные регламенты представляют собой правила, в том числе и общие для типового регламента, организации деятельности ФОИВ и должностных лиц по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, а также содержат последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Регламент федерального органа исполнительной власти разрабатывается в соответствии с федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, положением о соответствующем федеральном органе исполнительной власти и на основе Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и Типового регламента внутренней организации ФОИВ [2].

Наряду с положениями, предусмотренными типовыми регламентами и данным Типовым регламентом, федеральный орган исполнительной власти может включать в свой регламент иные положения по вопросам, не урегулированным указанными типовыми регламентами.

Таким образом, существуют два типовых регламента, на основании которых разрабатываются конкретные регламенты ФОИВ, а конкретные административные регламенты исполнения государственных функций ФОИВ разрабатываются на основании [3].

Необходимо отметить, что Федеральная антимонопольная служба России (ФАС России) утвердила на основе ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» Типовую форму должностного регламента государственного гражданского служащего ФАС России [4].

На наш взгляд, можно сказать, что свойствами административных регламентов обладают Типовой регламент взаимодействия ФОИВ, частично конкретный регламент ФОИВ, конкретные регламенты исполнения государственных функций ФОИВ и предоставления государственных услуг вне зависимости от того, кто их предоставляет.

Кроме вышеуказанных нормативных правовых актов были разработаны Методические рекомендации [5], и законопроект [6], в которых также имеются некоторые элементы классификации административных регламентов. В [5] используются следующие термины и определения:

административный регламент предоставления государственной услуги – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством РФ;

административный регламент исполнения государственной функции – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации;

административная процедура – последовательность действий федерального органа исполнительной власти при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

Таким образом, определения данных административных регламентов привязали государственные функции по предоставлению государственных услуг только к ФОИВ, что затрудняет их присвоение другим услугодателям. Среди субъектов, предоставляющих государственные услуги, можно выделить ФОИВ в лице федеральных агентств, государственных внебюджетных фондов, а также данные услуги могут быть предоставлены через коммерческие и некоммерческие организации, в том числе федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия на платной и бесплатной основе [1].

Определение административной процедуры [5] не согласуется со смыслом административной процедуры [3]. В Методических рекомендациях процедура – это последовательность действий, а в [3] – описание данной последовательности, а также указание на юридические факты, установление ответственного лица, сроков выполнения действий и т. д.

В соответствии с проектом ФЗ «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации» [6] административные регламенты делятся на федеральные административные регламенты и административные регламенты субъектов РФ (ст. 1.3). Кроме того, существуют виды и формы административных регламентов (ст. 2.2). В сводный административный регламент входят административные регламенты государственных функций, исполнительных органов государственной власти, взаимодействия исполнительных органов государственной власти, должностные регламенты государственных служащих.

Необходимо отметить, что проект закрепляет то, что государственные функции выполняют только исполнительные органы государственной власти (в соответствии с наименованием проекта), хотя это, наверное, не корректно, так как понятия «государственная функция» и «функция государственного органа» различаются. Даже, если вспомнить [7], то в данном Указе не сказано, кто является субъектом, выполняющим государственные функции, а следовательно, исполнение части государственных функций может быть передано (и уже многие государственные функции переданы) другим участникам данных правоотношений, например, госучрежде-

ниям, госпредприятиям, коммерческим и общественным организациям, частным предпринимателям, под надзором исполнительных органов государственной власти. Кстати, уже была сделана оговорка, которая частично закрепила в качестве субъектов выполнения государственных функций государственные учреждения или иные организации [8].

На наш взгляд, необходимо, чтобы в административный регламент государственных функций входила регламентация данных функций вне зависимости от субъектов, которые их должны выполнять, а административный регламент исполнительного органа власти должен регламентировать не только внутреннюю деятельность, но и взаимодействие данного органа с другими участниками этого взаимодействия (физическими и юридическими лицами). Вспомним, как недавно перестали привязывать полномочия федеральных органов исполнительной власти к наименованиям этих органов. Организационные изменения во власти происходят непрерывно, и жесткая привязка функций будет негативно сказываться на ее деятельности.

Среди конкретных регламентов ФОИВ можно выделить три типа регламентов: регламент ФОИВ, в котором регламентируются внешняя деятельность и организация внутренней деятельности, и два административных регламента, в которых регламентируется администрирование в сфере деятельности конкретного ФОИВ. В данной сфере осуществляются административно-правовые взаимодействия субъектов административно-правовых отношений, например, операции надзора, и административно-публичные и административно-гражданские взаимодействия, например, по предоставлению административно-публичных или административно-частных (гражданских) услуг.

Пока нет разъяснений, какие виды государственных услуг будут предоставляться, поэтому можно предположить, что государственные услуги физическим лицам будут оказываться бесплатно, а государственные услуги юридическим лицам и предпринимателям без образования юридического лица будут носить коммерческий характер, т.е. предоставляться за плату и, как публичные, по фиксированным государством ценам (тарифам).

В связи с тем, что в деятельности исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) используется термин «выполнение работ или оказание услуг для государственных нужд», необходимо остановиться на этом понятии. Производство продукта власти базируется на потреблении (переработке) ресурсов для государственных нужд. Но известно, что понятия ресурса и продукта относительны, поэтому производство продукта исполнителем для государственных нужд при определенных условиях можно рассматривать как производство государственного продукта (продукта власти). Например, в том случае, когда данный продукт не потребляется непосредственно государством, а под надзором государства предоставляется физическим и юридическим лицам. Такие услуги можно назвать государственно-значимыми услугами.

Среди договоров выделяются два вида: публичный договор и договор присоединения, которые используются для оказания услуг. В договоре присоединения содержание и условия формируются услугодателем. Услугополучатель только присоединяется к договору, так как он не может изменить условия договора по своему усмотрению. Его свобода волеизъявления может проявиться только за счет выбора услугодателя, если данный вид услуги существует в конкурентной среде. Публичный договор ограничивает права обеих сторон, при этом услугодатель обязан оказывать заявленные услуги каждому, кто за ними обратится (п. 1 ст. 426 ГК РФ). Правила, обязательные для сторон при заключении публичного договора, содержатся в типовых договорах и других документах, издаваемых Правительством РФ в случаях, предусмотренных законодательством (п. 4 ст. 426 ГК РФ). В публичных договорах запрещено устанавливать неодинаковую цену для услугополучателей; необоснованно отказываться от заключения договора при наличии возможности оказать услугу; оказывать предпочтение одному лицу из числа услугополучателей перед другим, кроме услугополучателей, специально предусмотренных в законодательстве.

При оказании услуг в рамках публичных договоров существуют фиксированные цены и условия, при этом в соответствии с законом «О защите прав потребителей» (ст. 37) потребитель-услугополучатель обязан оплатить услугу по сдаче всего ее объема, если

иное не установлено законодательством или договором. Однако обычно услугодатель использует предварительную форму оплаты услуги, так как услугополучатель при активации процесса оказания услуги при необоснованном отказе от услуги фактически может владеть неотчуждаемым объектом услуги в виде измененного состояния данного объекта, которое изменилось в процессе оказания услуги.

В соответствии со ст. 124 ГК РФ субъекты РФ: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования – выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. А в соответствии со ст. 125 ГК РФ от имени РФ и субъектов РФ по их специальному поручению могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане, в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований. Таким образом, можно считать, что данные нормы могут быть распространены и на государственные услуги.

Если исходить из ст. 779 ГК РФ, то целью договора возмездного оказания услуг вне зависимости от того, кто возмещает затраты на оказание услуги: заказчик или государственный бюджет, – является неовещественный результат. Предмет такого договора – деятельность исполнителя. Но так как данный договор является двухсторонне обязывающим, то по нему предусматривается взаимодействие обеих сторон: заказчика и исполнителя. Правовое регулирование общих положений договоров возмездного оказания услуг осуществляется так же, как и договоров подряда. В частности, качество таких услуг может быть оговорено в договоре, однако фактическое качество услуги сводится к соответствию услуги обязательным требованиям, а ненадлежащее качество услуги – к выявленным недостаткам, т.е. несоответствию услуги обязательным требованиям. В соответствии со ст. 469 ГК РФ качество товара не относится к существенным

условиям договора, поэтому качество услуги является обязательным только в том случае, если оно будет определено законом или в установленном им порядке и если услуга будет рассматриваться как разновидность товара.

Для получения государственной услуги физическое лицо иногда должно собрать несколько справок из разных ведомств. В связи с этим появилась идея «одного окна», которая должна обязательно найти свое воплощение в государственных стандартах. Идея «одного окна» подразумевает, что заинтересованное лицо не будет собирать данных справок. Собираение информации по искомому «жизненному эпизоду» или «бизнес-ситуации» берет на себя исполнитель «одного окна».

Юридические и физические лица (заявители) обращаются в ИОГВ в случаях, когда необходимо 1) реализовать свои права, 2) соблюсти законные интересы или 3) исполнить возложенные на них конституционные обязанности.

В первом случае заявитель имеет право, например, на получение образования, а ИОГВ должен обеспечить реализацию этого права при добровольном волеизъявлении заявителя. Очевидно, что в данном случае исполнителем будет выступать не ИОГВ, а некоторый уполномоченный агент. Во втором случае заявитель в добровольном порядке выражает свои законные интересы, а некоторые уполномоченные организации под надзором ИОГВ должны оказывать ему платные услуги. В третьем случае заявитель вступает в правовое взаимодействие с ИОГВ, в котором он должен выполнить обязательные требования к такому взаимодействию, а ИОГВ – обеспечить (содействовать) выполнение данных обязанностей заявителя в нормативные сроки. Таким образом, заявитель как продуцент должен продуцировать продукт, продуцирование которого невозможно без сопродуцирования сопродуцента (ИОГВ). Продукт их взаимодействия (элемент взаимодействия) должен удовлетворять требованиям, установленным в регламентирующем правовом акте.

Если государственные услуги, по нашему мнению, могут оказывать только уполномоченные в соответствии с законодательством услугодатели, в том числе государственные агентства, то зададим вопрос: какими основными функциями последние должны обладать?

На наш взгляд, в основные функции государственных агентств должны входить такие, как:

- 1) оказание правообеспечивающей помощи заинтересованным лицам;
- 2) обеспечение государственных органов;
- 3) реализация доступа к общественным благам, в том числе социальным благам социально незащищенных лиц.

Далее рассмотрим некоторые аспекты классификации документов, которые создаются и используются в юридической деятельности, в том числе и при регламентации. Юридическая деятельность организуется и фиксируется с помощью документов, к которым относятся документы, содержащие информацию о том, как последовательно выполнить операции и процессы, а также документы, содержащие объективные свидетельства выполненных действий или значения достигнутых результатов.

Считается, что существуют следующие виды документации:

- правовой акт (нормативный или индивидуальный, коллегиальный или единоначальный), который должен быть издан полномочным субъектом, т.е. в рамках закрепленной за ним компетенции;
- документы, имеющие юридическое значение и удостоверяющие какой-либо юридический факт;
- служебные (официальные) документы, не имеющие юридического значения, но являющиеся источниками информации.

Документация должна обеспечивать:

- повторяемость и прослеживаемость;
- объективные свидетельства;
- оценивание эффективности и пригодности процессов взаимодействия;
- соответствие требований субъектов взаимодействия.

Организационно-распорядительные акты обычно делят следующим образом:

- по организационным вопросам;
- по основной деятельности;
- по персоналу.

Среди актов по организационным вопросам можно выделить акты по утверждению и введению в действие регламентов.

Среди актов по основной деятельности можно выделить акты по обеспечению продуцирования продукта взаимодействия.

Организационно-распорядительные акты по форме обычно делят на приказы, распоряжения, указания, постановления и решения, а также некоторые виды протоколов. Приказ и распоряжение издаются единолично и соответственно руководителем или заместителем руководителя. Постановление, решение и протокол издаются соответственно коллегиальными, общественными, совещательными субъектами.

Требования к оформлению таких актов установлены в [9] и определяют состав реквизитов, требования к бланкам и оформлению документов, а также к их изготовлению, учету, использованию и хранению.

В систему документов в области административных регламентов и стандартов государственных услуг должны входить:

- 1) документы об административных регламентах и стандартах государственных услуг, а также тексты данных административных регламентов и стандартов:
 - а) проекты административных регламентов и стандартов государственных услуг и информация о них;
 - б) перечень принятых административных регламентов и стандартов государственных услуг;
 - в) библиотека административных регламентов и стандартов государственных услуг;
- 2) административные документы:
 - а) реестр государственных услуг и государственных функций;
 - б) регистр уполномоченных исполнителей государственных услуг;
 - в) перечень аккредитованных лиц;
- 3) научно-технические документы:
 - а) терминология;
 - б) классификация;
 - в) рекомендации.

Информация о принятых административных регламентах и стандартах государственных услуг, а также о находящихся в разработке должна быть открытой и доступной заинтересованным субъектам. Порядок опубликования проектов административных регламентов, стандартов государственных услуг и других документов, связанных с данной сферой, должен устанавливаться Правительством РФ.

С целью реализации прав доступа заинтересованных субъектов к открытой информации, к иным информационным ресурсам в данной области необходимо создать Общероссийский информационный фонд административных регламентов и стандартов государственных услуг. Данный фонд должен иметь статус государственного информационного ресурса. Порядок создания, ведения (актуализации) и пользования данным фондом должен быть установлен Правительством РФ. Кроме того, нужна Единая информационная система административных регламентов и стандартов государственных услуг, предназначенная для обеспечения информацией заинтересованных субъектов о документах, входящих в состав Общероссийского фонда административных регламентов и стандартов государственных услуг, а также для предоставления доступа к самим документам. Порядок создания, введения и пользования данной системой должен быть установлен Правительством РФ.

Список использованных источников

1. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 №30 «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».
2. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 №452 «Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».
3. Постановление Правительства РФ от 11.08.2005 №679 «Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
4. Приказ ФАС России от 28.04.2006 №116 «Об утверждении Типовой формы должностного регламента государственного гражданского служащего ФАС России».

5. Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: // hse.ru
6. Проект ФЗ от 03.10.2004 «Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации».
7. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. — 2004. — 11 марта.
8. Указ Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. — 2004. — 22 мая.
9. ГОСТ Р 6.30–2003 «Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов».

Регламентирование как процесс юридической деятельности

Правовая и юридическая деятельность, как любая деятельность, представляет собой продуцирование продуктов, где под продуктом как категорией будем понимать триединое сочетание следующих основных категорий: 1) вещественный отчуждаемый результат; 2) материальный процесс деятельности; 3) элементы окружающей среды, в которой протекает данный процесс. Продуцирование и продукты продуцирования можно рассматривать как юридические объекты. Начнем с процесса юридической деятельности.

В правовой доктрине существуют два взгляда на понятие юридического процесса, в том числе судебного процесса (в широком и узком смысле), базирующихся на двух подходах к юридическому процессу. При узкой (традиционной) трактовке процесса его рассматривают как процесс, осуществляемый в процессуальном праве (процесс расследования преступлений, рассмотрения и разрешения уголовных, гражданских, арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях и дел, рассматриваемых в порядке конституционного судопроизводства). Таким образом, юридический процесс сводится только к юрисдикционному процессу, выполняемому уполномоченными органами по разрешению споров и осуществлению правоохранительных функций. В данном подходе исходят

из того, что юридический процесс представляет собой процессуальную процедуру, а регулятивные правоотношения должны осуществляться в форме материальной процедуры. В частности, В.Н. Протасов [1] считает, что «процедура есть система, которая: а) ориентирована на достижение конкретного социального результата; б) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения; в) урегулирована социальными нормами; г) иерархически построена; д) находится в развитии; е) выступает средством реализации основного общественного отношения (имеет служебный характер). Правовая процедура действует в правовой среде».

При широкой трактовке юридического процесса исходят из понятия процесса как такового и включают в него, кроме вышеуказанных судебных процессов, другие различные виды юридических процессов. Ширина подхода определяется видением автора подхода, например, в данные виды процессов может войти и законодотворческий процесс. Действительно, административный процесс можно рассматривать не только как юрисдикционный при разрешении дел об административных правонарушениях. Так называемая процессуальная процедура широко применяется при государственном контроле или надзоре. Например, она используется при осуществлении таможенного контроля, хотя при этом никаких дел не возбуждается.

Противоречия, возникающие между данными подходами, можно разрешить, если подняться на более высокий уровень рассмотрения данных процессов. Самым высоким уровнем является философский. Попытаемся рассмотреть юридический и судебный (юрисдикционный) процессы как категории.

С системной точки зрения нельзя смешивать понятия процесса и процедуры, так как процесс — это последовательность реальных явлений, событий, действий, а процедура есть описание данных действий и т. д. При этом процесс есть свойство объекта, характеризующее динамику, например, процесс взаимодействия. Система же всегда должна обладать свойством, отсутствующим у каждого элемента, входящего в систему, в отдельности. В противном случае это просто совокупность элементов. В связи с этим процесс не может состоять из процессуальных процедур. Процесс складывается из действий (бездействия), в том числе и мыследействий, решений субъектов

и событий, независимых от субъектов. Организованный процесс деятельности состоит из планируемых и выполняемых по определенным правилам операций. Описание процесса может содержать, например, описание метода, способа. Вместе они могут составить процедуру. Однако процедура – это только правила или порядки, в которых представлены требования к операциям деятельности, но при выполнении (реализации) процесса деятельности существуют и другие виды требований, предъявляемых к результату деятельности и среде, в которой осуществляется деятельность. Данные требования, в том числе и к операциям, формулируются в регламентах. Иногда требования, предъявляемые к результатам, оформляются в документах, именуемых нормами, а требования к среде – условиями.

Далее необходимо определить понятие операции. Когда мы говорим, что человек выполняет операции для продвижения к цели, то подразумеваем, что он планирует действия и в плановом порядке их реализует. Таким образом, на действие в рамках операции требуется инструкция. Однако на использование инструкции тоже может потребоваться инструкция и т. д. К счастью, человек обладает врожденным свойством, позволяющим совершать действия без инструкций, так же как и события во внешней среде проистекают без инструкций. В отличие от действия, которое может быть неосознанным, деятельность субъекта всегда осознана, хотя иногда может выполняться автоматически. Кроме того, действия могут быть спонтанными и иррациональными, а деятельность всегда рациональна и планируема. Среди действий человека выделяют прием (осмысленное действие, совершаемое автоматически), навыковое действие (неосознанное автоматическое действие), интуитивное действие.

К операциям будем относить элемент действия, который контролируется сознанием субъекта. Единичный элемент действия не может быть одномоментен, так как у него есть начало, длительность и конец, поэтому время фиксации (регистрации), хотя и имеет единичное значение, но может отличаться от момента времени истинного события и обычно регистрируется временем конца регистрации. Под операцией будем понимать целенаправленное изменение, как минимум, одного свойства одного элемента взаимодействия, производимое в течение конечного отрезка времени при участии

одного инструмента и одного ресурса в соответствии с инструкцией (правилом). Процесс изменения есть свойство изменения, характеризующее стадии перехода от одного состояния элемента (элементов) к другому, при этом время перехода не может быть как угодно малым.

Таким образом, с системной точки зрения наивысшей категорией, используемой для описания взаимодействия, в том числе процесса взаимодействия, является регламент, в котором представлена система требований к результату взаимодействия, самому процессу взаимодействия и среде, в которой осуществляется взаимодействие. Процедура же является только его частью, в которой определены требования к операциям процесса. Смещение требований к результату, операциям и среде в одной процедуре приводит к нарушению принципа системности.

Если рассматривать данные категории с юридической точки зрения, то юридический процесс — это законодательно урегулированный (процессуальный) процесс, т.е. регламентированный процесс или для которого имеется процессуальный регламент (процессуальная процедура). В данной ситуации юрисдикционный процесс будет обладать процессуальной процедурой, а юридический процесс — процессуальным регламентом. Однако, учитывая, что регламент включает в себя не только требования к процессу, то лучше просто использовать термин «регламент» в юридическом смысле.

С правовой точки зрения правовой акт является правовым фактом, источником права и правовым регулятором, а также регламентом. С системной точки зрения нормативный правовой акт представляет собой определенной формы правовой акт, гарантируемый государством, по которому субъекты права приобретают взаимные уравновешенные правомочия и обязаны соблюдать установленное поведение (действовать в рамках определенных правоотношений).

В регламент с системной точки зрения должны входить принципы, цели и содержание операций (принятых решений), в котором определены сроки, последовательность, правила отображения хода и результатов в документации.

В нем также отражены требования к субъектам, находящимся в административных отношениях и юридических взаимодействиях.

