

Роль формирования понятийного аппарата и его единообразного применения при создании и развитии «единого окна»



Значимость правильного задания Целей

- Для достижения результатов необходимо точно определять цели
- Цели должны быть достижимыми и измеримыми
- Многочисленные целевые программы и отраслевые стратегии, как правило, не содержат четко сформулированных, достижимых и измеримых целей
- Оценка достижения целей не производится ни в ходе реализации программ, ни даже по завершению, т.е., базовый процесс управления – обратная связь – отсутствует почти полностью

Роль понятий и терминов

- Для точного определения целей необходимо корректно и без пробелов определить понятия и термины
- Понятия «работают» не по одиночке, а когда есть система понятий, тезаурус, определяющий сферу деятельности
- Понятия «работают» не в книгах и докладах, а когда они легитимизированы, т.е., имплементированы в право
- Проблема задания **системы понятий** является ключевой и центральной, наиболее наукоемкой
- Отсутствие четкой непротиворечивой системы понятий приводит к появлению Сверхбольших организаций
- Ошибки в понятиях приводят к большим издержкам регулирования, вплоть до ситуации «абсурдов» и НЕДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ регулирования



Сколько в сферах деятельности функционирует понятий?

- Номенклатура покупных товаров крупного предприятия – от 100 000 – 1 000 000 единиц
- Функций государственного управления – от 1000 – 10 000
- Нормативных правовых актов (НПА), подзаконных актов – от 1 000 000 – 10 000 000, так что можно считать, что имеется от 10 000 000 – 100 000 000 отдельных норм
- Каждая норма может быть введена при наличии хотя бы одного нового понятия (конкретизация или постановка в отношении неизбежна). Это более **миллиона понятий**
- Парадокс, «что же это, понятий больше, чем слов?!» иллюзорен: понятия определяются через фразы, строятся одно из другого, надстраиваются, синтезируются
- Аналогия: Химических элементов 100, а химических соединений миллионы

Организации и Сверхбольшие организации

Организации это:

- Субъектность
- Целеполагание
- Целедостижение
- Измеримость
- Границы
- Целостность
- Управляемость

Сверхбольшие организации:

- Полисубъектность
- Отсутствие ЕДИНЫХ целей
- Отсутствие целедостижения
- Неизмеримость
- Отсутствие чётких границ
- Фрагментарность
- Неуправляемость

Симптомы Сверхбольшой организации

- Большое число уровней организационной структуры (10-17)
- Число организационных единиц достигает сотен и тысяч
- Число прямых подчинённых единиц — десятки
- Численность управленческого аппарата — тысячи человек
- Управленческая нагрузка неравномерна и может отличаться в разы и даже десятки раз
- Большое число внутренних НПА (10000–1000000 норм/год)
- Большое число ведущихся «проектов»
- Общее число функций управления на верхнем уровне — несколько тысяч
- Функциональная структура представляет собой конгломерат из разных оснований



Сложившиеся Сверхбольшие организации

- Процесс складывания или естественной эволюции организационных форм
- Наслоение разных реформ разных лет, в том числе не доведенных до конца
- Противоречия разных подходов
- Конфликты разных поколений руководителей
- Несвоевременная ликвидация устаревших организационных форм
- Предпочтение локального совершенствования организации целевому целостному современному проектированию



Симптомы потери управляемости (1)

- Несоответствия результатов целям и ожиданиям (порой до полной противоположности)
- Утеря целей и разрушение механизма целеполагания
- Неспособность к самореорганизации
- Неуправляемость процессов организации
 - обилие малопродуктивных многочасовых совещаний, не дающих конструктивных решений
 - сверхнормативная аварийность
 - регулярные потери документов
 - систематические невыполнения сроков, несоответствия результатов ожиданиям
 - систематические перегрузки руководителей, работа сверхурочно, в выходные
 - превышение сметной стоимости проектов и даже отдельных мероприятий
- Неуправляемость персонала организации
 - превышение норм управляемости
 - неясность ответственности, неопределённость полномочий
 - несоответствие квалификации персонала должностям
 - неясность функциональных обязанностей, ролей и коммуникаций персонала и подразделений
 - раздутые штаты

