

О ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

© 2008 г. А. В. Нестеров¹

Новый всплеск интереса к регламентации наблюдается на современном этапе развития общественных отношений, когда в России появился Федеральный закон “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г. Общественность заговорила о технических регламентах, а затем об административных регламентах². И совсем свежие идеи заключаются в высказываниях о досудебных, внесудебных регламентах и антикоррупционных регламентах (csg.ru). Понятие “регламентация” недостаточно разработано в теории права. Возможно, как следствие, в современной правовой действительности возникают проблемы с реализацией Федерального закона “О техническом регулировании” и с проектом закона “Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в РФ”.

Немного истории

Одним из первых, кто прямо указал на проблему регламентации, считается Э. Дюркгейм³, который это сделал в своей работе, посвященной разделению труда⁴ еще примерно 100 лет назад. Он отмечал: “Чем более солидарны члены общества, тем более поддерживают они разнообразные отношения как друг с другом, так и с группой в целом... Число этих отношений непременно пропорционально числу определяющих их юридических правил”. Таким образом, он четко говорит о юридическом аспекте регламентации, хотя термин “регламентация” пока не использует. Данный термин он применил во фразе “Мы знаем в самом деле, что повсюду, где ее (органическую солидарность. — А.Н.) наблюдают, встречают в то же время достаточно развитую регламентацию, определяющую взаимные отношения функций”. Э. Дюркгейм отмечает, что наличие договоров еще не решает всех вопросов, так как сами договоры должны существовать в поле уже существующей регламентации. К сожалению, в настоящее время 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. По Дюркгейму Э., существуют четыре свойства (проблемы),

которые определяют регламентацию: непротиворечивость (скоординированность) регламентации, возможность свободы в рамках регламентации, осуществимость совместимости самоорганизации и регламентации, справедливость регламентации. Он заключает, что в противном случае регламентация не выполнит свою функцию обеспечения солидарности.

К сожалению, вопросы регламентации вновь возникли только в 60-е годы, когда обнаружилось, что огромные тома регламентирующих документов стали тормозом на пути дальнейшего развития общественных отношений, но первые попытки осмыслить регламентацию появились в 40-е годы, в виде направления, получившего название “системы и процедуры”. И только в 70-е годы в СССР проявился интерес к данному вопросу, выраженному в работах по системному анализу, в частности к публикации Оптнера С.⁵, а также к разработкам С. П. Никанорова⁶. Однако как эти работы, так и работа, в которой участвовал С. Б. Чернышев, по многим причинам не получили развития.

Интересные факты приводит С. Б. Чернышев о масштабах регламентирующей документации. Пятилетний план развития СССР весил 15 т., а объем документации по программе “Аполлон” США составил 300 тыс. т. Интересно заметить, что, по его мнению “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 — регламентация сама должна быть подвергнута регламентации, чтобы не стать разрушительной силой при высоком ее объеме.

О соотношении понятий “регламентация”, “регламентирование” и “регламент”

Существуют два взгляда на соотношение понятий “регламентация” и “регламентирование”. Первый заключается в том, что эти понятия тождественны. Второй взгляд, которого придерживаемся мы, заключается в том, что регламентирование означает регламентирующую деятельность, а регламентация есть понятие, объясняющее регламентирующую деятельность как систему. При таком подходе регламент есть результат регламентирующей деятельности. Выходит, термин “регламентация” так же как и термины “классификация” и “описание”, рассматривается не как обозначение процесса, а как — системы.

На наш взгляд, регламентация как категория продукта определенной деятельности представляет собой

¹ Профессор факультета права Государственного университета “Высшая школа экономики”, доктор юридических наук.

² См.: Проект Федерального закона “Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в РФ” // csg.ru

³ См.: Чернышев С.Б. Корпоративное предпринимательство. М., 2001.

⁴ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1998.

⁵ См.: Оптнер С. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М., 1969.

⁶ См.: 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.

триединую систему категорийных проекций: результат деятельности, процесс деятельности и среда (окружение), в которой происходит деятельность.

Иногда регламентацию объекта смешивают с описанием объекта или его определением, что, на наш взгляд, не допустимо. 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 реального объекта, вмешивающегося в действительность, и конструирование свойств данной действительности.

О соотношении понятий “регламентация” и “регулирование”

Существуют два взгляда на понятия “регламентация” и “регулирование”. Первый заключается в том, что они тождественны. Второй взгляд, которого придерживается автор статьи, заключается в том, что в рамках регламентации устанавливаются обязательные требования к объекту регламентации на основании правоустанавливающего акта. Термин “регулирование” и производные от него термины: “правовое регулирование”, “юридическое регулирование”, “административное регулирование”, как правило, обозначают правоустановление, т.е. установление прав, обязанностей и ответственности. Под регламентированием при этом, как правило, подразумевают только установление, как осуществляются действия, т.е. требований к операциям, формализующим данные действия. В этой связи недопустимо установление полномочий в регламентах, что иногда встречается даже в регламентах высокого ранга.