Регламент должен регламентировать требования к процессу информирования и консультирования, контролю административного процесса и процессу апелляции и обжалования, а также требования к процессу возмещения причиненного ущерба от незаконных действий должностных лиц. В связи с тем, что регламент является только регламентирующим правовым актом, необходимо отметить, что он принимается органом власти (организацией) или его должностным лицом на основании и в соответствии с правовым актом, определяющим правовой статус данного органа или организации. Регламент не устанавливает компетенцию, а только регламентирует деятельность в ее рамках. К сожалению, в некоторых случаях правовые пробелы в правовых актах, устанавливающих компетенцию, пытаются устранить с помощью регламентов, что недопустимо. В самом общем виде юридический процесс можно рассматривать как юридический объект, который в свою очередь также представляет процесс, стадии которого отражают процесс законотворчества (законодательный процесс), процесс возникновения фактов правоотношений и процесс реализации субъективных юридических прав и обязанностей, т.е. взаимодействий. При этом на стадии реализации субъективных прав и обязанностей возникают три вида юридических процессов: правоприменительный, правоохранительный и правообеспечивающий. Если первые два процесса достаточно известны и законодательно урегулированы, то третий процесс только недавно был определен и еще недостаточно изучен. Его смысл заключается в том, что органы власти обязаны правообеспечивать реализацию конституционных прав и законных интересов граждан и организаций и оказывать правообеспечивающую помощь при выполнении гражданами и организациями своих конституционных обязанностей. Субъектами юридических взаимодействий в рамках юридического процесса должны быть не только граждане (их объединения) и органы власти (их организации), но и другие взаимодействующие в данном процессе органы власти (их должностные лица). Практический юридический процесс возникает тогда, когда уполномоченные органы и лица вступают в юридически значимые взаимодействия с целью реализовать задачи правоприменительных, правоохранительных и правообеспечивающих функций органов власти.

Заметим, что необходимо различать термины «юридический процесс» и «юридически значимый процесс», которые иногда воспринимаются как тождественные. Под юридически значимым процессом будем понимать процесс взаимодействия, как минимум, двух частных субъектов, который может иметь или имеет юридически значимые последствия. В юридическом процессе в качестве одного из субъектов всегда выступает уполномоченный орган, в том числе и орган власти. Здесь под уполномоченным органом понимается субъект права, которому законодательно делегированы права по выполнению отдельных функций органа власти. Например, в таком статусе может выступать частный нотариус.

Существует еще одно противоречие между взглядами на понятия «процесс» и «производство». Одни авторы утверждают, что процесс входит в производство, другие ссылаются на некоторые виды законодательства, в которых производство входит в процесс. Что же производится в производстве? Обычно в процессе производства производится материально-вещественная продукция. Если исходить из аналогии, то тогда у юридического производства может быть процесс. С категоричной точки зрения вполне возможен процесс процесса, а стало быть, в юридическом процессе может происходить производство, в котором проводится процесс.

Коротко остановимся на соотношении понятий «процесс» и «взаимодействие». Результат как нечто отчуждаемое может быть только у взаимодействия (действия), но не у процесса как такового. Так называемый результат процесса в виде документа, выдаваемого на руки одному из субъектов процесса, представляет собой только официальное отображение результата взаимодействия, ход и результат которого зафиксирован в официальной документации (материалах дела, реестрах и т.п.), поэтому при утрате данного отчуждаемого документа он может быть восстановлен на основе официальной документации. Современное состояние дел по данному вопросу показывает, что появились бездокументарные ценные бумаги, носителем которых стал некий электронный процесс, недоступный владельцу ценной бумаги.

В связи с тем, что в юридической терминологии стали использоваться и другие производственные термины, в частности «техно-

логия», отметим, что с системной точки зрения технология позволяет согласовать элементы процесса массового или/и сложного продуцирования и статистически стабильно продуцировать продукты, соответствующие обязательным требованиям. На наш взгляд, технология как система — есть организованная совокупность: 1) средств (технических, программных); 2) технологической документации, в том числе документированных регламентов, соответствующих определенным стандартам, состоящей из документированных процедур (методик) для реализации превращения входов (элементов входного потока) и ресурсов в выходы (элементы выходного потока), предназначенных для субъектов-исполнителей; документированных руководств для реализации менеджмента (руководства и управления) технологией, предназначенных для субъектов-менеджеров; документированных правил доступа субъектов и участников к технологии; 3) ресурсов (материально-вещественных и информационных). В состав системы, содержащей технологию, можно отнести: 1) субъекты, 2) технологию и 3) технологические знания (ноу-хау).

Теперь рассмотрим содержание понятия «процессуальная процедура» как часть регламента. Но сначала вспомним, что процессуальная процедура — это часть нормы процессуального права, реализующая процессуальную форму, необходимую для осуществления и защиты материального права, в которой регламентируются отношения, возникающие в процессе достижения задач юрисдикционного характера. Процессуальные действия — действия юрисдикционного процесса, осуществляемые в рамках процессуальной формы уполномоченными субъектами данного процесса с целью выполнения обязанностей и реализации конституционных прав и законных интересов. Исходя из сформулированного понятия регламента данные действия возможны и в рамках регламентных действий.

Далее рассмотрим сущность административной процедуры с системной точки зрения. Если административный процесс трактовать как юридический процесс, осуществляемый в органах исполнительной власти, то тогда административная процедура есть часть административного регламента исполнительного органа власти, в кото-

рой законодательно регламентированы административные операции по реализации правоприменительных, правоохранительных и правообеспечивающих функций, законодательно установленных в компетенции данных органов. Любая административная процедура содержит требования к временным рамкам и месту административного процесса, а также к его документированию. Кроме того, в нее входят требования к результату административного процесса, в качестве которых выступают властное решение или издание (изменение, отмена) индивидуального правового акта.

Принято считать, что органы исполнительной власти исполняют административный процесс в соответствии с принципом законности. Однако практика показывает, что существуют многочисленные случаи, когда данный процесс отклоняется от требований административной процедуры или регламента, причем не в пользу конкретного гражданина, организации или государства. В этом случае заинтересованные лица могут пытаться доказать, что произошла процессуальная ошибка или были нарушены их права, законные интересы либо им чинили незаконные препятствия.

Интерес представляет классификация административных процессов. Считается, что законодатель выделяет три типа административных процессов: законодательный (законотворческий), правонаделительный и юрисдикционный. Законодательный (правотворческий, нормотворческий) процесс подразумевает стадии разработки, обсуждения, принятия, опубликования, введения в действие нормативных правовых актов уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами. Правонаделительный процесс подразумевает распределительное, разрешительное, удостоверительное, лицензионное производство и т.п. Юрисдикционный административный процесс включает в себя следующие виды производства: производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам и заявлениям граждан, производство по применению мер административного пресечения, дисциплинарное производство. К сожалению, здесь трудно найти системные свойства.

С категориейной точки зрения можно выделить три основные категории процессов: 1) юридически значимый, 2) юридический

и 3) юрисдикционный. Пересечение данных категорий порождает еще три вида процессов. Пересечение первой и третьей категорий определяет категорию процесса, в котором возможны сделки с правосудием. Пересечение первой и второй категорий определяет категорию процесса, в котором возможны апелляции частных лиц по пересмотру решений органов власти. Пересечение второй и третьей категорий определяет категорию процесса, в котором возможна юрисдикционная деятельность исполнительных органов власти. Данная классификация позволяет устранить многие противоречия при исследовании процессуальных проблем разрешения споров.

В общем случае любые правоотношения можно рассматривать как отношения, складывающиеся в правовой среде в связи с разрешением индивидуально-конкретных юридических взаимодействий между субъектами и регламентируемые процессуально правовыми нормами. Данные юридические взаимодействия могут возникать (изменяться и прекращаться) либо по инициативе самих субъектов, либо по инициативе третьих лиц без их согласия или даже против их воли. Основанием возникновения данных правоотношений являются юридические факты, к которым относятся действия (активные волеизъявления) и события. Субъектами процессуального права могут признаваться обладатели компетенций (прав, обязанностей и ответственности), которыми они наделены с целью реализации полномочий, возложенных на них процессуальным правом. Данные субъекты при соблюдении определенных условий могут быть субъектами процессуально-правовых взаимодействий. Для этого они должны обладать правоспособностью и дееспособностью. Выделяют процессуально-правовой статус субъекта, который представляет собой совокупность компетенции, полномочий субъекта и гарантий того, что субъект может их реализовать, в том числе компетентности. Объектом процессуально-правовых взаимодействий является поведение субъектов в процессе взаимодействия.

В заключение отметим, что все виды рассматриваемых процессов, хотя и существенно различаются, имеют много общего. Все они должны рассматриваться как система и для них можно и нужно раз-

рабатывать системно организованные и унифицированные процедуры или на современном этапе – регламенты. Все это позволит 1) обеспечить гарантии по защите прав и законных интересов частных лиц и государства в целом при выполнении ФОИВ своих функций; 2) повысить эффективность деятельности ФОИВ; 3) увеличить ответственность должностных лиц за нарушения законодательства и процессуальные ошибки.

Список использованных источников

1. *Протасов В.Н.* Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. – 1990. – №7. – С. 15–16.
2. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Технические регламенты и регламентация услуг

Федеральный закон «О техническом регулировании» [1] (далее — Закон), отменивший Федеральные законы «О сертификации продукции и услуг» и «О стандартизации» регулирует отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг; оценке соответствия.

Не подпадают под действия Закона требования к функционированию единой сети связи РФ и к продукции, связанной с обеспечением целостности, устойчивости функционирования указанной сети связи и ее безопасности и далее по тексту Закона. Кроме того, действия Закона не распространяются на государственные образовательные стандарты, положения (стандарты) о бухгалтерском учете и правила (стандарты) аудиторской деятельности, стандарты эмиссии ценных бумаг и проспектов эмиссии ценных бумаг.

Техническое регулирование, или техническое государственное регулирование, входит в понятие государственного регулирования и является правовым регулированием отношений в области установ-

ления, применения и исполнения обязательных и на добровольной основе требований к объектам технического регулирования, включающее правовое регулирование отношений в области оценки соответствия, а также определяет права и обязанности участников данных отношений.

К участникам Закон относит:

- органы власти, которые принимают участие в техническом регулировании;
- органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;
- органы по сертификации, аккредитованные испытательные лаборатории (центры), органы по аккредитации, а также субъекты, претендующие на получение вышеуказанных статусов (полномочий);
- субъекты хозяйственной (предпринимательской) деятельности, а также заявителей: изготовителей, исполнителей, продавцов, лиц, выполняющих функции иностранных изготовителей, и физических лиц, осуществляющих обязательное подтверждение соответствия;
- разработчиков — любых лиц, предлагающих проекты технических регламентов и стандартов.

Закон выделяет пять сфер деятельности в рассматриваемой области: техническую регламентацию, стандартизацию, аккредитацию, подтверждение соответствия и государственный контроль (надзор) за соблюдением технических регламентов. Кроме того, в Законе упоминается, что его действие распространяется на сферу производства и обращения, а в отношении продукции государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляется исключительно на стадии обращения продукции, т.е. законодатель разделяет стадии производства и обращения. Технический регламент является элементом законодательства России и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования.

В соответствии с абз. 25 ст. 2 Закона к объектам технического регулирования относятся: продукция, в том числе здания, строения и сооружения, процессы производства, эксплуатации, хранения,

перевозки, реализации и утилизации. В Законе используется термин «изготовитель», а не «производитель», поэтому можно сделать вывод, что процессы производства соответствуют процессам изготовления.

В Законе не дано определение термину «приобретатель», поэтому можно предположить, что в соответствии с ГК РФ приобретатель – лицо, которое приобрело право собственности на имущество, в том числе на продукцию, а также право требования выполнения работ и оказания услуг. Здесь необходимо отметить, что в ГК РФ (ст. 136) различают плоды и продукцию как результат использования имущества.

Если исходить из того, что потребитель приобретает продукцию и процессы работ (услуг) для личных, семейных целей, не связанных с предпринимательской деятельностью, то приобретатель может приобретать продукцию и процессы работ (услуг) для предпринимательской деятельности, при этом собственность (имущество) участвует в процессе использования (потребления) этих продуктов и приводит к ее воспроизводству и развитию.

Необходимо отметить, что, кроме продукции квалифицированных и добросовестных изготовителей (поставщиков, исполнителей), на рынок может попасть некачественная и опасная продукция неквалифицированных и недобросовестных производителей, подтвердивших соответствие своей продукции декларацией соответствия и тем самым вводящих в заблуждение приобретателей [5]. Государственный контроль (надзор) должен быть нацелен именно на такую продукцию (фальсифицированную, контрафактную) и субъектов, вводящих ее в хозяйственный (коммерческий) оборот.

В соответствии со ст. 6 Закона технические регламенты принимаются не только в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений, но и для предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей. Последнее особенно важно, так как дает возможность вводить в технические регламенты, правила (методики) и характеристики (показатели), позволяющие оценивать соответствие продукции требованиям на предмет фальсификации, а также ввозимых на таможенную территорию России товаров

обязательным требованиям товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД России) на предмет недостоверного декларирования товаров (ст. 16.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) или перемещения товаров с несоблюдением мер по защите экономических интересов РФ и других запретов и ограничений (ст. 16.3 КоАП РФ), а также незаконного перемещения товаров через таможенную границу РФ (ст. 16.1 КоАП РФ). При недостоверном декларировании товаров или перемещении товаров с несоблюдением мер по защите экономических интересов РФ и других запретов и ограничений происходит введение в заблуждение не только приобретателей, но и органов власти.

В Законе недостаточно ясно определен смысл действий, вводящих в заблуждение приобретателя. Если считать, что введение в коммерческий оборот фальсифицированной продукции (услуг) является действием, вводящим в заблуждение приобретателя, то тогда введение в коммерческий оборот неучтенной продукции (услуг) относится к фальсификации, так как в соответствии с к фальсифицированным пищевым продуктам, материалам и изделиям относятся и такие, информация о которых является заведомо неполной или недостоверной [12].

Как правило, неучтенная продукция не имеет средств идентификации, в частности, на ней может отсутствовать информация о производителе, дате изготовления, номере партии, номере смены и другие идентификационные обозначения, что не позволяет провести идентификацию данного экземпляра или данной партии продукции. Данная продукция (услуги) не имеет соответствующего производственного легального контроля качества и безопасности и подтверждения соответствия. Она может быть произведена из нелегальных компонентов, которые также не имеют легального подтверждения соответствия. Кроме того, данная продукция (услуги) может быть произведена с нарушением исключительных прав владельцев, т.е. представлять собой контрафактную продукцию (услуги). Поэтому в технических регламентах должны быть представлены обязательные требования к упаковке, маркировке или этикеткам, в том числе средствам идентификации и правилам их нанесения.

Большим достоинством Закона является разделение понятий «процесс деятельности» и «деятельность». На первый взгляд может показаться, что вынесение термина «выполнение работ и оказание услуг» в абз. 2 ст. 1 Закона может привести к тому, что некоторые опасные работы могут не попасть под действие технических регламентов. Однако, это неверно, так как в технический регламент, имеющий отношение к опасным работам, будут включены требования к процессам производства таких работ. В связи с этим было бы уместно в Законе определить термин «процесс». Процесс – конечная совокупность взаимосвязанных элементов и изменений, которые преобразуют свойства и состояния элементов, участвующих в процессе [8]. Формализация понятия «процесс» позволяет формализовать требования к нему, а стало быть и требования к свойствам и состояниям элементов, участвующих в нем [6]. Однако ГОСТ Р ИСО 9000–2001 определяет процесс как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, преобразующих входы в выходы. На наш взгляд, данное определение не только не уточняет предыдущее, но еще больше «затуманивает» его.

Разделим два понятия: «процесс взаимодействия услугодателя и услугополучателя» и «процесс выполнения действий (деятельности) по услуге». Иногда они совпадают, но так как достаточно часто эти два процесса протекают раздельно друг от друга, необходимость отдельного регламентирования данных процессов становится очевидной. Кроме того, существует еще один процесс, неразрывно связанный с вышеуказанными процессами. Это процесс информирования об услуге.

Если процессы оказания услуги обладают свойствами, которые влияют на безопасность, то они подлежат техническому регулированию, т.е. для услуги должен быть разработан и принят технический регламент, содержащий обязательные требования к безопасности, который является обязательным для выполнения услугодателем и использования услугополучателем. При этом в данные требования должны входить требования к процессам оказания услуг по функциональной пригодности процесса оказания услуг.

Как правило, регламентации подлежат внутренние операции процесса оказания услуг, в том числе внутренние и внешние про-

верки данного процесса, а также вопросы аккредитации публичных услугодателей. Взаимодействие услугодателя и услугополучателя, в том числе информирование (консультирование), вопросы претензий, обжалования и т.п. должны устанавливаться в стандартах на процессы оказания услуг.

Таким образом, мы разделяем требования, предъявляемые к услугам, на обязательные, которые должны быть сформулированы в регламентах на процессы оказания услуг, и на добровольные (стандартные) требования, которые должны быть сформулированы в стандартах на процессы оказания услуг. Добровольные стандарты на самом деле являются обязательными для лиц, которые добровольно их признали, например, путем присоединения к системе, в которой эти стандарты являются обязательными. Либо услугодатель самостоятельно их разработал и применяет при оказании услуг.

Определенный в Законе термин «продукция» — результат деятельности, представленный в материально-вещественной форме и предназначенный для дальнейшего использования в хозяйственных и иных целях, — на наш взгляд, является слишком общим и не дает ответа на многие вопросы.

Что представляет собой результат деятельности в материально-вещественной форме? Будем считать, что результат деятельности может быть представлен в виде не только изготовленной продукции, но и собранных дикорастущих плодов; дохода от хозяйственной деятельности (например, купюры достоинством в 100 руб.); рукописи (носителя и сведений, напечатанных на нем); технической инсталляции художника; обучающего пособия, подготовленного учителем; официального документа, оформленного должностным лицом органа власти; общедоступных благ (таких как чистый воздух, радиосигнал, несущий радиопередачу и т.п.). В конечном итоге любые идеальные и абстрактные объекты, если они воплощены, представлены как материализованные (овеществленные) объекты. В общем, результаты деятельности, а также процессы деятельности можно охарактеризовать как продукты деятельности, тогда «продукцию, процессы производства...» назовем продуктами деятельности, представленными в вещественной, материальной или информационной (материализованной) формах. В соответствии с Законом под обязательное дейст-

вие технического регулирования попадают не все продукты деятельности, а только прямо указанные в технических регламентах.

На наш взгляд, продукт — совокупность потребительских, квалификационных и стоимостных свойств, удовлетворяющих требованиям получателей, продуцентов и органов власти [7]. Продукт может быть квалифицирован как продукция, изделия, носитель товарных свойств, процесс оказания услуги или выполнения работы, продукт отражения, продукт потребления, продукт творческой деятельности, продукт власти, общественное благо, сфера (среда) и т.п., где сфера (среда, поле) — неопределенная совокупность взаимосвязанных элементов и изменений, которые превращают свойства или состояния элементов, участвующих в сфере, среде, поле (полевом взаимодействии). Целенаправленное полевое взаимодействие может иметь источник поля, например, радиостанция, излучающая электромагнитные колебания (волны), несущие некоторую информацию, при этом полевое взаимодействие выступает как процесс деятельности, увеличивающей ценность используемых энергетических ресурсов по отношению к создаваемому продукту. Сфера деятельности субъектов подразумевает наличие правовых отношений между ними, материализованных в виде некоторых документов, а среда функционирования подразумевает наличие определенной материальной (вещественной) среды, в которой происходят некоторые материальные (вещественные) взаимодействия.

К общественным благам будем относить блага, которые не могут быть предоставлены одному лицу так, чтобы не предоставить их в распоряжение всех других и которые, будучи предоставлены одному лицу, могут быть предоставлены другим без дополнительных затрат.

Необходимо подчеркнуть, что продукция есть результат именно целенаправленной созидательной деятельности, повышающей ценность продукции по отношению к ресурсу, из которого производится продукция. В противном случае отходы и выбросы (сбросы), загрязняющие окружающую природную среду, можно отнести к продукции. Любая деятельность сопровождается производством не только полезного продукта, но и отходов и загрязняющих (вредных) факторов, значения показателей которых должны регулиро-

ваться в технических регламентах на процессы, а также на продукцию и, наконец, на окружающую природную среду.

Любое продуцирование состоит из: собственно продуцирования продуктов, т.е. деятельности, направленной на увеличение ценности используемых в продукте ресурсов; управления, направленного на увеличение эффективности продуцирования; обеспечения безопасности, направленной на уменьшение отрицательного воздействия продуцирования на окружающую природную среду, защиту жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, а также предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Классификация сфер производства, обращения и т.п. в научной литературе и законодательстве России сильно отличается. Например, в [11] в сферу обращения входит не только продажа, но и производство, регистрация лекарственных средств и т.п.

На наш взгляд, можно выделить три сферы: собственно продуцирования, включающую продвижение продукта до приобретателя; использования; властного регулирования или сферу регулирования. При этом в основе функционирования всех сфер лежит единый механизм продуцирования продукта. Сфера собственно продуцирования продуцирует, например, продукцию, сфера использования – продукт использования, например, восстановленный ресурс и бытовые отходы, сфера властного регулирования – продукт власти, например, безопасность. Естественно, все сферы пересекаются, например, сфера собственно продуцирования, в частности производства, является потребителем человеческого ресурса, а также своей собственной продукции в виде средств производства. Любая сфера, потребляя ресурсы и продукты других сфер, воспроизводит сама себя и развивается. Все три сферы находятся в окружающей природной среде, и поэтому их взаимодействие должно строиться на том же принципе сохранения и воспроизводства данной сферы.

Функционирование всех трех сфер сопровождается негативными явлениями, в частности, в виде продуцирования наркотиков, незаконной торговли оружием, загрязнением окружающей природной среды, травмами, фальсификацией товаров, несанкционированным

использованием объектов интеллектуальной собственности, коррупцией чиновников и т.п. Сфера регулирования производит продукты, которые ограничивают либо запрещают некоторые продукты (продукцию, процессы, блага). В этой сфере разрабатываются, с учетом предложений из других сфер, и принимаются обязательные требования, которые должны применяться во всех сферах, а также осуществляется контроль (надзор) за соблюдением этих требований во всех сферах.

В сфере собственно производства можно выделить три сферы: творческой деятельности; воплощения (производства) и предложения (продвижения). В сфере использования также можно выделить три сферы: использования продуктов по назначению, утилизации и уничтожения. В свою очередь, сфера утилизации делится на сферы использования продуктов не по своему назначению, восстановления (ремонта) и переработки в другой продукт.

Таким образом, любое производство подразумевает систему, состоящую из производителя, производящего продукт, как необходимого элемента; сопроизводителя, для которого данный продукт производится, как достаточного элемента, ресурсов и продукта, который получается из ресурса.

Любой процесс производства, кроме операций производства продукта прямого назначения, включает в себя операции создания (образования) запаса (остатков) ресурсов (используемых продуктов), операции собирания образующихся отходов и, по возможности, улавливания потерь (выбросов, сливов). Процессы утилизации, уничтожения, обезвреживания, захоронения также представляют собой процессы производства при взаимодействии с окружающей природной средой.

Любой продукт производится целенаправленно и предусматривает использование (эксплуатацию, потребление и т.п.). Использование продукта можно рассматривать как процесс воспроизводства ресурсов субъекта или объекта, который использует продукт. Использование есть деятельность по потреблению, утилизации и уничтожению продуктов. Потребление представляет собой применение полезных свойств продукта по назначению, которое не обязательно заканчивается разрушением продукта. Утилизация представ-

ляет собой применение продукта не по назначению, т.е. извлечение некоторых полезных свойств продукта, например, использование продуктов питания с истекшим сроком хранения на корм скоту или, например, применение почтовой марки, наклеенной на конверт и погашенной почтовым штемпелем, в коллекционных целях, или коллекционирование старинных пистолетов.

В соответствии со ст. 24 [12] некачественные и опасные пищевые продукты, материалы и изделия подлежат изъятию из оборота, в том числе и путем конфискации в порядке, установленном законодательством России. В соответствии со ст. 25 [12] данная продукция может подлежать утилизации или уничтожению. До утилизации или уничтожения продукция должна подвергнуться операции изменения ее свойств любым доступным и надежным способом, исключающим возможность ее дальнейшего использования по назначению. Назовем это действие депродуктизацией. Так, законодатель различает операции уничтожения, утилизации и депродуктизации.

В соответствии с [13] предусмотрено разделение понятий «переработка» и «уничтожение». Существуют государственные органы, которым в соответствии с законодательством РФ предоставлено право изымать контрафактную продукцию из незаконного оборота либо исполнять решение о конфискации продукции, не соответствующей государственным стандартам и техническим условиям, являющейся вещественным доказательством или предметом административного правонарушения и передавать на основании акта приемки-передачи Российскому фонду федерального имущества (его отделениям) для направления на переработку в этиловый спирт, для технических нужд, либо в спиртосодержащую непивную продукцию, а при невозможности осуществить такую переработку – на уничтожение.

Уничтожение представляет собой разложение продуктов на составляющие их элементы, которое заканчивается либо выбросами (стоками), либо размещением, захоронением этих элементов, либо направлением их на переработку в качестве ресурсов в сферу продуцирования.

При эксплуатации сложных технических объектов можно наблюдать все три составляющие: снятие отдельных агрегатов и их утилизацию, замену использованных расходных материалов и дальнейшее

их уничтожение, а также направление объекта на восстановление (обслуживание, ремонт) в сферу продуцирования и продление срока эксплуатации.

В законодательстве РФ термины «оборот» и «обращение» трактуются практически одинаково. Например, в соответствии с [11] под обращением лекарственных средств понимается обобщенное понятие деятельности, включающей разработку, исследования, производство, изготовление, хранение, упаковку, перевозку, государственную регистрацию, стандартизацию и контроль качества, продажу, маркировку, рекламу, применение лекарственных средств, пришедших в негодность, или лекарственных средств с истекшим сроком годности и иные действия в сфере обращения лекарственных средств. Следовательно, производство, государственная регистрация, стандартизация и контроль качества входят в сферу обращения. На наш взгляд, необходимо отличать сферу производства от сфер обращения и регулирования (регламентации, контроля, надзора и т.д.). Следует также остановиться на [12], где отмечено, что оборот пищевых продуктов, материалов и изделий есть купля-продажа (в том числе экспорт и импорт) и иные способы передачи пищевых продуктов, материалов и изделий (далее – реализация), их хранение и перевозка. Однако экспорт и импорт могут осуществляться вне операций купли-продажи, а хранение и перевозки производиться без операций купли-продажи или реализации. По нашему мнению, понятия «обращение» и «оборот» необходимо различать. Термин «обращение» ближе к термину «перемещение», который используется в таможенном законодательстве, хотя при этом не учитывается, в рамках какого оборота перемещаются объекты. Объекты могут перемещаться в рамках как торгового (внешнеторгового) оборота, так и внутроторгового оборота, поэтому для обозначения передачи (отчуждения) прав собственности и иных имущественных прав от одного лица к другому лучше использовать термин «оборот». В соответствии со ст. 5 ГК РФ под обычаем делового оборота понимается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. Тер-

мин «реализация» больше связан с термином «оборот», а термины «перевозка», «хранение», «эксплуатация», «утилизация» – с термином «обращение».

Кроме того, термин «процессы перевозки» должен обозначать процессы перемещения в геометрическом пространстве, и поэтому он не отражает процессы транспортировки, например, по магистральным и иным трубопроводам и продуктопроводам, которые никак нельзя отнести к «процессам перевозки».

Такие же замечания можно высказать в отношении процессов эксплуатации и утилизации. Из всех процессов использования, применения и т.п. законодатель выделил только процессы эксплуатации. Однако существуют процессы использования наркотических веществ и психотропных средств, которые также должны подпадать под действие технических регламентов.

Выделение процессов утилизации из процессов обращения отходов в противовес [10], на наш взгляд, некорректно, если не предположить, что процессы утилизации по Закону есть процессы сбора, использования (переработки), обезвреживания (уничтожения) и захоронения, однако, тогда данное определение должно быть в Законе.

Таким образом, если отделять процессы оборота, включающие в себя реализацию, от процессов обращения: транспортировки, хранения, использования, утилизации, уничтожения и т.п., – то самостоятельно изготовленный и используемый для личных целей самолет должен быть подвергнут процедуре подтверждения соответствия.

Необходимо обсудить еще один термин. В соответствии со ст. 27 Закона вводится знак обращения на рынке, т.е. знак, информирующий приобретателя о возможности легального оборота товара на рынке. На наш взгляд, лучше было использовать термин, предложенный Г.В. Панкиной [9] «знак доступа товара на рынок», который свидетельствует о праве введения в хозяйственный оборот продукции, удовлетворяющей требованиям технического регламента.

Далее рассмотрим вопросы диагностирования и идентификации продуктов продуцирования. Процессы исследования (испытания) и измерения, проводимые персоналом (служащими, сотрудниками, работниками) государственных органов, государственных

учреждений, юридических лиц или индивидуальными предпринимателями, сопряжены с отбором образцов, проведением обследований и выполняются в соответствии с правилами и методами исследований (испытаний) и измерений. Эти процессы представляют собой процессы производства, перевозки, хранения, реализации, эксплуатации, утилизации, в отношении которых могут устанавливаться требования как к объектам технического регулирования, так как они могут быть сопряжены с безопасностью результатов деятельности и процессов производства, эксплуатации, утилизации, хранения, перевозки и реализации, а также процессов оказания услуг.

При этом продуктами данной деятельности являются не только результаты исследований, о вещественные в форме протоколов исследований (испытаний) и измерений, а также в виде соответствующих официальных документов государственного или иного образца (сертификаты, декларации и т.п.), но и исследованная (испытанная) и измеренная продукция, исследованные (испытанные) и измеренные процессы производства, эксплуатации, утилизации, хранения, перевозки и реализации.

Важным является термин «идентификация продукции», который определяется в Законе как установление тождественности характеристик продукции ее существенным признакам (абз. 10 ст. 2). На наш взгляд, должен использоваться термин «идентификация продукта» для установления (определения) соответствия показателей продукта установленным требованиям в техническом регламенте, стандарте, договоре. Фактически термин «идентификация продукции» подразумевает определение групповой идентичности, поэтому противоречит основному смыслу идентификации как индивидуальному соответствию двух однородных свойств или состояний одного объекта с некоторыми допустимыми отклонениями и совсем не соответствует «установлению тождественности», так как тождество предусматривает абсолютное равенство. Понятно, что существенные признаки экземпляра исследуемой продукции неотделимы от него и не могут быть тождественны характеристикам продукции как ее описанию. Даже если в качестве характеристики продукции взять образец продукции, то и тогда тождественность не может быть

достигнута, так как при установлении будут сравниваться два объекта, а не два свойства или состояния одного и того же объекта. В данном контексте лучше использовать термин «диагностирование продукции», ведь именно диагностика представляет собой определение соответствия (несоответствия) свойств или состояния экземпляра продукции или всей партии продукции требованиям технического регламента, стандарта, договора и в необходимых случаях установление причин несоответствия, в том числе метода, с помощью которого это несоответствие получено, например, при фальсификации. Естественно, для того чтобы услуги как фактический объект попадали под действие данного закона, они должны входить в понятие «продукт».

Исследование экземпляров продукции на предмет выявления свойств фальсификации и контрафакции также обладает определенными особенностями, так как фальсифицированная или контрафактная продукция может соответствовать требованиям технических регламентов, но отличаться от фирменной продукции упаковкой, этикетками и т.п. Или, например, если продукция соответствует требованиям технических регламентов, но была изготовлена нелегально (без разрешения лица, обладающего исключительными правами), то налицо факт введения в заблуждение приобретателя, а также заинтересованных лиц, например, владельца исключительных прав, а также контролирующих органов, которые, возможно, не смогли получить всех положенных налогов и других платежей от оборота таких товаров.

Особенность исследования данной продукции заключается в том, что фирменные требования не могут быть заложены в технический регламент, так как фирм много, поэтому в техническом регламенте могут быть прописаны только методики диагностики экземпляров продукции на предмет выявления признаков фальсифицированной и контрафактной продукции.

Когда говорят об идентичном объекте для партии продукции, то подразумевают, что объект соответствует по характеристикам данной партии (группе) объектов. Однако процедуры проверки идентичности и идентичные объекты отличаются от процедур идентификации и идентифицированных объектов. В первом случае это проверка

на соответствие группе (партии) объектов или требований к партии объектов (продукции), а во втором – на индивидуальную идентификацию. Для того чтобы не путаться в терминах, на наш взгляд, лучше для выявления групповой идентичности использовать термин «диагностирование». Данное различие терминов используется в криминалистике.

Образец продукции может отображать неопределенную совокупность продукции определенного типа, т.е. быть типичным образцом продукции; или отображать определенную совокупность продукции (партию продукции), т.е. быть репрезентативным данной партии; или отображать самого себя при единичной продукции.

Во втором случае необходима идентификация образца с целью распространения выводов при проверке выбранного образца (выборки из партии продукции) на всю данную партию продукции. Проверка на идентификацию подразумевает установление того, что исследуемый образец действительно выбран из определенной партии продукции, а не из другой. Репрезентативность выбранного образца (пробы) подразумевает, что выбранный образец (проба) действительно отображает всю партию продукции, из которой он выбран по определенной методике.

Критерии, а также погрешность исследования, испытания и измерения имеют большое значение. Например, как отличить изделие из хрусталя от изделия из стекла? Количество монооксида свинца, которое определено в ТН ВЭД в размере 24 % и более. Возможны случаи, когда имеются два протокола исследования одного объекта, полученные из разных лабораторий, которые оцениваются по-разному. Например, в одном протоколе указано количество монооксида свинца 24 %, а в другом – 23,9 %. В связи с этим необходимо, чтобы в технических регламентах были указаны не только значения показателей, но и погрешность, с которой устанавливаются эти показатели. Это же утверждение справедливо и для измерения показателей процесса оказания услуг.

Можно привести еще один пример. Как определить страну происхождения сахара, импортируемого в Россию из Украины? Как известно, на Украине тростник не растет, поэтому импортер должен, чтобы не ввести в заблуждение приобретателей и таможенные орга-

ны, декларировать данный товар как произведенный из тростника или свеклы. Стало быть, технический регламент должен содержать требования, учитывающие природу сырья, а также процентное соотношение смеси разных видов сырья в продукции. Для услуг интерес представляют характеристики, определяющие целостность процесса, а также соотношение совокупности процессов.

Здесь же необходимо отметить, что технические регламенты предусматривают законодательное определение используемых для целей технического регулирования терминов, т.е. требования к терминологии, поэтому необходимо обязательное широкое обсуждение используемых терминов, так как неудачно выбранные и недостаточно обоснованные термины приводят к неоднозначному пониманию смысла Закона, а это особенно важно в техническом регулировании.

Ввиду того что Россия намерена вступить во Всемирную торговую организацию, Российские технические регламенты должны быть гармонизированы с международными и содержать объективные критерии, позволяющие однозначно устанавливать соответствие (несоответствие) объекта технического регулирования требованиям технических регламентов.

Далее рассмотрим некоторые аспекты первого технического регламента РФ. В соответствии с [1] Правительством РФ был разработан и утвержден специальный технический регламент [14]. Однако объектом регламентации в нем стала очень интересная продукция – выбросы автомобилей. В данном нормативном правовом акте было определено, что выбросы вредных (загрязняющих) веществ, которыми являются отработанные газы двигателей внутреннего сгорания и испарения топлива автомобильной техники, содержащие вредные (загрязняющие) вещества (оксид углерода (CO), углеводорода, оксиды азота (NO) и дисперсные частицы), не могут относиться к полезной продукции, но их следует отнести к продукту, который производит автомобиль. При этом было отмечено, что данные продукты обладают свойствами, которые влияют на безопасность, поэтому они должны быть регламентированы.

Список использованных источников

1. ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. — 2002. — 31 декабря.
2. Постановление Правительства РФ от 06.07.2001 № 514 «Об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности» // Российская газета. — 2001. — 31 июля.
3. Положение об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности // Российская бизнес-газета. — 2001. — 31 июля.
4. Общие правила по проведению аккредитации в РФ // Российская газета. — 2000. — 22 февраля.
5. *Рахманов М.Л. и др.* Защита потребительского рынка: проблемы и пути решения // Партнеры и конкуренты. — 2000. — № 1. — С. 1–5.
6. *Тиони Л. и др.* Испытания и сертификация продукции независимой стороной // Партнеры и конкуренты. — 2000. — № 11. — С. 43–49.
7. *Нестеров А.В.* Понятие «товар» и основные термины, связанные с ним. — М.: ГТК РФ, 2000. — 74 с.
8. Международный стандарт ИСО 8402. Управление качеством и обеспечение качества: Словарь. — 1994. — 54 с.
9. *Панкина Г.В.* Подтверждение соответствия продукции установленным требованиям: возможности и перспективы. — М.: МАТИ, 2001. — 163 с.
10. ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Хозяйственное (предпринимательское) право. — М.: Приор, 2000. — 476 с.
11. ФЗ «О лекарственных средствах». — М.: Инфра–М, 2000. — 33 с.
12. ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов». — М.: Маркетинг, 2000. — 33 с.
13. Постановление Правительства РФ от 11.12.2002 № 883 «Положение о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».
14. Постановление Правительства РФ от 12.10.2005 № 609 «Специальный технический регламент “О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ”».

Регламенты и стандарты

Среди государственных функций выделяется одна – оказание государственных услуг. Для этой функции предназначен, как считается, специальный тип административного регламента – стандарт государственной услуги. Существуют две точки зрения на то, что представляет собой этот стандарт. В соответствии с одной из них стандарт государственной услуги есть часть административного регламента. Мы придерживаемся другой идеи, согласно которой стандарт, в том числе и национальный стандарт, в соответствии с Концепцией развития системы национальной стандартизации [1] является документом, содержащим добровольные требования. Регламент же содержит обязательные требования для выполнения.

Особенностью функции оказания государственной услуги является то, что она может выполняться определенным исполнительным органом государственной власти, например, государственным агентством или уполномоченным, в соответствии с законодательством, услугодателем. При этом исполнение данной функции зависит от волеизъявления заинтересованного лица, который во многих случаях выступает как сопроцент данной услуги, а услугодатель должен содействовать заявителю в реализации его прав, законных интересов и конституционных обязанностей [2, 3].

Для того чтобы квалифицированно разделить понятия «регламент» и «стандарт», необходимо обратиться к основным документам, в которых рассмотрено понятие «стандарт». В Концепции развития

системы национальной стандартизации приняты общепризнанные в мировой практике принципы и подходы:

- добровольность применения национальных стандартов РФ и обязательность соблюдения изложенных в них требований при принятии решения об их использовании;
- максимальный учет при разработке стандартов законных интересов заинтересованных лиц;
- применение международных стандартов как основы разработки национальных стандартов РФ за исключением случаев, когда такое применение признано невозможным вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям РФ, технических и/или технологических различий, а также когда РФ в соответствии с установленными процедурами выступала против принятия международного стандарта или отдельного его положения;
- недопустимость создания препятствий для производства и обращения продукции, выполнения работ и оказания услуг в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения целей стандартизации;
- обеспечение условий для единообразного применения национальных стандартов;
- открытость процессов разработки стандартов;
- обеспечение доступности стандартов и информации о них для пользователей;
- однозначность понимания всеми заинтересованными сторонами требований, излагаемых в национальных стандартах;
- прогрессивность и оптимальность требований, включаемых в стандарты, и содействие научно-техническому прогрессу;
- применение национальных стандартов в контрактных отношениях между изготовителем и потребителем.

Декларация данных принципов накладывает определенные ограничения в виде системы требований на стандартизацию в России, в частности на информационное обеспечение по стандартизации. Ведение фонда национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области осуществляется в соответст-

вии с порядком, установленным постановлением Правительства РФ от 15.08.2003 № 500 «О федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию».

В настоящее время в состав фонда документов национальной системы стандартизации входят национальные стандарты и стандарты организаций, правила стандартизации, нормы и рекомендации по стандартизации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации [5–8].

По определению Международной организации по стандартизации, стандартизация представляет собой процесс установления и применения правил с целью упорядочения деятельности в данной области на пользу и при участии всех заинтересованных сторон, в частности, для достижения всеобщей максимальной экономии с соблюдением функциональных условий и требований безопасности.

При всем уважении к ИСО данное определение вызывает чувство неудовлетворенности и, как любое научное определение, может быть опровергнуто (уточнено) в отличие от религиозных определений, которые всегда верны. Возникают несколько вопросов. Зачем стандарт называть правилом, почему цель — упорядочение, когда есть еще одна цель (достижение... экономии), и для каких областей это справедливо?

Обычно объектами стандартизации в какой-либо производственной области являются продукция, работы, услуги, процессы [4]. Однако термин «стандартизация» используется и в непроизводственных сферах, поэтому для обозначения объекта стандартизации лучше применять термин «продукт деятельности людей», в том числе в рамках организаций (предприятий). Неслучайно произошла замена термина «стандарт предприятия» на «стандарт организации». В свою очередь, данный продукт (продукт продуцирования) можно рассматривать как триединую совокупность отчуждаемого результата (продукции), процесса продуцирования и элементов среды продуцирования.