Основные свойства регламентации по Э. Дюркгейму

Э. Дюркгейм рассматривал социальную солидарность как понятие, объединяющее индивидуальность и общность человека как социальный агрегат высших типов. Солидарность, с одной стороны, предоставляет свободу человеку, а с другой – ограничивает его. Если разделение труда не приводит к солидарности, то это значит, что отношения субъектов не регламентированы.

Первой основной проблемой ему виделась проблема нескоординированности регламентов, поэтому он считал, что при разработке регламентов необходима системность.

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

Кроме регламентации, осуществляемой из какого-либо центра, он признавал наличие саморегулирования. Однако при этом отмечал, что в определенных условиях время саморегулирования может недопустимо затянуть-

ся, а при определенной сложности объекта саморегуляция принципиально может быть неэффективной.

Последней проблемой, на которую обратил внимание Э. Дюркгейм, является справедливость регламентации, так как, даже если регламентация будет удовлетворять вышеперечисленным свойствам, она не сможет решить задач социальной солидарности.

Регламентация по С. Б. Чернышеву

С.Б. Чернышев развил идеи Э. Дюркгейма в следующем виде. 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.

Если человек не знает, как достичь цели, а система регламентов содержит в себе процедуры, определяющие возможность, как 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 их автоматически, что также увеличивает пространство его свободы. Если действия человека регламентированы на производстве, то это может дать ему свободу от производственных конфликтов. Если наша деятельность регламентирована, то это дает возможность зафиксировать собственный портрет нашей деятельности и смотреть на себя со стороны, а это еще одна ступень свободы – метасвобода.

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 препятствует. Правила в метро не мешают нам, но мешают те, которые их не соблюдают.

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

Концептуальное проектирование регламентов

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 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.

С учетом того, что и сама концепция может меняться, изменения в проекте или окружении могут приводить и к изменениям в концепции, а поэтому необходима не одна концепция, а библиотека моделей

концепций. Боулдинг К.⁷ предложил такой подход, в соответствии с которым в случае изменения в окружающей системе необходимо иметь инструмент изменения концепции. Л. Берталанфи⁸ в общей теории систем 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. Далее он отмечает⁹, что при проектировании регламента необходимо следующее. 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 быть возможность осуществить изменение в концепции и во всех процедурах; – должна существовать библиотека моделей, содержащих концепции. Каждая модель должна быть построена по аксиоматическому принципу. Кроме того, должна существовать система работы с моделями библиотеки.

Основные принципы регламентации

Условие создания эффективной регламентации – она не должна быть – противоречивой. Однако, как известно, в соответствии с обобщением теоремы Геделя нельзя создать непротиворечивой системы в рамках классической логики. Но если использовать нечеткую логику, то возможно 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 уже существуют 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 нужно 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 иных (неизвестных) факторов, влияющих на результат $P = f(A, B, C)$, где A – причины, B – неизвестные факторы, C – факторы среды. В этой связи продукт деятельности будем рассматривать вслед за Р. Акоффом и Э. Зингером¹⁰ как продукт

производства, т.е. необходимое, но недостаточное свойство продукта деятельности. При этом продукт производства может иметь три категоричных проекции в виде результата производства (например, продукции), процесса производства и среды (окружения), в которой происходит производство. Таким образом, в регламент должны входить не только процедуры – требования к операциям, но и требования к результатам и к элементам окружения, в котором происходит производство.

Третьим принципом является принцип необходимости регламента самой регламентации. Отсутствие обязательных требований к регламентации как системе может привести к отрицательным результатам регламентации объекта. Практика регламентации показывает, что некоторые регламенты высокого ранга построены по противоположному принципу, в частности в виде типовых регламентов.

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

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

Терминологические проблемы регламентации

В соответствии с рубрикой “Словари” Интернет – регламент есть совокупность правил, определяющих порядок работы государственных органов, учреждений, организаций. Если представить, что такое правило, то окажется, что оно может определяться через регламент и порядок, а порядок – через правило. Понятие “технический регламент” более определенное, а “заводской регламент” еще более конкретен. 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.

Соотношение понятий “процедура” и “процесс”

Процесс может состоять из действий (бездействия), в том числе и мыследействий, решений субъектов и событий, не зависящих от субъектов. Организованный процесс деятельности уже состоит из планируемых и выполняемых по определенным правилам операций. Описание процесса может содержать, например, метод, который представляет собой описание конечной последовательности операций, приводящих к искомому результату, а способ – описание той или иной (неопределенной) совокупности операций, могущих привести к искомому результату. Вместе они могут составить процедуру. Однако процедура – это только правила или порядки, в которых представлены требования к операциям деятельности, но при реализации процесса деятельности, существуют и другие виды требований, предъявляемых к результату деятельности и среде, в которой осуществляется деятельность. Такие требования, в том числе и к операциям, формулируются в регламентах. Иногда требования, предъявляемые к результатам, оформляются в документах, именуемых нормами, а требования к окружающей среде – условиями. Во многих документах термины “правило” и “порядок” считаются синонимами, однако, на наш взгляд, порядок определяет расположение объектов в пространстве, а правила – во времени.