Необходимо признать, что стандарт это все-таки не только правила, по которым создаются, принимаются и используются стандарты, т.е. описания (процедуры) процессов деятельности людей, но и совокупность дозволений, предписаний и запретов в виде совокупности

требований к данным процессам. Сами же процессы входят в продукт продуцирования, поэтому в общем случае в стандарты должны входить требования на продукты (отчуждаемые результаты (продукцию), процессы продуцирования и элементы среды продуцирования).

Цель стандартизации, естественно, не упорядочение, которое фактически является средством достижения цели, а экономическая (политическая, социальная, либо другая) польза, в противном случае стандартизация бессмысленна.

И, наконец, последний вопрос, почему именно документ называется стандартом, а не порядком, нормативом и т.п.? Потому, что он содержит именно стандартные требования, а не упорядоченные или нормативные.

Также необходимо определить, что такое стандартные требования к продукту? Человек в своей жизнедеятельности связан с совокупностями, которые можно характеризовать как совокупности во времени (поток или множество состояний одного элемента во времени); совокупности в геометрическом пространстве (массив элементов); совокупности элементов в универсе или другом элементе (логическое множество).

Человеку сложно взаимодействовать с многообразием элементов, поэтому, разумеется, возникает задача уменьшения разнообразия как продуцируемых, так и потребляемых им продуктов.

Потребители продуктов заинтересованы не только в определенном многообразии продуктов, но и в ограничении многообразия некоторых их потребительских свойств. Стандартизация позволяет выделить или ограничить набор свойств продуктов, которые должны контролироваться, например, безопасность и функциональную пригодность. При этом данные характеристики должны являться единообразными для любых производителей и видов продуктов. Другие характеристики продуктов уже могут быть единообразными, но только для тех производителей, которые в добровольном порядке их принимают. Однако данное упорядочение еще не есть стандартизация. Необходимо, чтобы продукты разных производителей могли совмещаться и взаимозамещаться при их потреблении потребителями, так как потребитель желает иметь возможность выбора производителя и продукта. Таким образом, средствами стандартизации являются унификация (рациональное

сокращение), совместимость и взаимозаменяемость продуктов разных продуцентов. При этом не запрещено производителям вне рамок системы стандартизации применять свои нестандартные элементы (внутренние продукты). Цель стандартизации (польза) заставляет в первую очередь стандартизовать внутренние продукты производителя, а в связи с тем, что стандартные требования являются барьерами для доступа на определенные рынки, принятие внешних систем стандартизации становления экономически выгодно производителям.

К стандартизации, кроме упорядочения, еще относятся закрепление в нормативных документах оптимальных (согласованных) требований к объектам стандартизации, а также установление процедур применения данных нормативных документов. Обязательные требования, в частности по безопасности, закрепляют в регламентах, например, к продуктам производственной среды в технических регламентах. Добровольные требования к качеству продуктов закрепляют в стандартах. Методы стандартизации также применяются и при регламентации и отражаются в регламентах.

Таким образом, стандартизация есть консенсуальная деятельность всех заинтересованных сторон по установлению, применению и реализации во всех областях жизнедеятельности добровольных стандартов, представляющих собой систему необходимых, достаточных и полных (репрезентативных) требований к продуктам производства, состоящим из триединого множества отчуждаемых результатов (продукции), процессов производства и элементов среды производства, с целью увеличения эффективности безопасного потребления и производства данных продуктов.

В заключение отметим, что отличие категории регламента от категории стандарта заключается в том, что регламент содержит обязательные требования к объекту регламентации, а стандарт – только рекомендательные (добровольные) требования. Особенностью технического регламента является то, что он содержит обязательные требования только к объектам технического регулирования, т.е. материально-вещественным продуктам (продукции и определенным процессам), в частности к свойствам безопасности. Стандарты могут содержать требования к объектам стандартизации, в частности к свойствам качества, совместимости и взаимозаменяемости.

Список использованных источников

1. Концепция развития национальной системы стандартизации РФ.
2. Проект ФЗ «О стандартах государственных услуг».
3. *Зворыкина Т.И.* Техническое регулирование в сфере услуг // Стандарты и качество. – 2004. – №5. – С. 44–45.
4. *Тупченко В.А.* Развитие социально-экономической стандартизации в сфере государственных услуг: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2004.
5. ГОСТ Р 1.12–99 «Стандартизация и смежные виды деятельности. Термины и определения».
6. ГОСТ Р 1.0–2004 «Стандартизация в РФ. Основные положения».
7. ГОСТ Р 1.12–2004 «Стандартизация в РФ. Термины и определения».
8. ГОСТ Р 1.4–2004 «Стандартизация в РФ. Стандарты организаций. Общие положения».

Регламентация качества и экспертиза регламентов

Вопросы качества продукции всегда волновали потребителей, а в последние пятьдесят лет и производителей. Производители стали рассматривать качество продукции как одно из свойств качества товаров и конкурентной борьбы на рынках. Качество превратилось в рыночное свойство, а в семействе международных стандартов ИСО 9000:2000, определяющих системы менеджмента качества, оно стало определяться как степень соответствия присутствующих характеристик требованиям (потребностям или ожиданиям), которые установлены, обычно предполагаются или являются обязательными. Под установленным требованием понимается прописанное в документе, а обязательное требование реализуется в законе. В качестве субъектов, предъявляющих требования, выступают организации (производители), потребители и другие заинтересованные лица. Кроме понятия «качество» в [1] определено понятие «удовлетворенность потребителей» как восприятие потребителями степени выполнения их требований. Таким образом, понятие качества объекта, называемого продукцией, складывается из двух составляющих: собственно качества и восприятия качества (удовлетворенности).

Продукция в [1] определяется как результат процесса, а процесс – как совокупность взаимосвязанных видов деятельности, пре-

образующая входы в выходы. Продукцию предоставляет поставщик, который определен организацией или иным лицом. Таким образом, организация, являясь поставщиком, может уже как производитель произвести продукцию и предоставить ее потребителю. При этом потребитель может быть организацией, что противоречит российскому законодательству. Следующим противоречием является то, что в расшифровке понятия «продукция» приводятся четыре категории продукции, в частности, к продукции относятся услуги, программные средства, технические средства и перерабатываемые материалы. Сложно отнести к перерабатываемым материалам электрическую энергию. Вопрос вызывает отнесение к продукции услуг, тем более что в [1] имеется дальнейшая расшифровка понятия услуги как результата по крайней мере одного действия, обязательно осуществленного при взаимодействии поставщика и потребителя. Услуга, как правило, нематериальна. Приводимые примеры показывают, что услуга сводится к деятельности. Можно гадать, относится предоставление электрической энергии к услугам или нет, но гражданское законодательство такой вид деятельности к услугам не относит.

С одной стороны, процесс — это в конечном итоге деятельность, значит, продукция может быть не только материально-вещественной, но и нематериальной, а также процессом. С другой стороны, в соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» к продукции относят только материально-вещественные объекты, а услуги не входят в продукцию.

Возникают вопросы: что мы потребляем — продукцию или товары и почему согласно ФЗ «О защите прав потребителей» ГОСТ относят к продукции, а качество — к товарам? Аналогичные вопросы существуют и для услуг. Мы покупаем услуги, но потребляем процесс оказания услуг. Понятие «процесс» не самодостаточное, оно характеризует динамическое свойство какого-либо элемента рассмотрения, например, процесс взаимодействия или деятельности. Услуга является результатом одного взаимодействия, но потребитель (услугополучатель), оплатив услугу, может не прийти за ее получением, например, в кинотеатр, а услугодатель все равно совершит действие по услуге, т.е. произведет процесс [1].

Если рассматривать процесс как в [1], то непонятно, что такое 1) качество процесса; 2) качество услуги; 3) качество сервиса. Понятие сервиса вообще не было определено, возможно, из-за приравнивания услуг к сервису, хотя на самом деле они существенно различаются. Многочисленные бесплодные дискуссии в Интернете по поводу качества процесса подтверждают данную мысль.

Теперь вернемся к самому процессу, который якобы преобразует входы в выходы [1]. Если исходить из этого определения буквально, то на вход должен поступить образ, который преобразуется в выход, но на самом деле в процессе производства (доставки, хранения, продажи, предоставления, оказания и т.п.) осуществляется превращение входа в выход, или, на наш взгляд, продуцирование. Организация или иное лицо, поставляющее продукцию, на самом деле продуцируют продукт своего продуцирования и поэтому должны получить статус продуцента. Вспомним, что точно так же в процессоре осуществляется процесс. Такой системный подход позволяет выйти из методологического тупика.

Продуцент, находящийся в определенном окружении (среде), в процессе своего продуцирования продуцирует продукт. Продукт может быть представлен 1) результатом, в том числе вещественной продукцией; 2) процессом, в том числе материальным; 3) элементами данной среды. При такой формулировке не возникает противоречий между продукцией и процессом продуцирования, а также отходами продуцирования.

Очень важным следствием этого является и то, что у услуги нет результата [1], так как продуктом оказания услуги является процесс взаимодействия услугодателя и услугополучателя. Продукция же является не результатом процесса, а — только результатом взаимодействия или продуцирования, ведь в противном случае отходы производства также можно отнести к продукции.

Далее рассмотрим понятие качества процесса, или качества процесса взаимодействия, в том числе процесса продуцирования. Продуцирование подразумевает наличие только продуцента без учета прямого взаимодействия с конкретным потребителем, однако в общем случае продукт продуцирования может также потребляться либо самим продуцентом, либо окружающей средой.

При этом под потреблением можно понимать другой процесс продуцирования. Само взаимодействие двух продуцентов или двух процессов также необходимо рассматривать как процесс продуцирования, а если нет запрета на рассмотрение процесса как объекта, то возможно наличие процесса у процесса или функции у функции (функционала).

Обратим внимание на то, что в соответствии со стандартом IDEF0 [4] процессорный (функциональный) блок характеризует превращение не только входов в выходы, но и ресурсов и управляющих воздействий, а стало быть, качество процесса превращения зависит от того, какое количество входа, ресурсов и управления пошло на продуцирование единицы продукта. Например, радиовещание представляет собой процесс расхода модулированного сигнала вне зависимости от того, принимает ли кто данный сигнал.

Среди множества мер качества продуктов, несомненно, нужно выделять пригодность и собственно качество, например, как это сделано в отношении товаров для потребителей [3]. Кроме того, необходимо разделять такие характеристики продуктов, как безопасность и качество [2]. Таким образом, можно утверждать, что существуют три показателя продуктов продуцирования для потребителей, а именно: безопасность, пригодность и качество. Обязательными требованиями к продуктам являются требования безопасности, и они в законодательном порядке устанавливаются и контролируются государством. Показатели пригодности продуктов устанавливаются в стандартах, а пригодность продуктов определяется с помощью проверки на соответствие свойств продуктов определенным требованиям, в частности в документах. Показатели качества продукта не всегда формализованы, и в некоторых случаях принципиально не могут быть формализованы, поэтому они представляют собой показатели, характеризующие восприятие потребителей степени выполнения их требований к продукту или удовлетворенность продуктом. Последняя характеристика является сугубо субъективной.

Понятие удовлетворенности потребителя очень расплывчато, так как существуют различные группы потребителей с разными целями потребления продуктов, и поэтому с различными мнениями по поводу удовлетворенности от одного и того же продукта. Давно уже замечено,

что удовлетворенность часто не связана с объективными удобствами потребителей, поэтому определить, какой продукт лучше (качественнее), можно только путем сравнения, как минимум, двух продуктов, например, вчера и сегодня, или двух однородных продуктов двух производителей, или продуктов, продуцированных из разных мест.

Мы уже определяли качество продукта с позиции потребителя продукции как степень соответствия размеров, свойств, состояний и ситуаций системы, состоящей из данного продукта, производителя, продуцирующего данный продукт, и сопроизводителя, принимающего участие в продуцировании естественного или искусственного характера, значениям характеристик (показателей) норм, правил и условий обязательных, добровольных и обычно применяемых требований к качеству, в частности к надежности, функциональному спектру и диапазону интенсивности существенного свойства продукта [5].

Однако качество процесса продуцирования с позиции потребителя процесса (сопроизводителя) и, естественно, производителя, так как данный процесс представляет собой процесс взаимодействия, будет иметь определенные особенности. Для того чтобы сформулировать минимальное количество показателей, характеризующих качество процесса, необходимо выделить связку производитель–потребитель (сопроизводитель), а также приведенный экономический показатель (вес) их взаимодействия. Любое взаимодействие характеризуется расходом ресурсов и, как мы уже упоминали, расходом входа и управления, поэтому если мы рассматриваем продукт как процесс, то он обязательно должен характеризоваться экономической эффективностью или экономичностью. Для этого существуют показатели, определяющие количество единиц приведенных затрат ресурсов, входов и управления на единицу продукта (процесса). Лучше тот процесс, который будет расходовать меньше единиц ресурсов, входов, например, затрат на модуляцию несущей частоты при радиовещании, и управления (команд).

С системной точки зрения в качестве меры оценки интегрального качества продукта (процесса взаимодействия) можно выбрать показатель, определяемый как произведение трех составляющих показателей. Первый показатель будет характеризовать производителя, второй – потребителя, а третий – вес их взаимодействия. В каче-

стве первого показателя может быть взято количество продуктов, произведенных производителем, соответствующих требованиям мировых стандартов (рост доли данных продуктов в полном объеме всех продуктов данного производителя). Это фактически оценка результативности продуктов. Вторым показателем характеризует количество удовлетворенных потребителей, потребляющих продукты данного производителя (рост доли удовлетворенных потребителей среди всех данных потребителей). Это фактически количественный показатель субъективной оценки собственно качества (полезности) продукта. Третий показатель характеризует рациональность процесса взаимодействия производителя и потребителя (сопроизводителя) в виде объема издержек как потребителя, так и производителя (уменьшение данных издержек). Это фактически оценка эффективности процесса.

Основные формальные (стандартные) требования к качеству сформулированы в ГОСТ Р ИСО 9001–2001 и представляют собой общие рекомендательные требования по качеству к системе регламентов.

Требования к принципам системы регламентов включают:

- ориентацию на потребителя, т.е. на всех без исключения субъектов взаимодействия;
- лидерство руководителя, т.е. ответственным за систему регламентов должен быть только руководитель;
- вовлечение субъектов, т.е. полное вовлечение всех работников и заинтересованных субъектов в обсуждение регламентов;
- процессный подход, т.е. в регламентах процесс взаимодействия должен рассматриваться как поток элементов взаимодействия;
- системный подход, т.е. совокупность регламентов должна рассматриваться как система взаимосвязанных и взаимодействующих регламентов, позволяющая увеличить результативность эффективной совместной деятельности субъектов;
- постоянное улучшение, т.е. система регламентов должна непрерывно пересматриваться и уточняться с целью улучшения совместных действий субъектов;
- принятие решений, основанных на фактах, т.е. система регламентов должна содержать регламенты, описывающие сбор,

статистическую обработку, анализ и синтез информации на основе учетных данных;

- взаимовыгодные отношения со смежными субъектами, т.е. необходимость оптимизации взаимодействий с внешними субъектами.

Подход к разработке и внедрению системы регламентов в соответствии с ГОСТ Р ИСО 9001–2001 содержит:

- установление потребностей и ожиданий субъектов взаимодействия;
- разработку политики и целей (концепции) системы регламентов;
- установление процессов взаимодействия и ответственности;
- установление и определение необходимых ресурсов для реализации системы регламентов;
- разработку методов для измерения результативности и эффективности каждого процесса взаимодействия;
- применение данных этих измерений для определения результативности и эффективности каждого процесса взаимодействия;
- определение средств, необходимых для предупреждения несоответствий и устранения их причин;
- разработку и применение процесса для постоянного улучшения системы регламентов.

Считается, что качество разработанных регламентов можно определить с помощью экспертизы данных регламентов. В частности, в [6] институту экспертной оценки придается большое значение (посвящена целая глава), однако при этом, на наш взгляд, используется несколько юридически некорректных терминов. В частности, экспертная оценка проекта регламента или принятого регламента называется независимой экспертизой, а субъекты, ее осуществляющие, названы независимыми экспертами.

В соответствии с [6] ФОИВ, ответственный за административный регламент, в определенных случаях либо обязан, либо вправе направлять проект данного регламента на независимую экспертизу. Как известно, экспертизу проводит эксперт, назначенный лицом, в компетенцию которого входит право на поручение (назначение) экспертизы. Направление на экспертизу подразумевает передачу

полномочий назначения экспертизы другому лицу, например, руководителю научно-исследовательской организации, обладающему соответствующей компетентностью в предметной области экспертизы. При этом в должностных обязанностях поручающего лица должна быть прописана соответствующая функция. Вышеуказанный руководитель назначает эксперта, знакомит его с полномочиями эксперта, в которых прописана и ответственность эксперта за дачу заведомо ложного заключения эксперта. При этом заключение эксперта руководитель не подписывает, так как не несет за него ответственности. Эксперт, по определению, независимое сведущее лицо, независимость которого выясняет лицо, назначающее его экспертом. Поэтому эксперта нельзя именовать независимым экспертом. Наверное, в [6] имелась в виду вневедомственная экспертиза.

Также необходимо отличать экспертизу от экспертной оценки, так как экспертиза подразумевает объективные исследования, а экспертная оценка – субъективную оценку, осуществляемую группой участников экспертной оценки. Участник экспертной оценки юридически не является экспертом, а группа создается для того, чтобы уменьшить субъективизм оценки.

В соответствии с [6] независимая экспертиза проекта административного регламента проводится в целях:

- оценки оптимальности административных процедур, включая уменьшение сроков выполнения административных процедур и административных действий;
- устранения избыточных административных действий в том случае, если это не противоречит федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ;
- оценки оптимальности способов предоставления информации об административных процедурах и административных действиях гражданам и организациям;
- соблюдения требований к удобству и комфорту мест предоставления государственной услуги, включая необходимое оборудование мест ожидания, мест получения информации и мест заполнения необходимых документов и др.

Таким образом, группа участников экспертной оценки фактически выступает в роли проверяющих проект регламента на соответст-

вие установленным требованиям к регламенту. Данных лиц обычно называют аудиторами.

Независимая экспертиза проектов административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг может проводиться: Общественной палатой РФ и другими определенными субъектами, а также саморегулируемыми и иными организациями, осуществляющими деятельность в соответствующей сфере. Данных лиц назвали заинтересованными организациями. Исходя из вышеизложенного, заинтересованные лица могут не только организовывать данные экспертизы, но и проводить их. А лицо, назначающее экспертизу, фактически ее и проводит, что, естественно, выглядит странно.

Экспертное заключение должно содержать обязательные разделы:

- а) «Общие сведения», включающий:
 - наименования проекта административного регламента исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги и федерального органа исполнительной власти, его разработавшего;
 - основания для проведения независимой экспертизы;
 - дату проведения независимой экспертизы;
- б) «Недостатки сложившейся практики исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги», в том числе связанные с:
 - качеством обслуживания получателей государственных услуг (длительные очереди, невнимательное или неуважительное отношение к получателям, высокие затраты, которые получатель государственной услуги вынужден нести для получения информации о государственной услуге, некомфортные условия ожидания приема у должностного лица и др.);
 - оптимальностью административных процедур исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги (избыточные согласования, визирования, избыточные требования по предоставлению информации, предъявляемые к получателям государственных услуг, необоснованная широта дискрецион-

ных полномочий должностных лиц, необоснованно длительные сроки выполнения административных процедур и административных действий и др.);

- оптимальностью способов предоставления информации и др.

Указанные недостатки могут подтверждаться:

- результатами опроса мнений потребителей государственной услуги;
- копиями жалоб потребителей государственных услуг;
- публикациями в средствах массовой информации;
- результатами анализа административных процессов, проведенных специалистами в сфере моделирования деловых процессов;

- в) «Степень улучшения сложившейся практики исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги после принятия и внедрения административного регламента и отсутствие отрицательных последствий принятия и внедрения административного регламента».

В данном разделе организация, проводящая независимую экспертизу, приводит оценку того, каким образом и в какой степени недостатки, указанные в разделе «Недостатки сложившейся практики исполнения государственной функции или предоставления государственной услуги» заключения независимой экспертизы, будут решены за счет принятия и внедрения проекта административного регламента;

- г) «Выводы заинтересованной организации по результатам проведенной экспертизы».

В данном разделе организация, проводящая независимую экспертизу, рекомендует проект административного регламента к принятию или доработке.

Группа аудиторов проекта регламента должна проверить его положения на соответствие не только сложившейся практике (провести социологические исследования), но и требованиям, установленным в некотором регламентирующем нормативном правовом акте (например, регламенте регламента), но его нет. Поэтому так называемая независимая экспертиза фактически представляет собой

некоторую совершенно субъективную оценку, подверженную влиянию «заинтересованных лиц», в силу ее безответственности.

Порядок проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов исполнения государственных функций или предоставления государственных услуг (далее — порядок проведения независимой экспертизы) утверждается федеральным министром или руководителем федеральной службы либо федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ или Правительство РФ, и должен содержать сроки проведения независимой экспертизы, описание процедуры проведения независимой экспертизы и представления ее результатов, требования к результатам проведения независимой экспертизы.

Во исполнение данного пункта такой порядок появился в Министерстве природных ресурсов РФ. К сожалению, в соответствии с [7] данный порядок фактически повторяет требования [6], а в качестве развития регламентирующих норм устанавливает только формы экспертных заключений.

Список использованных источников

1. ГОСТ Р ИСО 9000—2001 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь».
2. ФЗ «О техническом регулировании».
3. ФЗ «О защите прав потребителей».
4. Р 50.1.028—2001 «Методология функционального моделирования». — М.: Госстандарт, 2001. — 49 с.
5. *Нестеров А.В.* Философия качества // Компетентность. — 2004. — № 1. — С. 28—36.
6. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
7. Приказ МПР России от 23.10.2006 № 249 «Порядок проведения независимой экспертизы проектов административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг и отбора организаций, осуществляющих их независимую экспертизу».

Электронные административные регламенты

Регламентация как общественное явление действительности подразумевает использование информационных технологий, в том числе как для воплощения регламентов в действительность, так и для их создания. В последнее время появились новые понятия: «электронное правительство», «информационные административные технологии», «продукт власти» и т.п., — с которыми связаны большие надежды на улучшение ситуации.

Если вспомнить, то лет 30 тому назад перспективными казались автоматизация, технологии управления, АСУ и т.п., однако, успехов в данной области так и не последовало. Анализируя причины многих неудачных попыток с автоматизацией управленческой деятельности, можно ответить, почему не был получен ожидаемый результат. Непонимание открытых систем, неумение решать проблемные ситуации в обществе правовыми методами, находить взаимоприемлемые решения на основе конвенциональных договоров, неприятие идеи производственного подхода руководителями исполнительных органов государственной власти и, наконец, отсутствие политической воли — вот эти причины.

Практика государственного администрирования в России всегда строилась на основе жесткой централизации, а приспособление

к изменяющимся условиям политической, экономической и социальной среды осуществлялось, как правило, путем изменения конфигурации жесткой архитектуры. Однако гражданское общество использует открытые государственные системы, что подразумевает юридическую совместимость, а также не только правоустановление и правоприменение, но и правообеспечение.

На современном этапе заинтересованные субъекты (физические лица (граждане) и юридические лица (организации) хотят получать продукты власти (государственные услуги), имеют право принимать участие в государственном управлении посредством воздействия на взаимоотношения с властью и, наконец, должны выполнять свои конституционные обязанности при содействии власти. Кроме того, данные субъекты хотят, чтобы их взаимодействия с властью осуществлялись с помощью современных информационных технологий, в частности через Интернет, так как новые информационно-технические средства позволяют увеличить эффективность, результативность и прозрачность этих отношений.

В соответствии с [1] и ссылкой на высказывания ответственных руководителей МЭРИТ РФ под системой электронных административных регламентов (ЭАР) понимается реализация процедур, прав и обязанностей ведомств и отдельных должностных лиц на основе современных информационных технологий. Считается, что преимущества именно ЭАР заключаются в том, что государство реализует ИТ-архитектуру в виде набора сервисных компонентов, обеспечивающих общий функционал, с возможностью их многократного использования различными ведомствами.

Как перспективу внедрения информационных технологий рассматривают так называемое электронное правительство, деятельность которого обычно делят на три сектора [2]:

- взаимодействие государства и граждан (G2C);
- взаимодействие государства и бизнеса (G2B);
- взаимодействие государства и государства (G2G).

Каждый из секторов имеет свои особенности, но в них можно найти общие свойства, в частности цели, которые должны быть направлены на удовлетворение потребностей граждан.

Как правило, движение власти к электронному правительству делят на четыре этапа развития: присутствие, взаимодействие, транзакцию и трансформацию. Как любой научно-технический прогресс, движение к электронному правительству приводит к положительным и отрицательным последствиям, поэтому проекты в данной области содержат меры безопасности, которые должны минимизировать негативные результаты. Выделяют силы, дающие мотивацию различным секторам, в частности силы, действующие в секторе G2C, определяются, как спрос населения, особенно молодых граждан, на электронные услуги, так как это позволяет им экономить свое нерабочее время, используя его в других целях. Кроме того, граждане все больше проявляют интерес к совершенствованию государственного управления, так как улучшение этой сферы деятельности в конечном итоге приводит к повышению эффективности и результативности тех же государственных услуг.

В секторе G2B выделяют две основные силы, стимулирующие его деятельность. Первая сила – это широкое использование электронных технологий деловым сообществом. Вторая сила – это необходимость уменьшать затраты, а закупки производить более эффективно. Получены хорошие результаты электронных аукционов, на которых продаются излишки федеральной собственности, а также становятся популярны электронные тендеры по закупкам товаров (работ, услуг) для государственных нужд.

В секторе G2G выделяют три движущие силы. Первая – законодательство, в соответствии с которым должна осуществляться эволюция электронного правительства. Второй силой является интерес к повышению эффективности деятельности власти. Третья сила представляет собой растущее внимание, уделяемое совершенствованию управления государственными ресурсами, в том числе информационными.

Внедрение секторов, а также этапов эволюции электронного правительства может осуществляться как последовательно, так и параллельно. Этап эволюции – присутствие, которое фактически является нулевым (базовым) этапом, когда власть создает вебсайт, на котором отображена напечатанная на бумаге информация. Этап взаимодействия – позволяет получить с вебсайта некоторую информацию в виде

бланков, которые можно заполнить и отправить по почте, в том числе и электронной, что резко сокращает трудозатраты заинтересованных субъектов. Этап трансакций (совершения операций) подразумевает режим самообслуживания в отношении однотипных задач с предсказуемым результатом. Этап трансформации подразумевает полноценное воздействие по всему диапазону вопросов, проблем и потребностей заинтересованных субъектов, при этом последние видят (воспринимают) как власть организует и исполняет государственные функции.

Этот этап дает возможность достичь наибольшей эффективности, результативности и прозрачности административного государственного взаимодействия заинтересованных субъектов и органов власти, причем обеим сторонам.

На этапе трансформации, судя по декларациям крупных государственных администраторов и некоторым нормативным правовым актам правоустанавливающих государственных органов, власть осознала важность проблемы, однако, многие из данных актов не отражают реалии информационного гражданского общества. Особенно это касается административных регламентов и стандартов оказания государственных услуг.

Безусловно, исполнительные органы государственной власти обязаны быть транспарентными (прозрачными, прослеживаемыми), результативными, эффективными. Власть должна продуцировать обязательные государственные продукты для физических и юридических лиц бесплатно за счет государственного бюджета, пополняемого в числе других и налогами, собираемыми с данных лиц, а также самостоятельно через государственные агентства и уполномоченные организации под надзором государственных служб оказывать вышеуказанным лицам государственные услуги на добровольной основе.

Из этого следует, что административные регламенты, которые со временем станут электронными, должны удовлетворять многочисленные требования, в частности требования по различным видам совместимости. При их обсуждении необходимо учесть мнения тех, кому предназначены эти государственные продукты и услуги, а также тех, кто будет их продуцировать. Так, ни в профессиональной среде, ни в средствах массовой информации данной проблеме не уделяется

должного внимания, а это может привести к тому, что появятся еще несколько законов и подзаконных актов, которые не будут эффективны.

Данные административные регламенты и стандарты должны соответствовать требованиям электронных открытых систем, международных стандартов качества (системам менеджмента качества), а также единой архитектуре электронного правительства. Некоторые требования уже стандартизованы, большинство — нет.

Нет смысла перечислять в данном тексте преимущества открытых систем, электронного правительства, функционирование и деятельность которых регламентируется спецификациями, интерфейсами, конвенциями, стандартами и регламентами, так как они прекрасно описаны в [2].

Внедрение электронных административных регламентов с учетом вышеуказанных требований позволит обществу:

- 1) реализовать основные задачи и функции органов власти (производить пригодные продукты власти), установленные в нормативных правовых актах;
- 2) обеспечить «экологичность» при производстве продуктов власти, т.е. безопасность результата производства, например, защиту от фальсификации документов, процессов производства (антикоррупционные мероприятия) и среды, в которой используются продукты власти, например, «дружественность» к субъектам;
- 3) выполнить первые два пункта таким образом, чтобы органы власти производили продукты власти, соответствующие обязательным требованиям, установленным в регламентирующих правовых актах (транспарентности, результативности, эффективности).

В [3] приводится критика понятия электронного административного регламента, при этом берутся две крайние точки зрения: с одной стороны, что ЭАР фактически аналогичен модели делового процесса, а с другой стороны, что он является описанием любой деятельности или функций государственного органа. Затем автор предлагает свое определение данного понятия, отмечая при этом, что в других странах электронное правительство строят без ЭАР.

Административный регламент является правовой основой построения электронного правительства, так как электронные взаимодействия заинтересованных лиц с властью должны строиться на правовой основе. Если электронное правительство будет только информировать граждан, то тогда, действительно, ЭАР не нужны. Если же в административном регламенте не будут учтены требования ИТ-технологий, то тогда придется вносить изменения в принятые административные регламенты по мере внедрения ИТ-технологий в органах власти. В административных регламентах много говорится о качестве исполнения государственных функций, однако административные регламенты не учитывают требований, предъявляемых национальными стандартами ГОСТ Р ИСО 9000–2001.

Теперь о сущности электронных административных регламентов. Рассмотрим две точки зрения [3, 4] на электронные административные регламенты. В [4] под ЭАР понимают инструмент автоматизации деловых процессов органов исполнительной власти на основе административных регламентов и современных информационно-коммуникационных технологий. В соответствии с [4] автоматизация осуществляется на основе нормативного правового акта, устанавливающего систему предписаний, которые определяют последовательность действий и решений ОИВ, а также обязательных требований к свойствам управленческих действий, т.е. это инструмент и не более.

В соответствии с [3] ЭАР есть формализованное описание работ, реализующих соответствующий административный регламент, которое предусматривает использование ИТ-средств для выполнения этого административного регламента. Таким образом, ЭАР – это промежуточное описание. Относительно государственных организаций ЭАР [3] обеспечивает регламентацию деятельности министерств и ведомств, других учреждений, описывает процедуры внутри- и межведомственного взаимодействия, равно как и взаимодействия государственных организаций с гражданами, другими лицами и их предприятиями с опорой на применение ИТ.

Таким образом, в первом случае речь шла об управленческих действиях, во втором – о производственной деятельности, в том числе и по взаимодействию с заинтересованными лицами.

Если мы рассматриваем ЭАР как инструмент создания электронного правительства (ЭП), тогда он должен быть подчинен назначению ЭП, если же ЭАР есть некая часть ЭП, то тогда она должна быть прописана в федеральной архитектуре ЭП. Нас же интересуют ответы на вопросы, что предметно будет автоматизировано и послужит ли административный регламент прямо или косвенно через ЭАР заявленным целям создателей ЭП.

Наиболее интересными для граждан являются продукты ЭП, которые реализуют их права и предусматривают содействие в использовании конституционных обязанностей. Из этого следует, что ЭАР должны быть нацелены именно на то, чтобы эти продукты и услуги предоставлялись с помощью ЭП.

Здесь мы придерживаемся идеологии процессного подхода и считаем, что система электронных административных регламентов – это не только взаимосвязанная совокупность административных регламентов, но и взаимодействующая совокупность данных регламентов, субъектов взаимодействия и процессов, реализующих эти взаимодействия. При данном подходе происходит изменение мышления от понятий отдельных организаций и задач к понятиям процессов, которые поступают на вход организации и выходят из нее, а сама организация мыслится как промежуточный (производящий) процесс.

Не надо путать административный регламент, представленный в электронной форме в информационной системе, с электронным административным регламентом. В первом случае это процедура, описывающая процесс административного производства, в электронном виде. Во втором случае это электронная административная технология, реализующая процесс административного производства. Аналогично можно сказать и об электронных стандартах государственных услуг и электронных государственных услугах.

При создании административных регламентов и стандартов государственных услуг необходимо учитывать, что они в дальнейшем будут являться элементами системы электронного правительства, а не локальными документами. В связи с этим важными элементами системы стандартов государственных услуг являются терминология, классификация и рекомендации. Если мы говорим об админист-

ративных регламентах и стандартах государственных услуг, то прежде всего это некоторые процедуры предоставления продуктов продуцирования исполнительной власти, включающие государственные услуги. Если же мы говорим об электронных административных регламентах и электронных стандартах государственных услуг, оказываемых в электронной форме (ЭСГУ), то ЭАР и ЭСГУ являются не только процедурами, но и механизмами, с помощью которых возможно продуцирование данных продуктов.

Современное представление регламентирующей деятельности не мыслится без использования автоматизированных систем регламентации. Существует множество средств, с помощью которых внедряется автоматизация регламентации. Однако наибольшее их число относится к средствам автоматизации регламентации производственных и бизнес-процессов. С методологической точки зрения формальное представление регламентации любых процессов (производственных, административных или информационных) выглядит как однородное, и поэтому методологические результаты, полученные при автоматизации в производственной сфере, можно использовать и для административной сферы. Тем более что на самом деле все указанные процессы, несмотря на их специфику, представляют собой один процесс функционирования какого-либо объекта.

Основное различие данных процессов заключается в их содержании, а не форме отображения. Формальное отображение продукции или изделий, которые в международной терминологии именуются продуктами, принципиально стремится к независимости от технических средств и компьютерных программ, с помощью которых осуществляются превращения входных объектов в выходные объекты.

Рассмотрим основные формализованные и стандартизованные требования к представлению данных о продуктах, сформулированные в стандартах России и рекомендациях Госстандарта.

В соответствии с [7] информация об изделии (product), формируемая при его проектировании, производстве, эксплуатации, техническом обслуживании и утилизации, используется для решения различных задач в течение жизненного цикла изделия, который подразумевает три стадии: проектирование, продуцирование и использование (эксплуатация, обслуживание, утилизация). Информация

о продукте в течение жизненного цикла может быть использована различными лицами для решения различных задач с помощью различных технических средств и компьютерных программ, поэтому она должна быть представлена в единообразном виде (машинно-ориентированном формате), от которого требуется сохранение полноты и совместимости информации при обмене данными между различными системами. Стандарты серии ГОСТ Р ИСО 10303 позволяют организовать данный процесс путем создания механизма, описывающего данные о продукте, и обмена этими данными на протяжении всего жизненного цикла продукта и независимо от конкретной системы. Данный стандарт предназначен не только для обмена файлами о продукте, но и для создания баз данных (архивирования) и коллективного их использования.

ГОСТ Р ИСО 10303 устанавливает требования к форме представления данных о продукте вместе с необходимыми механизмами и определениями, которые обеспечивают обмен данными о продукте.

Структурно данный стандарт содержит определения используемых терминов, принципы и методы описания данных, включая язык описания данных EXPRESS, и механизмы, включая ресурсы, применяемые для реализации требований стандарта.

Структурно продукт может входить в узел (принадлежать другому продукту) и содержать комплектующие (содержать другие принадлежащие ему продукты). Структурно обмен данными о продукте подразумевает операции хранения, передачи, доступа и архивирования, принадлежащие операции, именуемой «обмен данными».

Среди терминов, используемых в данном стандарте и имеющих методологическое значение, необходимо отметить следующие термины. Термин «изделие» определяется как объект или вещество, полученное естественным или искусственным путем. Изделие как продукт может иметь не только вещественную, но любую объективную форму. Термин «комплектующее изделие» (элементарный продукт) подразумевает, что с точки зрения конкретного приложения (один или несколько процессов, формирующих или использующих данные о продукте) оно не разлагается на другие изделия. Термин «сборочная единица» подразумевает возможность разложения продукта на комплектующие или сборочные продукты.

Особый интерес представляют термины «данные» и «информация». Под данными понимается представление информации в формальном виде, пригодном для передачи, интерпретации или обработки людьми или компьютерами. Под информацией понимаются факты, понятия или инструкции. Данные о продукте могут не только передаваться (обмениваться), но и подвергаться субъективной интерпретации и обработке. ГОСТ не определяет термины «факты» и «понятия», но можно считать, что под фактами понимаются зафиксированные значения структурных свойств продукта, а под понятиями – зафиксированные значения функциональных свойств продукта.

Также выделим термин «функциональная единица», с помощью которого обозначается набор прикладных объектов и отношений между ними, которые определяют одно или несколько понятий в рамках прикладного контекста таким образом, что отсутствие любого компонента сделает понятия неполными или неоднозначными.

Язык EXSPRESS обеспечивает механизм стандартного описания данных о продукте как в интегрированных ресурсах, так и в прикладных протоколах. Он позволяет осуществлять графическое представление моделей. В данном стандарте существуют четыре вида графических представлений: EXSPRESS-G, IDEF0, IDEF1X, NIAM.

Следующим важным документом, разработанным Госстандартом, являются рекомендации [8].

В США в конце 1970-х гг. была предложена и реализована Программа интегрированной компьютеризации производства ICAM (Integrated Computer Aided Manufacturing), направленная на увеличение эффективности промышленных предприятий посредством широкого внедрения компьютерных (информационных) технологий.

Реализация программы ICAM потребовала создания адекватных методов анализа и проектирования производственных систем и способов обмена информацией между специалистами, занимающимися такими проблемами. Для удовлетворения этой потребности в рамках программы ICAM была разработана методология моделирования IDEF (ICAM Definition), позволяющая исследовать структуру, пара-

метры и характеристики производственно-технических и организационно-экономических систем.

Совершенно по иному рассматривается автоматизация регламентации в [9]. Под электронным регламентом административной и служебной деятельности в данном ГОСТе понимается совокупность правил, устанавливающих порядок деятельности администрации, менеджеров и исполнителей организации в рамках согласованных рабочих процессов, обеспечивающих достижение заявленных целей, реализованный с применением информационно-коммуникационных технологий. А регламентирование подразумевает разработку и реализацию положений регламента, обязательных для исполнения.

Данный ГОСТ не определяет используемые термины «административная деятельность» и «служебная деятельность», но различает понятия «администрация» и «менеджеры». По косвенным признакам можно предположить, что под служебной деятельностью понимается деятельность в технологической среде при исполнении рабочих процессов, а административная деятельность есть деятельность в организационной среде.

Данный вывод можно сделать на основании того, что приоритетными вопросами при создании электронного регламента в соответствии с ГОСТ являются создание моделей целевой деятельности и причинно-следственных отношений в деятельности организации, проектирование в соответствии с данными моделями схем управления и системы событий и объектов, проектирование организационной и технологической сред и др.

Кроме того, в ГОСТ выделяют три формы управления организацией (организации деятельности): процессная, функциональная и проектная. Под процессной формой понимают случай, когда объектом управления является процесс получения какого-либо результата при относительной стабильности процесса. При функциональной форме объектом управления является готовность выполнения организацией определенных функций. При проектной форме объектом управления является, как правило, специальный проект.

Список использованных источников

1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.csg.ru
2. Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. – М.: Инфра–М, 2004. – 336 с.
3. Электронное правительство / Под ред. В.И. Дрожженова, Е.З. Зандера. – М.: Эко-Трендз, 2004. – 352 с.
4. Краткий обзор предложений по направлениям работ над электронными административными регламентами на федеральном уровне в РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: // e-rus.ru
5. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.
6. Зейферт Д.В. Руководство по компьютеризации функций государственного управления // Доклад исследовательской службы Конгресса. – 2001.
7. ГОСТ Р ИСО 10303-1–99 «Системы автоматизации производства и их интеграция. Представление данных об изделии и обмен этими данными». Часть 1 «Общие представления и основные принципы». – М.: Госстандарт, 1999. – 11 с.
8. Р 50.1.028–2001 «Методология функционального моделирования». – М.: Госстандарт, 2001. – 49 с.
9. ГОСТ Р 52294–2004 «Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения». – М.: Госстандарт, 2004. – 27 с.

Моделирование деятельности

Регламентация как концептуальное проектирование социальных объектов подразумевает создание модели будущего социального объекта, моделирование его поведения и прогнозирование последствий воплощения в действительности.

Понятие «моделирование» является важным и исследовалось в большом количестве работ, однако проблема моделирования еще далека от разрешения. Мы рассмотрим два инструмента моделирования (аналитический и синтетический) сущностное моделирование на основе категорийного (тензорного) подхода и моделирование-проектирование на основе стандартизированного подхода, позволяющего автоматизировать данную деятельность.

Моделирование — самый распространенный метод человеческой деятельности, который используется для познания, оценки и в практических целях, в частности для оптимизации (управления) окружающих нас элементов универса Вселенной. Моделирование как процесс деятельности представляет собой процесс отображения действительности в модели, при этом действительный объект может быть также моделью какого-либо другого объекта. Модель может отображать не только элементы действительности, но и процессы их взаимодействия, а также отношения, которые складываются между ними в окружающей среде.