⁷ См.: Боулдинг К. Общая теория систем – скелет науки. М., 1969.

⁸ См.: Берталанфи Л. Общая теория систем. М., 1969.

⁹ См.: Чернышев С.Б. Корпоративное предпринимательство. М., 2001.

¹⁰ См.: Акофф Р. Акофф о менеджменте. М., 2002.

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 происходят без инструкций. В отличие от действия, которое может быть неосознанным, деятельность субъекта всегда осознанна, 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 он имеет начало, длительность и конец, поэтому время фиксации (регистрации), хотя и имеет единичное значение, но оно может отличаться от момента времени истинного события и обычно регистрируется временем конца регистрации. Под операцией логично понимать целенаправленное изменение как минимум одного свойства, как минимум, одного элемента взаимодействия, производимое в течение конечного отрезка времени при участии как минимум 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 позиции наивысшей категорией, используемой для описания и регламентации 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.

Из практики регламентации

Современная действительность представляет обрывки регламентов¹¹, а также методических рекомендаций по их проектированию¹². К сожалению, думается, что следует констатировать наличие недостатков в документах, связанных с отсутствием учета научно обоснованных требований к регламентации. Существуют три вида регламентов в федеральных органах исполнительной власти: типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной вла-

сти (ФОИВ), регламент ФОИВ и административный регламент ФОИВ. Последний состоит из трех видов регламентов: административного регламента исполнения государственных функций, административного регламента предоставления государственных услуг и должностного регламента гражданских государственных служащих ФОИВ. Данные регламенты, включая и типовую, фактически содержат правила, в частности последовательность действий и нормативные сроки их выполнения, однако из 11 правил, только одно названо правилом, десять именуются порядками. После анализа типового регламента взаимодействия федеральных органов власти возникают следующие вопросы. Что же регламентирует данный регламент – организацию деятельности или саму деятельность? Разве в полномочия ФОИВ не входит взаимодействие с другими ФОИВ? Почему реализация полномочий должна регламентироваться только правилами (порядками)? Почему типовой регламент ФОИВ назвали типовым регламентом взаимодействия ФОИВ? Почему в п.1.4, 1.5, 1.6 приводятся не правила, а компетенции ФОИВ?

Опыт разработки регламентов позволяет сформулировать основные недостатки проектирования регламентов, которые, как правило, связаны с несоответствием проекта регламента основным требованиям по срокам, затратам или обязательным ограничениям.

Типичные недостатки при проектировании регламентов

Среди недостатков при проектировании регламентов можно выделить следующие: 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 субъекта, формулирующих техническое задание на регламент. В этой связи в систему управления проектированием необходимо включать подсистему управления риском.

Заключение

Как и любая теория, теория регламентации должна представлять собой модель действительности, т.е. организованной деятельности людей, которая строится, исходя из определенных сформулированных ими принципов. По большому счету любая теория есть некий научный регламент, однако, в отличие от практической деятельности (в случае, когда продукт не соответствует регламенту, бракуется продукт), в науке при несоответствии эксперимента или действительности теории 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 продуцированным продуктам, к договорным отношениям по продуцированию, закономерно-

¹¹ См.: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов власти // Постановление Правительства РФ от 19 января 2003 г. № 30.

¹² См.: Методические рекомендации по разработке административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг // csr.ru.

сти фактических взаимодействий в рамках этих отношений, а также нормы действующего законодательства и правоприменительная практика. В качестве цели таких исследований можно указать научно-теоретический анализ требований договоров на продуцирование, определение сущности таких требований договоров как механизма публичного и индивидуального правового регламентирования отношений и взаимодействий при продуцировании, разработку оптимальной модели регламентирования правоотношений между продуцентом и получателем, в рамках которых должны осуществляться взаимодействия, обеспечивающие эквивалентные интересы продуцентов, получателей и общества.

Хотелось бы предостеречь разработчиков регламентов от создания нечетких и неисчерпывающих регламентов, так как регламент – это не инструкция по имени “регламент”, а новое поколение инструкций¹³. С одной стороны, они должны свести к минимуму субъективное усмотрение функционера и не дать ему возможности стать бюрократом или взяточником, т.е. “волокитить” решение рутинных вопросов или требовать взятку, а с другой – дать ему средства для эффективного разрешения проблемных вопросов.

¹³ См.: *Нестеров А.В.* Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник РПА. 2005. № 4. С. 13–17.