Действительность представляет собой не только то, что входит в рамки нашего восприятия, но и то, что находится за данными рамками, и не постижима в целом. Поэтому мы пытаемся понять ее как некоторые части реальности. Модель постижимой реальности или действительные объекты представляют собой мыслимую ее часть. В этой связи модель состоит из отображения внешнего действительного объекта и внутреннего его отражения в разуме человека-модельера.

Существуют три типа моделей: познавательные, оценочные и прагматические. Кроме того, различают модели: умозрительные (в виде словесного описания), качественные (в виде логических схем), количественные (в виде математических зависимостей).

Моделирование как метод не имеет всеобщей методики для построения модели любого феномена (оригинала) или явления, процесса, системы. В моделировании всегда присутствует элемент творчества.

Модель может быть эквивалентна оригиналу сильно (изоморфна) и слабо (гомоморфна). Считается, что изоморфные модели должны обладать свойствами рефлексивности, симметричности и транзитивности. От гомоморфных моделей не требуется наличие свойства симметричности.

В [1] отмечается, что при количественном моделировании могут использоваться гомоморфные модели и при переводе их на математический язык моделирования может происходить уменьшение размерности по сравнению с оригиналом до 50 %. Важно, чтобы отношения между объектами А и В были изоморфны даже если А1 и А2, В1 и В2 будут гомоморфны. Например, колебания маятника можно моделировать электромагнитным контуром или отображением в компьютере.

Обычно под моделированием понимают некоторую деятельность по созданию модели чего-либо и манипуляции с ней с целью ее изучения и получения каких-либо результатов, которые можно перенести на то, что было смоделировано. Как правило, модель есть упрощенное воплощение совокупности объективных свойств объекта моделирования.

Упрощение при моделировании подразумевает субъект моделирования, т.е. его субъективный выбор определенной совокупности

свойств объекта моделирования (исследования). Поэтому возможны различные модели объекта, субъективно выбранные разными исследователями и моделирующие оригинал либо с разной точностью, либо с разных сторон (по разным наборам свойств) или в разных окружениях.

Исследование модели как объекта-заместителя или модели-объекта позволяет имитировать поведение оригинала в различных условиях и изучать его свойства. Затем полученные результаты модельного исследования совмещаются с имеющимися эмпирическими знаниями по оригиналу и вся имеющаяся информация об объекте используется для построения обобщенной модели и ее проверки на практике. При этом различают натурные и теоретические (логические и математические) модели.

Задачи, решаемые с помощью моделирования, делят на прямые (задачи анализа реакции на возмущения, действующие на систему-объект), обратные задачи и инверсные задачи (уточнения параметров системы при известных входах и выходах). В общем случае задача моделирования сводится к построению модели на основании совокупности исходных данных в виде множества входов X , выходов Y и множества ограничений Z . В простейшем случае модель может быть представлена статической (безинерционной) функцией между входом и выходом $y=f(x)$. Динамические модели имеют более сложные описания, так как $f(x)$ зависит от инерционности оригинала (памяти). Существует еще большое количество усложнений модели в зависимости от свойств оригинала.

При моделировании наиболее востребованными оказались символические модели, в которых используются символические языки описания (разговорный, схематический, математический). Таким образом, данные типы моделей фактически являются информационными моделями.

В моделировании применяется понятие «идентификация», которое отличается от смысла данного понятия, принятого в философии или, например, в криминалистике как тождество. Под идентификацией в некоторых областях моделирования согласно выводам Л.А. Заде понимают определение по входам и выходам такой системы из заданного класса систем, которой рассматриваемая система

эквивалентна [1]. Задача идентификации сводится к критерию эквивалентности, а не тождества. Обычно данный критерий представляет собой функцию потерь, которая является функционалом от выходов оригинала и модели. В [1] предлагается общая схема моделирования, в которой предусмотрены блок объекта моделирования, блок регулятора, блок идентификации и обратная связь.

Задача моделирования сводится к нахождению оператора оценки A^* оператора оригинала A . Затем A^* используется как A модели для целей идентификации. Оператор A в общем случае неизвестен, поэтому о близости оригинала и модели судят по близости выходов оригинала и модели $Y_m = A^*(X)$. Для более точного моделирования в динамическом смысле применяют адаптивные модели, которые позволяют уточнять (оптимизировать) параметры модели при помощи оперативной идентификации.

Изучение моделей и их классификации посвящено много работ, однако выделим только одну из них. А.И. Уемов [2] со ссылкой на Х. Стаховяк приводит три классических признака модели. Модель должна отображать оригинал, охватывать не все свойства оригинала, однозначно соответствовать оригиналу по отдельным свойствам внутри определенного интервала времени. Он проанализировал большое количество свойств моделей и пришел к выводу, что модель должна обладать следующими параметрами: обобщенным изоморфизмом – J или реляционностью (нереляционностью), атрибутивностью – T или обладанием общими свойствами (неатрибутивностью) и свободностью – L (фиксированностью). А.И. Уемов считал, что в моделировании используется метод аналогии, когда посылки относятся к одному объекту, а выводы – к другому. Перенос информации с модели на оригинал будет выводом по аналогии. Убеждение, что модель должна обладать хотя бы одним общим свойством или отношением с оригиналом, позволило ему построить таблицу типов моделей, состоящую из шести типов, представляющих собой различные сочетания из трех основных с учетом данного ограничения.

Как мы уже отмечали, оригинал может быть также моделью. Например, трехмерный вещественный объект является проекцией (моделью) в реальном четырехмерном пространстве мировых линий,

учитывающих пространственно-временные координаты. Любую модель можно представить как какую-либо проекцию в n -мерном пространстве m -мерного оригинала (объекта), где m всегда больше n и существует проекционная связь между данными пространствами.

В общем случае данное проекционное пространство может быть категорийным пространством, а минимальное количество категорий в данном пространстве может составлять три категории, которые расположены ортогонально. Тогда в таком пространстве можно получать шесть проекций или типов моделей (три одномерные и три двухмерные проекции) категорийного трехмерного объекта.

Особенностью такого представления моделей является то, что в качестве моделируемого объекта могут выступать не только действительные (материально-вещественные объекты), но и идеальные и абстрактные объекты. Например, в качестве оригинала может выступить статуя богини, которая представляет собой модель не существующей в действительности богини Афродиты, или это может быть какая-нибудь идея.

Моделирование тесно связано с понятием «проектирование», так как если в качестве модели выступает некоторый эталон или желаемое состояние какого-либо объекта (проект), то тогда создание желаемой модели представляет собой проектирование. Моделирование создает проекцию текущего состояния объекта, а проектирование — проекцию желаемого состояния, которое может быть некоторым приближением (проекцией, моделью) эталона.

Моделирование как деятельность также может быть подвергнуто моделированию, поэтому при анализе ограничений, в рамках которых осуществляется моделирование, возникает связь моделирования с регламентированием. В основе регламентирования лежит моделирование, но его особенностью является установление ограничивающих требований к различным свойствам модели, в том числе и к процессу моделирования.

В последнее время особенно важными стали модели социальных объектов, так как социальное проектирование невозможно без анализа социальных и политических последствий внедрения социального проекта. В связи с тем, что создание желаемой модели также является проектированием, то будем рассматривать моделирова-

ние совместно с проектированием, а под моделированием в данном тексте будем понимать моделирование функционирования (деятельности) некоторого социального объекта или процессов взаимодействия в рамках определенных отношений, т.е. моделирование моделирующей деятельности.

Если исходить из материально-вещественной сущности Вселенной, то объекты моделирования представляют собой: материально-вещественные носители; отраженные в них предметы и коммуниканты (отражение отражения или отношение к данным объектам субъектов), где универс — конечная совокупность элементов Вселенной, а Вселенная самоочевидный неопределяемый термин [3].

В этой связи язык моделирования должен содержать три вида объектов: модель носителей, модель предметов и модель коммуникантов, которые используются в моделируемой системе. Если в качестве примера рассматривать организацию, например, фирму, орган власти, семейное хозяйство, общественную организацию или организованное рабочее место, в рамках которых осуществляют моделирование, то это будет организационная структура, реализованная в инфраструктуре или пространстве-структуре, в котором возможно протекание каких-либо потоков.

Модель предмета объекта моделирования, или еще его называют «модель сущности», представляет собой некоторый аспект объекта или модуляцию носителя рассматриваемого объекта. Для нашего применения предмет является отражением, которое зафиксировано в виде отображения объекта в модели. Это отображение объективно, но и субъективно выбрано модельером, строящим некоторую модель действительных элементов универса Вселенной.

Сами объекты также представляют собой объективную модель данных элементов универса Вселенной, субъективно выбранных модельером. Таким образом, объект есть некоторое объективное свойство элемента универса Вселенной, субъективно выбранное субъектом, рассматривающим данный элемент. Предмет, в свою очередь, есть объективное свойство объекта, субъективно выбранное субъектом безотносительно к носителю и коммуниканту. Модель коммуникантов представляет собой модель отношений участников по поводу рассматриваемого элемента универса Вселенной или

модель отношений между элементами внутри данного универса, а также вне универса с другими универсами Вселенной.

Субъект моделирования может быть участником данных отношений и взаимодействий, т.е. быть элементом данного универса, либо, что более предпочтительно, находиться вне его и с нейтральной позиции рассматривать отношения и взаимодействия как внутри данного универса, так и вне его.

Выделяют два наиболее известных подхода к моделированию-проектированию: снизу и сверху. При проектировании сверху проект создается на основе архитектуры, т.е. целостного видения архитектора и жесткости архитектуры конструкции (структуры). Ошибки архитектора, допущенные в проекте и выявленные при реализации, исправить очень трудно и дорого, поэтому устранение недочетов откладывается до капитального ремонта (модификации) или разрушения всей конструкции (реорганизации). Сложные и дорогостоящие конструкции, построенные на основе неких теоретических проектов, не могут проверяться в натуральных реализациях и требуют наличия предварительного моделирования и сравнения с научными достижениями в данной области, что, естественно, противоречит известному утверждению, что «теория проверяется практикой». Данный тезис не работает в динамичной среде, в которой реализуются дорогие и сложные объекты. Такие проекты должны проверяться наукой или имитационным моделированием. На наш взгляд, хотя данные подходы противоречат друг другу, но они находятся в ортогональных отношениях, т.е. у реальных элементов действительности есть как свойство целостности, так и свойство развиваемости, которые можно учитывать при проектировании и реализации.

В связи с этим получил развитие эволюционный подход к проектированию, когда проект создается из некоторых конструктивных функционально необходимых элементов, которые непрерывно проверяются на модели функционирования. В этом подходе проект не рассматривается как нечто целостное и законченное. Объект, который должен быть реализован по проекту, представляет собой некоторый эволюционирующий процесс, удовлетворяющий потребности заказчика. Требования заказчика по мере реализации проекта могут

меняться, и поэтому проектировщикам следует непрерывно их учить и быстро реализовывать.

Кроме того, еще известен подход, определяющий дизайн объекта как элемент внешней среды, особенно это стало важно сейчас, когда среда становится открытой и элементы также должны быть открытыми. Если суммировать данные идеи, то проектирование должно сочетать в себе все три подхода: целостность, возможность адаптации (процессность) и открытость в среде.

Как мы уже отмечали, моделирование (проектирование и регламентация) необходимо в случаях оптимизации деятельности различных субъектов. На современном этапе даже государство озабочилось результативностью, эффективностью и прослеживаемостью исполнения своих решений (социальных проектов) исполнительными органами. Административная реформа есть прямой отклик на данную проблему. В бизнесе на это обратили внимание давно. Администраторы стали понимать, что без формализации, унификации и стандартизации деловых процессов невозможно компьютеризировать организацию процессов, протекающих в структуре. Лозунг 1970-х гг. «автоматизировать бардак нельзя» остается актуальным и сейчас. Поэтому основной целью выбора стандарта организационного проектирования является задание (установление) общего и обязательного к применению языка общения (моделирования) администраторов, разработчиков и исполнителей этих процессов. Частным применением таких стандартов является синтез требований (регламентация) к системам, положениям о подразделениях, административным регламентам, служебным инструкциям и т.п.

В соответствии с [5] сейчас существует около 20 различных технологий моделирования и проектирования организационно-технических систем и несколько сотен инструментов, предназначенных для автоматизации этого процесса. В [5] предложен и используется критерий сравнения таких стандартов (систем), который состоит в оценке «стоимости – риска – технологичности», где под технологичностью, на наш взгляд, понимается пригодность системы в различных условиях ее применения, а под риском – надежность. В [5] сравниваются три наиболее популярные системы на российском

рынке: BPwin/ERwin (Platinum Technology), Rational Rose (Rational Software Corp.) и ARIS (Scheer AG). BPwin использует методологию стандартов IDEF0 – IDEF3, ERwin – стандарт IDEF1X, ARIS использует свою собственную нотацию. В Rational Rose используется язык для моделирования объектов UML (Unified Modeling Language). В [6] приведены сравнения нотаций IDEF0, IDEF3 и ARIS.

Методология IDEF0 представляет собой совокупность процедур, предназначенных для построения функциональной модели объекта какой-либо предметной области, т.е. отображает производимые им действия и связи между этими действиями.

Методология ARIS представляет собой совокупность взглядов на объект как организационную структуру, структуру функций, структуру данных и структуру процессов. Каждый из взглядов разделяется на три подуровня: описание требований, описание спецификаций, описание внедрения.

IDEF0 является основным стандартом моделирования бизнес-процессов. Он был разработан в США в 1970-е гг. для реализации методологии структурного анализа SADT (Structured Analysis and Design Technique), предложенного Дугласом Россом. Основная идея IDEF0 – построение функциональной древовидной модели деятельности, предусматривающей переход от общего к частному (декомпозиция).

Стандарт ETVX был разработан компанией IBM в 1980-х гг., предназначен для моделирования деятельности и в отличие от IDEF0 ориентирован на задачи, а не на функции. Особенностью ETVX является то, что рабочие задания, которые должны быть выполнены в бизнес-процессе, могут выполняться циклически, при этом предусмотрены проверка исполнения и утверждение (приемка) заданий. Кроме того, задания могут быть слабо структурированными. Блок-выход работает на выполнении некоторых критериев, таких как: исполнение всех заданий или их части, получение результата при исполнении задания или по истечении некоторого периода времени с начала процесса и т.п. Блок-вход также базируется на определенном критерии, например, на условии или условиях, которые должны быть выполнены, чтобы процесс смог начаться. Данный стандарт совместим с IDEF0.

Моделируют, как правило, сложные объекты, так как для простых объектов существуют апробированные технологии их проектирования и реализованные проекты. Построение модели сложного объекта включает в себя процесс проектирования модели и дальнейшее ее тестирование. Если имитация функционирования (деятельности) модели показывает отсутствие негативных результатов, то принимается решение о проектировании объекта-оригинала и его строительстве.

Далее рассмотрим более подробно категорийный подход к моделированию. Субъект (модельер) — S_1 , разрабатывающий модель, помещает себя в начало субъективно выбранной системы категорийных ортогональных координат. Возможно любое количество и расположение координат, однако вышеуказанная система удобна и наглядна для человека. При этом каждая категорийная координата по такому же методу разделяется на подсистемы категорийных координат. Другой субъект (S_2) может рассматривать данный объект в другой системе категорийных координат, поэтому взгляды (точки зрения) субъектов на один и тот же объект будут разными. Для согласования этих взглядов необходимо знать механизм преобразования S_1 в S_2 , а также необходимо, чтобы методология выбора категорийных координат была одинаковой. Сами же категории могут быть различными. В данном случае система категорий опирается на тензорный подход [3] и выбрана в соответствии с продукционным подходом [4]. В частности, категория A_1 является продольной категорией, обозначающей некоторые величины, которые могут быть измерены в одной точке, например, поток. Категория B_1 является поперечной категорией, обозначающей некоторые величины, которые могут быть измерены, как минимум, в двух точках, например, разность потенциалов выхода и входа. Категория C_1 является инвариантной, обозначающей некоторые величины, которые могут характеризовать нечто инвариантное, измеряемое неопределенным количеством точек.

Само моделирование представляет собой продукционную деятельность, или, правильнее, метапродукционную деятельность, для которой применим вышеуказанный подход. Наиболее популярным в моделировании в информационных системах считают объектно-

ориентированный стиль, в котором используются четыре основных понятия [8]. К первому понятию относят объекты, представляющие данные и процедуры, второе понятие используется для связи объектов в виде механизма посылки сообщений, третье понятие представляет объекты с похожими свойствами, которые объединяются в классы, к четвертому понятию относят объекты, которые наследуют свойства других объектов через иерархию классов. Взаимосвязь объектов осуществляется с помощью сообщений и классов объектов (одинаковые сообщения понимаются по-разному в зависимости от класса) и обеспечивает гибкое пространство-структуру, не зависящее от материально-вещественной структуры системы. В тензорном подходе взаимосвязи и взаимодействия также разделены. Наследование объектов позволяет использовать свойства существующих объектов так же как и в тензорном подходе с помощью учета жизненного цикла продукта.

Продукт продуцирования (ресурс), а следовательно, и объект в объектно-ориентированном стиле представляет собой результат (данные), процесс (процедуру в смысле данного стиля) и элементы среды. Процесс (операция, блок), в свою очередь, также является продуктом, если функцию рассматривать как функционал, т.е. функцию функций, поэтому тензорный подход включает в себя объектно-ориентированный стиль.

Продуцирующая открытая система может быть представлена моделью в категорийных осях A , B , C , каждая из которых состоит из трех категорийных подосей. В частности, по продольной категории A размещены проекции: a_1 – предмет, a_2 – носитель, a_3 – коммуникант, по поперечной категории B размещены проекции: b_1 – исполнение, b_2 – управление, b_3 – направление, по инвариантной категории C размещены проекции: c_1 – продуцирующая среда, c_2 – материально-вещественное обеспечение, c_3 – информационное обеспечение.

В этой связи можно вспомнить плоскую модель Дж. Захмана, в которой он давал ответы на шесть вопросов: почему выполняются действия, когда и кто их выполняет, что делает система, как и где [7]. По известной нам информации, Дж. Захман нигде не давал объяснений, почему он выбрал именно эти шесть вопросов. Анализ данных вопросов позволяет сделать вывод, что они выбраны эмпириче-

ски без какой либо систематизации, хотя, возможно, мы ошибаемся. Кроме того, в модели Дж. Захмана имеются шесть строк таблицы, которые отражают шесть уровней представления системы: реальная бизнес-среда, концептуальная модель, логическая модель, технологическая модель, детальная реализация и представление пользователя, а фактически взгляды различных субъектов на систему.

Исходя из вышесказанного можно сформулировать методически обоснованные вопросы для организационных систем продуцирования. По оси А: что, на чем, за сколько? По оси В: кто, как, почему? По оси С: (когда, где), из чего, с помощью чего? И, наконец, учитывая субъективную точку зрения S, задать вопрос: зачем?

Категорийная точка в категорийном пространстве является вырожденным элементом собственно категорийного элемента, который состоит, как минимум, из двух связанных категорийных точек. Взаимодействие этих точек между собой, а также воздействие категорийной точки на категорийную среду и на саму себя позволяет дать ответ на вопрос: кому? Категорийная точка движется во времени вместе с категорийной средой, поэтому в них происходят изменения, которые обычно характеризуются состояниями в цикле жизни. При создании модели обычно модельер выделяет объект моделирования, назначение и точку зрения. Назначением модели является возможность получить ответы на множество вопросов, в частности, данная категория позволяет ответить на вопрос: зачем?

Таким образом, категорийная модель может быть описана как шестимерная структура и представлена в виде двух связанных трехмерных категорийных пространств, в одном из которых продольная категория – цикл жизни, поперечная категория – взгляд субъекта и инвариантная категория – назначение моделирования.

Далее рассмотрим организационно-функциональную модель организации. Бизнес-процесс или, в общем случае, деловое продуцирование будем представлять как взаимодействие продуцента, продуцирующего продукт, и сопродуцента (сопродуцентов), продуцирующего ресурс, представляющее превращение ресурсов в продукты и продуктов в ресурсы, связанные в рамках организации одной целью продуцирования выходного продукта на основе анализа запросов

на данный продукт извне и предложений аналогичных продуктов во внешней среде. При этом внутренние и внешние продукты производятся по единым процедурам.

Организацию (производственную деятельность) можно рассматривать как систему, состоящую из трех принципиально разных по функциям блоков, хотя каждый из них с формальной структурной точки зрения имеет одинаковую структуру. Организационно-функциональная схема (модель) организации представлена на рис. 1. В ней можно выделить блок-исполнение, который представляет собой множество блоков, в частности собственно производство выходных продуктов, и два блока-обеспечения, которые производят внутренний продукт, — два вида ресурсов, а именно: субъективные (персонал) и объективные, например, расходные материально-вещественные ресурсы. Блок-исполнение ответственен за результативность производства.

Второй блок — блок-управление также может быть представлен множеством блоков, однако на рисунке он изображен в единственном числе. В функции данного блока входит управление исполнением, в том числе, организация производства продукта, а, стало быть, организация поступления в блок-исполнение всех необходимых видов ресурсов. В этой связи данный блок ответственен за эффективное использование ресурсов. Блок-управление производит внутренний продукт: управление (выдачу рабочего задания и контроль исполнения) — и внешний продукт: запрос на ресурс и оформление договоров на его поставку. Третий блок — блок-направление осуществляет функцию управления блоком-управлением, или производит внутренний продукт в виде направления внешнего производства, в которое входят: цель, метод (политика) и средство (миссия). Данный блок собирает информацию о внешней и внутренней среде, состоянии взаимодействия организации с элементами внешней среды и путем моделирования устанавливает цель (цели) для организации. При этом в данном блоке анализируется вся поступающая информация на истинность для фильтрации случайных и целенаправленных помех, поэтому блок-направление ответственен за транспарентность организации и, по возможности, элементов, с которыми она взаимодействует. Данный блок име-

ет и внешний выход, через который продуцируются сообщения об организации, формирующие ее имидж.

Структурно все блоки одинаковы (рис. 2) и, кроме перечисленных входов и выходов, имеют еще по одному входу и выходу, так как каждый из них входит в треугольник управления: блок-направление дает команды блоку-управлению и получает от него отчеты, блок-управление дает команды блоку-исполнению и получает от него отчеты, а блок-исполнение представляет информацию в блок-направление и получает информацию о состоянии дел в организации.

Кроме того, каждый блок имеет обратную связь по своему внешнему выходу, которая позволяет локальному управлению сравнивать выходной продукт с требованиями, которые поступают на вход и учитывают внешние требования субъектов взаимодействия, а также внешней среды. Данные блоки фактически представляют собой унифицированную модель рабочего места независимо от того, где оно используется. В зависимости от набора требуемых функций и возможностей работника данные функции могут выполняться либо одним работником, либо несколькими.

В заключение отметим, что данные модули не только структурно одинаковы, но организованы и функционируют по одинаковым правилам (регламентам), некоторые из которых приведены ниже.

Блок с помощью своих границ (рамок) индивидуализируется во внешней среде и образует внутреннюю среду блока.

Блок может состоять из подблока исполнения (необходимое свойство), подблока управления (достаточное свойство) и подблока направления (репрезентативное свойство).

Блок во внешней среде может иметь связи с другими блоками и неиндивидуализировавшимися элементами внешней среды (окружения). Явные связи обозначаются линиями, неучтенные связи – границами блока. Неявные связи обозначаются линиями с плоскими стрелками, в которых указаны идентификаторы связи.

Блок имеет входы и выходы, через которые осуществляются взаимодействия по каналам связи, характеризующиеся как основные продукционные, управленческие и политические (направления).

Продукционное взаимодействие характеризуется обменом продуктов внутри блока, как минимум, между двумя блоками и с неоп-

ределенными элементами внешней среды. Продукт взаимодействия (продуцирования) состоит из результата, процесса и элементов среды.

Управленческое взаимодействие характеризуется как субординационное, координационное и реординационное.

Направленческое (политическое) взаимодействие характеризуется как фундаментальное, собственно открытое и экологическое [9]. Блок должен быть репрезентативным элементом внешней среды и не воздействовать отрицательно на данную среду, а также на свою внутреннюю среду.

Процесс, протекающий в блоке, характеризуется созданием запасов (остатков), образованием отходов и порождением потерь, а также накоплением готовых продуктов, осуществлением сервиса (ремонта) и обращением несоответствующих (дефектных) продуктов [4].

При связи двух разных процессов (блоков) для их совместимости блоки могут иметь согласующие подблоки (интерфейсы).

При взаимодействии двух разных процессов (блоков) отклики блоков могут характеризоваться отказом, ожиданием и выдачей продукта обмена.

Все входы представляют собой ресурсы, которые характеризуются как расходующие (невосстанавливаемые), отражаемые (восстанавливаемые) и творческие (инновационные). Отражаемые ресурсы требуют их периодической актуализации, а творческие – создания определенных условий для творчества. Кроме того, вещественные ресурсы при их потреблении блокируются, т.е. не могут одновременно потребляться другими блоками во время взаимодействия.

Ресурсы можно характеризовать как объективные и субъективные факторы. Объективные факторы представляют собой время, место, материалы, здания, оборудование, энергию, документацию и т.п. Субъективные факторы представляют собой персонал, внешнее управление, социально-психологические факторы (доверие субъектов друг другу, мотивацию и т.п.).

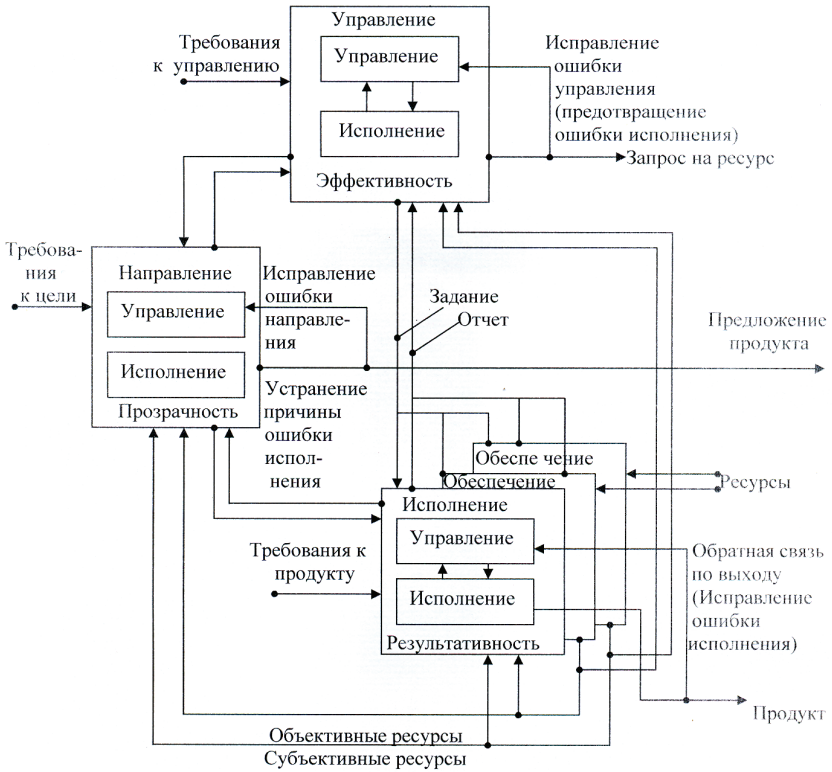


Рис.1

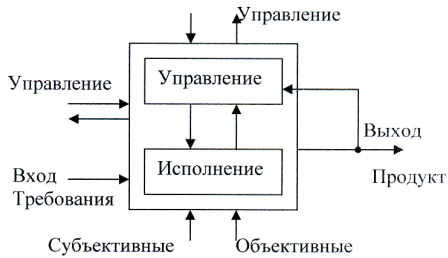


Рис.2

Список использованных источников

1. *Пащенко Ф.Ф.* Введение в состоятельные методы моделирования систем. – М.: Финансы и статистика, 2006. – 328 с.
2. *Уемов А.И.* Логические основы метода моделирования. – М.: Мир, 1971. – 311 с.
3. *Нестеров А.В.* Тензорный подход к анализу и синтезу систем // НТИ. – Сер. 2. – 1995. – № 9. – С. 26–31.
4. *Нестеров А.В.* Некоторые соображения о ФЗ «О техническом регулировании» // Партнеры и конкуренты. – 2003. – № 10. – С. 8–17.
5. *Рубцов С.В.* Сравнительный анализ и выбор средств инструментальной поддержки организационного проектирования и реинжиниринга бизнес-процессов [Электронный ресурс]. Режим доступа: // www.osp.ru
6. *Репин В.В.* Сравнительный анализ нотаций [Электронный ресурс]. Режим доступа: // www.interface.ru. – 06.2001.
7. *Захман Дж.* [Электронный ресурс]. Режим доступа: // www.item.ru
8. Словарь [Электронный ресурс]. Режим доступа: // www.kti.ru
9. *Нестеров А.В.* Философия и принципы открытых систем [Электронный ресурс]. Режим доступа: // НТИ. – Сер.1. – 2005. – № 2. – С. 1–5.

Практика регламентации на примере административного регламента ФТС России

Административная реформа начала приобретать некоторые зримые черты. Стали появляться не только типовые регламенты взаимодействия органов власти, но и административные регламенты предоставления государственных услуг [1–4].

Рассмотрим практику введения в действие административных регламентов на примере одного из административных регламентов Федеральной таможенной службы (ФТС России) [1]. В 2006 г. ФТС России утвердила Административный регламент ФТС России по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов (далее – Регламент).

Хотя в Таможенном кодексе РФ (ТК РФ) информированию и консультированию посвящена отдельная глава, состоящая из трех статей (23–25), Регламент регламентирует только две статьи (24, 25), что уже является нарушением полноты регламентации. При этом Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в ГТК России также не предусматривает обращение в ФТС России по ст. 23 ТК РФ с заявлением о предоставлении информации о причинах принятого решения, совершенного дейст-

вия (бездействия) таможенными органами. Таким образом, заинтересованные лица сталкиваются с трудностями при реализации своих конституционных прав на получение информации по конкретному, касающемуся их решению, действию или бездействию таможенных органов. А ведь каждое решение, действие (бездействие) таможенных органов должно быть обосновано и регламентировано, к тому же сопровождаться выдачей информации о том, в каком состоянии находится процесс администрирования.

Отсутствие процедурного разъяснения различия операций, осуществляемых таможенными органами по информированию и консультированию в ТК РФ, привело к тому, что ФТС России самостоятельно определило правовой статус данных операций, к сожалению, без учета мнений заинтересованных лиц и профессионального сообщества специалистов в области таможенного дела.

С формальной точки зрения Регламент соответствует требованиям [2, 3], однако в его бюрократическом языке с непрерывным повторением одних и тех же многословных словосочетаний из ТК РФ были «утоплены» не только необходимые для заинтересованных лиц (услугополучателей) действия, но и сущность операций так называемой государственной услуги. Фактически данный документ представляет собой переделанную в новую форму старую инструкцию ГТК России от 2004 г.

В п. 1 Регламента, если озвучить его понятным языком, определяются сроки и последовательность действий услугодателя, а также порядок взаимодействия его структурных подразделений при осуществлении услуги, которая называется «Информирование и консультирование» (название гл. 4 ТК РФ), между собой и услугополучателями (заинтересованными лицами).

В п. 2 Регламента дается определение трем терминам, использованным в Регламенте со ссылкой на ст. 1 и 3 ТК РФ. Странно, но при этом игнорируются положения основной статьи – ст. 24 ТК РФ. В частности, ФТС России обязана обеспечивать доступ к информации о действующих правовых актах в области таможенного дела, в том числе и к нормативным правовым актам ФТС России. В Регламенте же упоминаются только ТК РФ и принятые в соответствии с ним иные федеральные законы.

В соответствии с п. 18 Регламента конечным результатом по услуге информирования фактически является получение только информации о реквизитах правового акта в области таможенного дела, а не сама правовая информация (текст нормативного правового акта), что является нарушением ст. 24 ТК РФ.

В соответствии с п. 19 Регламента конечным результатом по услуге консультирования является «получение точной информации о применении правовых актов в области таможенного дела по конкретным таможенным правоотношениям». К сожалению, ни ТК РФ, ни Регламент не разъясняют, чем отличается предоставление информации при информировании от предоставления информации при консультировании. Нет также в Регламенте критериев «точности» и «полноты» предоставляемой информации (п. 80 Регламента). В этой связи п. 80 Регламента фактически является декларативным и ни к чему не обязывающим услугодателя. А операция разнесения информирования и консультирования превращается в некоторое нерегламентированное действие консультанта-сотрудника таможенного органа, отданное на его усмотрение.

Что же, по существу, должны делать таможенные органы при консультировании? В соответствии с п. 1 ст. 403 ТК РФ таможенные органы создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу, что практически может реализоваться только тогда, когда таможенные органы будут предоставлять необходимую для заинтересованных лиц информацию по таможенному праву, а также правовые консультации и оперативную информацию по конкретным правоотношениям, возникающим между таможенными органами и заинтересованными лицами. Что, кстати, прямо зафиксировано в п. 10 ст. 403 ТК РФ, где, в частности, сказано, что в функции таможенных органов входит обеспечение заинтересованных лиц информацией по таможенным вопросам.

Если действия консультанта услугодателя по вопросам, по которым не предоставляются консультации, достаточно подробно отрегулированы в п. 32 Регламента (перечень оснований, по которым услугодатель отказывается предоставлять услуги консультирования), а по вопросам, на которые нельзя отвечать, в п. 77 Регламента, то действия по вопросам, на которые можно отвечать, фактически остались

не отрегулированными. А стало быть, включается правило: если не внесено в обязанности, то можно и не отвечать. Особенно это важно для ФТС России с учетом п. 4 ст. 25 ТК РФ о возмещении убытков за несвоевременное или недостоверное предоставление информации при консультировании. В связи с этим так называемая государственная услуга, которая должна была стать инструментом реализации государственной функции в таможенном деле, фактически оказалась существенно бюрократизирована и не дает возможности реализовать конституционные права граждан на информацию, не говоря уже о реализации законных интересов заинтересованных лиц.

Таким образом, Регламент, предназначенный только для регламентации процесса информирования и консультирования, превратился в регулирующий правовой акт, что совершенно не свойственно регламентирующим правовым актам.

Естественно, в такой ситуации нельзя говорить о выявлении недостатков в так называемых государственных, а фактически публичных услугах, оказанных гражданам, о проверке качества данных услуг, об экспертизе процесса их оказания в спорных случаях, так как Регламент не содержит ни критериев, ни стандартных требований к пригодности услуги, ни к качеству, ни к процессу ее оказания.

К сожалению, обязательная процедура для административных регламентов, регламентирующая механизм возмещения убытков от недостоверного или несвоевременного предоставления информации при консультации, в Регламенте не определена. Не предусмотрены в нем и процедуры, направленные на выдачу качественной информации и стимулирование консультантов за добросовестную работу.

В соответствии с требованиями [3] в разделе «Административные процедуры» Регламента должны быть описания всех действий по предоставлению государственной услуги, в том числе и содержательного порядка, а также обязанностей консультантов перед услугополучателями, однако сущность консультирования практически не прописана.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что Регламент прошел так называемую независимую экспертизу, а также согласования в компетентных органах власти в соответствии с [3]. С сожалением можно констатировать, что и сами методические рекомендации по разработке административных регламентов имеют недостатки,

связанные с отсутствием четких критериев и многих необходимых требований к регламентам как системе обязательных требований к производителю и продукту власти, произведенному данным производителем: результату, процессу получения результата, к элементам среды, в которой протекает данный процесс, а также к участникам процесса. Данный пример показывает, что даже независимая экспертиза проекта административного регламента предоставления государственной услуги, которая проводится без регламента на экспертизу, не даст положительного результата.

Важно рассмотреть, в какой форме предоставляется информирование и консультирование. Если данная форма была обозначена как услуга, то она должна обладать определенными свойствами. Услугополучатель и услугодатель вступают в юридические взаимодействия, которые должны быть юридически оформлены на основе публичного договора. Таким образом, таможенные органы фактически оказывают публичные услуги, а смысл термина «государственные услуги» отражает только то, что они выполняются за счет государственного бюджета. Если учесть, что данные услуги оказываются бесплатно для заинтересованных лиц, то фактически они приобретают статус правовой (юридической) информационной и юридической консультационной помощи.

Далее необходимо определить значение используемых терминов «информирование» и «консультирование», а правильное «правовое или юридическое информирование и консультирование», так как при информировании и консультировании осуществляется предоставление правовой (юридической) информации, имеющей юридическое значение.

Вначале разделим понятия «метаинформация» и «информация», так как информационная деятельность также требует информирования о ней. Метаинформация – это информация об информации. Предоставление реквизитов документов, в том числе об источнике ее опубликования (издании), является метаинформацией. Предоставление доступа к источнику не является предоставлением копии документа, поэтому заинтересованное лицо должно оплатить публичные услуги по копированию необходимых документов по расценкам, регулируемым государством. На современном этапе орган власти обязан обеспечить доступ к официальной опубликованной информации с помощью

своего официального сайта. Предоставление метаинформации и доступа к официальной информации можно отнести к информированию. В связи с тем, что речь идет об услуге, мы фактически рассматриваем информационную услугу, связанную с информационным поиском и выдачей информационного объекта, а не информацию, так как информация не материальна. К найденному информационному объекту должны предъявляться требования хотя бы по релевантности, не говоря уже о пертинентности, которые должны быть сформулированы в Регламенте. Кроме информационной услуги, услугодатель должен предоставить особый вид информационной услуги – информационный сервис по доступу к официальной опубликованной информации (базам данных), к которому также предъявляются определенные требования [6]. Особенностью таких информационных услуг и сервиса является то, что их могут оказывать и коммерческие организации, которые должны выполнять все необходимые требования. Кроме того, многие из них оказывают некоторые виды таких услуг бесплатно (в виде правовой информационной помощи).

В случае если заинтересованное лицо хочет ступить или уже вступило в правоотношения с таможенными органами, например, гражданин купил тур на отдых в Тайланде, или фирма заключила договор на поставку товаров в Тайланд, то тогда у заинтересованного лица могут возникнуть вопросы по типичной жизненной ситуации (сколько литров водки можно вести в Тайланд без пошлины) или типичной бизнес-ситуации, связанной с таможенным оформлением товара. Далее данное лицо вступает в информационно-правовые отношения с таможенными органами, которые регулируются законодательством РФ. Ответы на такие виды вопросов являются типовым правовым консультированием, так как связаны с предоставлением юридически значимой информации. Правовые консультационные услуги такого рода подразумевают определенные информационные операции с информационными объектами в рамках публичного договора. На современном этапе данные операции можно проводить только при наличии правовой базы данных в специальной компьютерной системе, а также специально обученных юристов-консультантов. Правовой продукт, создаваемый юристом-консультантом по запросу в публичном договоре на правовую консультационную услугу, должен отвечать опреде-

ленным требованиям [5], отображенным в Регламенте. С этим вполне может справиться и юрист-консультант коммерческой организации, если он соблюдает установленные правила.

Однако существуют более важные конкретные юридические взаимодействия заинтересованных лиц и таможенных органов, осуществляемые в рамках конкретных правоотношений между ними, которые требуют получения конкретной юридической информации от таможенных органов. Особенностью такого информирования и консультирования является то, что их могут оказать только таможенные органы. Отсюда следует, что таможенные органы должны в обязательном порядке наладить именно данные информационные и консультационные государственные услуги в рамках договоров на юридические и правовые публичные услуги.

Если ФТС России декларирует право предпринимателей на защиту их законных интересов от административного произвола, вызванного некомпетентностью, пристрастностью или злоупотреблением должностных лиц таможенных органов, то она обязана регламентировать операции по предоставлению информации по ст. 23 ТК РФ и тем самым создать гарантии предпринимателям. Кроме того, это даст возможность реализовать одно из антикоррупционных мероприятий, позволяющих обеспечить баланс между требованиями таможенных органов и правами предпринимателей.

Недостатки Регламента во многом определяются недостатками, названными в [3], поэтому, наверное, целесообразно создать приложение к [3], содержащее регламент разработки административного регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, который должен содержать формализованные требования к данным продуктам власти и продуцирующим его продуцентам и сопродуцентам. При постановке данного документа необходимо воспользоваться опытом достижений по качеству государственных услуг Европейского союза [7], учесть общеизвестные требования ГОСТ Р ИСО 9001–2001, а для развития Регламента в электронную форму и ГОСТ Р 52294–2004.

Среди типичных недостатков при проектировании регламентов можно выделить такие, как неполное определение базовых понятий и терминов или полное их отсутствие; недостаточный анализ

требований к регламенту; слабое документирование процесса проектирования регламента; изменения в объекте регламентирования, не отраженные в требованиях к регламенту; неучет форс-мажорных и спорных обстоятельств; позднее выявление дефектов, требующих значительной переработки регламента; отсутствие методик тестирования регламента; недостаточная квалификация или недостаточное количество проектировщиков регламента; недостаточная квалификация представителей объекта, формулирующих техническое задание на регламент. В связи с этим в систему управления проектированием необходимо включать подсистему управления риском.

Регламент это не одна инструкция, а новое поколение инструкций. С одной стороны, они должны свести к минимуму субъективное усмотрение функционера и лишить его возможности стать бюрократом или взяточником, т.е. «волокитить» решение рутинных вопросов или требовать взятку, а с другой стороны, дать ему средства для эффективного разрешения проблемных вопросов.

Список использованных источников

1. Приказ ФТС России от 24.05.2006 № 469 «Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов.
2. Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: // csg.ru
3. Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 № 679 «Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».
4. Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».
5. Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 996 «Концепция правовой информатизации России».
6. ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». – 2006.
7. Предложения по уставу качества регламентации // Europeaid/113768/D/SV/RU.

Регламентация бизнес-процессов

Современное состояние организации бизнеса не мыслится без регламентации бизнес-процессов [1], хотя существуют и другие подходы, например, креативный [2], сторонники которого считают, что регламентация подавляет инициативу. Однако, на наш взгляд, если к регламентации подходить творчески, то с ее помощью можно организовать «творческий хаос». С одной стороны, регламентировать сам творческий процесс нельзя. С другой стороны, существует большое количество видов деятельности, имеющих юридические последствия, и поэтому их необходимо регламентировать.

В бизнесе часто задают вопрос: существует ли универсальный метод эффективного (оптимального) управления организацией любого типа, работающей в любой сфере деятельности и производящей любой продукт? Под оптимальным методом понимается научно-обоснованный (выработанный в науке) метод. Насколько нам известно, такого метода нет. Существуют так называемые общие принципы построения систем управления, в частности бизнеса. В последнее время популярными принципами стали принципы, сформулированные в процессном подходе, а сама оптимизация управления стала достигаться путем оптимального управления процессами организации с помощью регламентации.

Кроме метода управления организацией, выделяют методы по внедрению процессного подхода в управление. В [1] описана предложенная и опробованная авторами комплексная методика внедрения, включающая в себя: 1) выделение процессов в системе управления организацией; 2) построение системы стратегических целей и показателей деятельности (на основе методики BSC); 3) оперативное управление на основе процессного подхода; 4) снижение рутинной нагрузки на топ-менеджеров; 5) применение принципов и методов измерения и непрерывного улучшения процессов организации; 6) внедрение системы менеджмента качества ISO 9000:2000.

В [1] предлагается под регламентацией понимать документирование или процесс создания документации, определяющей ход, результаты процесса и порядок управления процессом. Документирование должно осуществляться на основе внутренних стандартов или шаблонов регламента выполнения процесса.

Авторы [1] предложили концепцию процессного подхода к управлению, которая содержит:

- 1) принципы, сформулированные в семействе международных стандартов ISO 9000:2000;
- 2) цикл Деминга (PDCA);
- 3) принципы построения BSC;
- 4) принципы управления проектами, так как внедрение процессного подхода выполняется как проект;
- 5) лучший мировой опыт в области систем управления организациями.

Основной же идеей является идея возможности построения системы управления для любого объекта с целью получения запланированного результата во внешней среде.

При описании бизнес-процессов с помощью компьютерных систем используются так называемые нотации, которые применяются как синоним термина «методика». Кроме того, используется термин «модель» как синоним термина «описание».

Как известно, описание процессов в организации проводится с целью:

- 1) регламентации деятельности, т.е. создания нормативных документов;

- 2) анализа и реорганизации структуры (организационной) организации;
- 3) анализа и реорганизации функций организации.

В [1] сформулированы девять вопросов, на которые должна дать ответы модель бизнес-процессов:

- 1) какие функции необходимо выполнять для получения заданного конечного результата;
- 2) кто выполняет функции;
- 3) как происходит взаимодействие исполнителей;
- 4) какие механизмы управления существуют;
- 5) какие входящие документы используются;
- 6) какие исходящие документы генерируются;
- 7) какие ресурсы необходимы;
- 8) какая документация регламентирует деятельность;
- 9) какие параметры характеризуют достижение результата?

В данном подходе используется термин «шаблон». Шаблон предназначен для решения таких задач, как: 1) определение владельца процесса (права, обязанности, ответственность); 2) спецификация границ процесса (входы, выходы); 3) спецификация ресурсов; 4) описание технологии выполнения процесса, включающей взаимодействие с поставщиками и клиентами; 5) определение ответственных исполнителей; 6) спецификация показателей процесса, продукта, удовлетворенности клиентов; 7) регламентация работы владельца процесса по циклу PDCA.

При продуцировании возможны два варианта действий на выходе продуцента. Первый вариант заключается в соответствии продукта требованиям регламента, а второй – нет. Во втором случае обычно продукт считается не соответствующим регламенту и направляется в процесс обращения несоответствующих продуктов. Однако существуют продуценты, для которых данное правило не является обязательным, так как при несоответствии продукта регламенту, например, модели при эксперименте, считается, что модель не соответствует эксперименту. В общем случае и регламент, и эталон, и др., считающиеся постоянными факторами, рассматриваются как переменные величины, значение которых соотносят с выбранными целями и политиками.

Если некий производитель рассмотреть в виде, представленном на рис 3, то выход $V = f(A) \pm \Delta f$, где Δf – некоторая погрешность измерения. Функция f также подвержена изменениям, в частности, она может быть выходом другой функции $f = F(D)$, где D – некоторые внутренние факторы, влияющие на вид функции f . Кроме того, к этим факторам могут добавиться и внешние факторы.

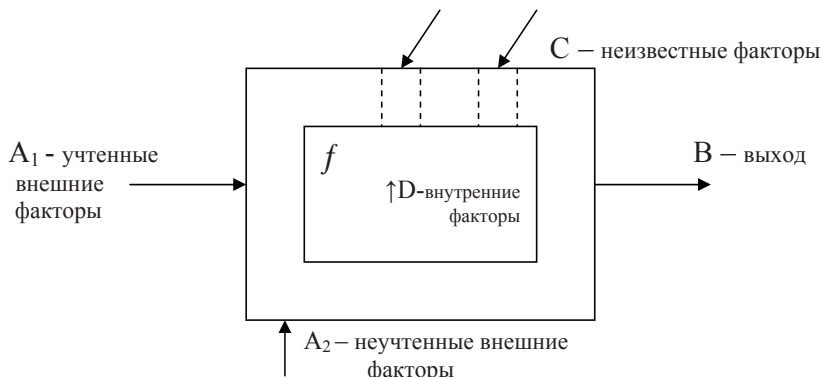


Рис. 3.

Необходимо также учитывать, что граница производителя не является абсолютно непроницаемой. При этом на производитель могут влиять неизвестные факторы – C . Таким образом, формула для V будет иметь следующий вид:

$$V = F(D, A, C) \pm \Delta f, \text{ где } F(D) = f, A = A_1 + A_2.$$

В связи с тем, что предельные значения V обычно формулируются в регламенте, несоответствие продукта регламенту можно выразить в следующем виде:

$$\Delta V_{\text{п}} \leq \Delta V, \Delta V = \Delta V_{\text{п}} - V.$$

Несмотря на то, что системный, процессный и функциональный подходы известны уже много лет, дискуссия по поводу того, что такое процессный подход и чем он отличается от других, не затухает. Стало быть, проблема остается. Сделаем попытку перевести ее в разряд задач.

Начнем с терминологии, так как люди могут понять друг друга только тогда, когда говорят на одном языке или у них есть переводчик. Источник возникновения любого термина — явление, которому человек ставит в соответствие некоторое слово (словосочетание). В разных предметных областях одно и то же явление может рассматриваться как разное сочетание свойств, поэтому само явление как объект и его отдельные свойства могут обозначаться разными словами. При этом одни и те же свойства называются по-разному или, наоборот, одно слово используется для обозначения разных свойств. Объект, представляющий явление, обычно содержит структурные и функциональные свойства, а также свойства состава (доменные свойства). Поэтому важно определиться, о какой категории свойств идет разговор.

Если термины «системный подход» и «функциональный подход» отражены в словарях, то термин «процессный подход» не имеет определения в известных нам словарях. Не существует единого определения термина «процессный подход», хотя и имеется определение процесса в стандартах ИСО серии 9000 версии 2000 г.

Термин «подход» определим как достаточно полную совокупность принципов, основанных на некоторой практически непротиворечивой базе, принимаемых без доказательств. Под системным подходом будем понимать рассмотрение объекта как системы, т.е. совокупности, состоящей, как минимум, из двух динамически взаимосвязанных элементов, принадлежащих разным универсам (множествам), взаимодействие которых приводит к появлению свойства, отсутствующего у каждого элемента в отдельности.

В функциональном подходе утверждается, что цель может быть достигнута разными способами, например, человек может пойти пешком или поехать на велосипеде. Функциональный подход к управлению объектом подразумевает первоначальное выделение определенного набора функций, не привязанных к определенным структурным подразделениям, однако функционально-структурная бюрократическая модель данного подхода, основанная на разделении труда, приводит к жесткому закреплению функций за подразделениями. При этом, как правило, функции придает смысл термина «задача». В этой связи, как только появляется новая задача, в организации образуется новая структурная единица.

Рассмотрение только структурных и доменных свойств не является конструктивным, когда необходимо исследовать объекты, структура и доменный состав которых неизвестен. Н. Винер предложил изучать только функциональные свойства объекта в виде системы или «черного ящика». Однако в других случаях структура известна, и при этом она непрерывно перестраивается, что естественно влияет на функции объекта. Во многих случаях, человеку необходимо управлять этой структурой и функциями объекта, чтобы не получить вредного воздействия на окружающую среду. Связь (свойство связи) есть силы, обуславливающие существование, как минимум, двух связанных элементов, т.е. возможность воздействия одного элемента на другой.

Связь возникает при наличии определенных естественных или искусственных направленных навстречу друг к другу сил, как минимум, двух элементов, превышающих уровень сил, действующих в обратном направлении. При этом мы можем выделить связь между двумя состояниями (временными свойствами) одного объекта во времени (причина-следствие) или между двумя объектами в геометрическом пространстве, например, за счет силы гравитационного притяжения, или связь между элементом и его универсом. В социальных системах связь возникает под действием определенной воли субъектов с конкретной целью и в соответствии с выбранной логикой.

Под функцией будем понимать свойство продуцирования чего-либо как свойство функционального класса, например, солнечные часы и пружинные часы образуют класс, свойством которого является свойство продуцирования — указание времени, хотя структурно они различны.

Функция, — как минимум, одно свойство, характеризующее связь, потенциальное влияние одного объекта на другой, в том числе на самого себя, и обеспечивающее появление какого-либо результата (изменения или отсутствие такового) или достижение какой-либо цели. Например, холодильник предназначен для транспортировки во времени без существенного изменения продуктов питания, а функция автомобиля заключается в транспортировке по дорогам в геометрическом пространстве из пункта А данной среды в пункт В. В пространстве принадлежности можно выделить объекты, в функ-

ции которых входит превращение одних состояний объектов в другие (электромагнитный контур превращает энергию электрического источника в электромагнитные колебания и излучения).

Однако наличие возможности (связи) еще не означает, что субъект имеет способность ею воспользоваться (не умеет ездить на велосипеде), или умеет пользоваться, но возможны такие условия среды, в которых данная связь фактически не работает. Таким образом, необходимо различать связь и взаимодействие между элементами. При этом установление связи является только метавзаимодействием, а сама связь взаимодействием не является. Например, организация деятельности не есть деятельность, точно так же как и имитация деятельности.

Термин «процесс» необходимо рассматривать как процессное свойство объекта, в качестве которого может выступать деятельность. При этом деятельность не есть последовательность действий. Кроме того, действие не является единицей деятельности, так как оно может быть природным или иррациональным, т.е. не контролируемым сознанием. За единицу деятельности можно взять операцию, хотя деятельность не есть последовательность операций. Здесь операция — конечная последовательность запланированных действий, осознанно выполняемых субъектом или по его командам над объектом для достижения искомой цели (получения продукта) с применением, как минимум, одного инструментария и использованием, как минимум, одного ресурса.

Однако цели у субъектов могут быть разные. Одному хочется получить отчуждаемый вещественный результат, а другому бесцельно двигаться в каком-либо пространстве, т.е. ему нравится процесс движения. Поэтому в качестве цели деятельности является продукт деятельности, в частности вещественный результат, материальный процесс и элементы среды, в которой протекает деятельность. Следовательно, процесс не может выступать в качестве положительного результата для целеустремленного человека. Только деятельность или единица деятельности могут закончиться таким результатом.

Процессный подход к управлению объектом возник как подход, реализующий идею ответственности за конечный результат работы

объекта в целом. Данный подход ориентирован на потоки продуктов (бизнес-процессы), продуцируемых производителем (объект управления), а не на организационную структуру или функции подразделений данного объекта.

Наличие функции подразделения $y=f(x)$ еще не гарантирует продуцирование продукта без существенных отклонений от установленных требований, так как, кроме учтенных факторов – x , существуют неучтенные факторы среды и неизвестные факторы, которые влияют не только на x , y , но и на f . Поэтому для достижения безопасного, пригодного и качественного результата (продукции), соответствующего установленным требованиям, необходимо управлять не только продукцией, но и процессом ее продуцирования. В общем случае управлять нужно продуктом. Поэтому фактически процессный подход является частным случаем производственного подхода.

Практически все авторы отмечают, что процесс подразумевает кого-то (что-то), кто производит что-то (поставляет, оказывает, воздействует и т.п.), и того, кто получает (потребляет и т.п.) это что-то. В связи с этим основной моделью процесса является следующая модель. Субъект (A_1) инициирует в рамках производителя (A) в окружении (M) продуцирование (P) продукта (D) для субъекта (B_1) сопроизводителя (B), который его получает в виде (S) на условиях (N). (B) выступает в роли сопроизводителя, т.е. достаточного элемента для того, чтобы продуцирование имело смысл. Даже если получателем продукта (D) является субъект (A_1) или окружающая среда (M), то смысл продуцирования будет определяться целью, преследуемой A_1 , в частности во взаимодействии A_1 с B_1 , A_1 или M .

В самом общем виде процесс – это изменение по крайней мере одного свойства какого-либо элемента. Изменение объекта возможно только до тех пор, пока какое-либо его свойство остается неизменным. Если все свойства объекта изменились, то произошло превращение одного объекта в другой.

Так как все элементы необратимо движутся во времени, то не существует элементов, которые бы не участвовали в каком-либо процессе. При рассмотрении элемента как объекта некоторые его свойства считаются неизменными, и тогда субъект имеет дело с определенными статичными сечениями процесса. Однако, так как процесс

есть свойство изменения какого-либо элемента, необходимо помнить, что когда говорят о процессе, то всегда подразумевают процесс, происходящий либо в элементе, либо между конкретными элементами, либо между элементом и средой. И, наконец, изменения с постоянной скоростью рассматриваются субъектом как стационарные в некоторой системе координат. Любые изменения характеризуются направлением, скоростью и ускорением изменения, поэтому наибольший интерес представляют переходные процессы, связанные с изменением вышеуказанных свойств. Собственно говоря, все отклонения от нормального (стационарного) течения производственного процесса происходят именно в переходных процессах.

Любой процесс деятельности представляет собой продукт данной деятельности, а деятельность в свою очередь является составной частью взаимодействий в рамках некоторых отношений, возникающих между элементами универса Вселенной. При этом любые изменения в одном из элементов данного универса либо взаимодействие двух элементов данного универса или разных универсов производят продукт этого изменения, воздействия или взаимодействия.

В связи с тем, что модель данных изменений также представляет собой элемент универса Вселенной, а процесс моделирования является процессом изменения некоторого элемента, то термин «бизнес-процесс» обозначает процесс любых взаимодействий, в том числе и моделирования данных процессов, происходящих в организации, взаимодействий данной организации с другими организациями и данной организации с внешней средой.

С точки зрения руководителя и системного подхода управлять нужно не только процессами и даже не столько продуктом производства, как взаимодействиями между производителем и сопроизводителями (потребителями, поставщиками и властью) и отношениями (связями), в рамках которых осуществляется взаимодействие. Но в данной сфере уже не работает система менеджмента качества организации. Здесь уже нет управления, а есть деятельность по организации отношений, с помощью которой в случаях несоответствия текущих значений показателей наблюдаемых свойств взаимодействий установленным и/или договорным значениям осуществляется воздействие, либо управленческое – на субъектов производства,

либо юридическое – на субъектов взаимодействия (сопродуцирования). Кроме того, не нужно забывать, что, кроме равноправных субъектов (продуцентов), существуют властные субъекты, которые находятся с продуцентами в отношениях соподчинения в сфере ведения данных субъектов власти. Данные отношения – это отношения не менеджмента (управления), а администрирования. Однако во многих случаях власть вступает в публично-правовые и гражданско-правовые отношения с продуцентами, в частности при предоставлении юридическим и физическим лицам государственных услуг. Таким образом, с точки зрения теории качества речь уже идет о качестве взаимодействий и отношений (связей), а следовательно, о системном подходе.

В заключение отметим, что в практической деятельности качество продукции достигается с помощью систем менеджмента качества в соответствии с ГОСТ Р ИСО 9001–2001 на основании метода, предложенного У. Шухартом. Используемый категорийный подход можно применить и к данному методу. Известный цикл Шухарта–Деминга (планируй – делай – проверяй – действуй) получил развитие в виде цикла DMAIC в рамках системы «шесть сигм» в следующем виде: определяй – измеряй – анализируй – совершенствуй – контролируй. Ни первый цикл, ни второй фактически не имеют научного обоснования и представляют собой практически созданные совокупности действий.

На наш взгляд, данные циклы можно далее развить на научной основе в виде системы трех основных категорий: измерение, сравнение и оценивание. Сочетание данных основных категорий по две создают еще три составных категории. Сочетание категорий «измерение» и «сравнение» создают категорию анализа. Сочетание категорий «сравнение» и «оценивание» создают категорию планирования. Сочетание категорий «оценивание» и «измерение» создают категорию действия. Седьмой категорией является совокупность трех основных категорий: «измерение», «сравнение» и «оценивание», которые и определяют категорию управления (менеджмента). Цикл управления подразумевает последовательное применение операций в соответствии с вышеприведенными категориями. При этом данные операции могут осуществляться и параллельно.

Любая информация об окружающей нас действительности приходит к нам через сенсоры в виде измеренной (чувственной) информации, поэтому исходной точкой является измерение. Получение измеренных данных еще не гарантирует понимания и использования этих данных. Из них нужно извлечь знания и информацию, поэтому второй основной категорией является сравнение их с некоторой внутренней или внешней моделью (стандартом, эталоном), т.е. понимание значения информации. Если принятые данные были поняты, это не означает, что они были использованы, поэтому третьей основной категорией является оценивание, т.е. выявление их прагматической значимости. Анализ подразумевает приведение полученных данных к такому виду, в котором из них можно извлечь максимальное количество информации. Планирование подразумевает приведение данных об отклонении полученной информации от модели к виду, в котором их можно оценить наилучшим образом, т.е. принять на их основе правильное решение (решение, которое имеет наибольшую вероятность достижения цели). Действие подразумевает воздействие на окружающую нас действительность, однако при неверно выполненном действии действительность может измениться и воздействие не достигнет цели, поэтому необходимо измерение.

В практической работе исходной точкой данного цикла может быть любая, так как в одном случае сначала может создаваться план и т.д., а в другом — поломка системы может потребовать сначала оценки.

Необходимо отметить, что данный подход отличается от последнего подхода (DMAIC) наличием операции оценки и последовательности остальных пяти операций, хотя три из них (измерение, анализ и контроль) совпадают с предложенными операциями.

Список использованных источников

1. *Елиферов В.Г., Репин В.В.* Бизнес-процессы. – М.: Инфра–М, 2004. – 319 с.
2. *Нордстрем К., Риддерстрале Л.* Бизнес в стиле фанк. – СПб., 2002. – 279 с.

Заключение

Мы рассмотрели большой круг проблем, касающихся теории и практики регламентации, однако уже видно, что не меньшее количество вопросов осталось вне зоны внимания. Естественно, со многими идеями, высказанными в данной книге, некоторые специалисты будут не согласны, и мы надеемся, что последующие публикации других авторов, посвященные регламентации, помогут продвинуться в понимании обсуждаемого явления.

Анатолий Васильевич Нестеров
Елена Ислямовна Андреева

Регламенты:
теория и практика

Монография

Редактор М.Ю. Митрофанова
Компьютерная верстка Т.В. Грачевой

Сдано в набор 08.08.2008 г. Подписано в печать 11.11.2008 г.
Формат 60x84/16. Гарнитура «NewtonС».
Физ. печ. л. 8,75. Уч.-изд. л. 7,68. Усл. печ. л. 8,13.
Тираж 501 экз. Изд. № 086. Заказ № .
РИО РГА, 140009, г. Люберцы Московской обл.,
Комсомольский пр., 4.