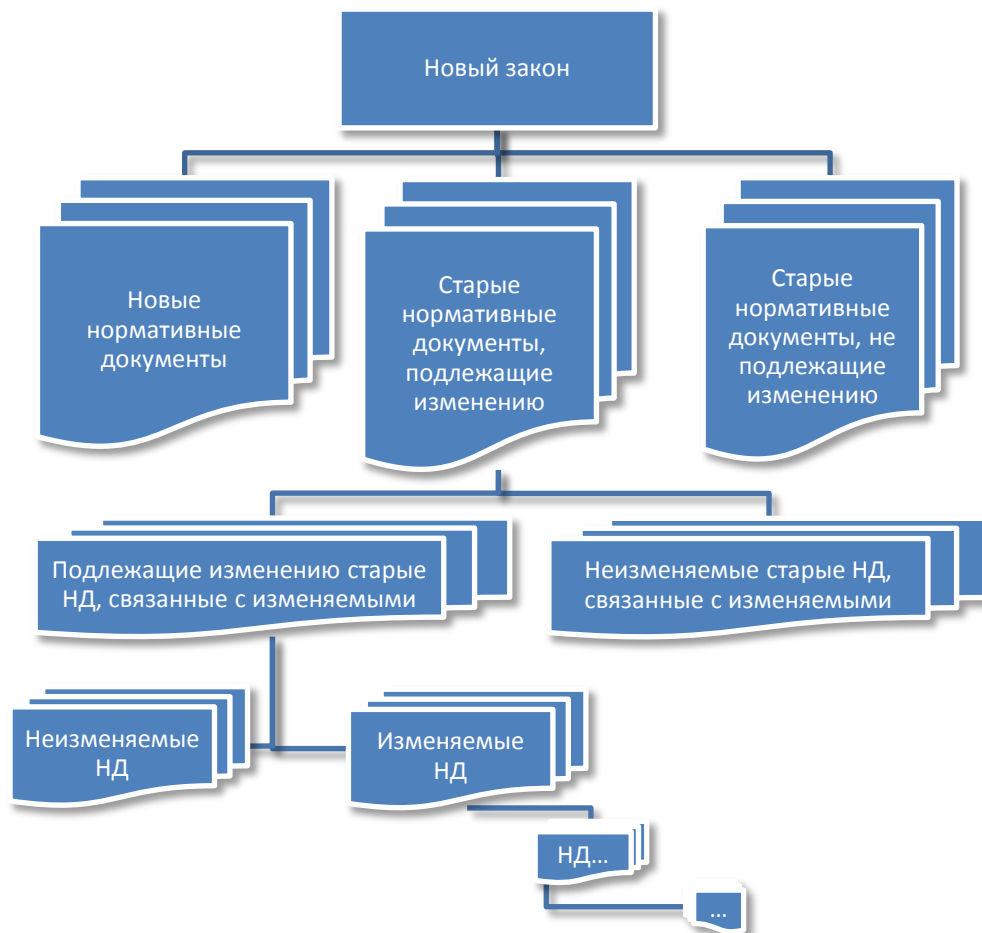
Симптомы потери управляемости (2)

- Неуправляемость отношений с «внешней средой»
 - конфликты с местными органами, поставщиками и потребителями
 - непрозрачная структура задолженности
 - противоречия и пробелы в нормативно-методической базе
 - обособленное существование информационных систем и технологий служб АСУ
 - отсутствие ожидаемого эффекта от покупки и внедрения новых информационных технологий
- Неадекватность систем организационного управления
 - неэффективное функционирование систем и процедур управленческого учёта
 - неадекватная, архаичная система стимулирования труда и мотивации персонала
 - чрезмерно персонифицированная система управления
 - чрезмерно формализованная, ориентированная только на регламенты система управления
 - отсутствие системы стратегического планирования и управления
- Неадекватность организационной структуры
 - несоответствие объёма полномочий сфере ответственности (решаемым задачам) менеджера
 - несоответствие сферы компетентности сфере ответственности
 - несоответствие меры ответственности сфере ответственности

Восстановление управления сверхбольшой организацией

- Удержание сложного понятийного аппарата системы;
- Удержание сложной нормативно-правовой базы системы и других регулятивов;
- Целостное и непротиворечивое внесение всех необходимых текущих и стратегических изменений;
- Удержание полисубъектной структуры — интересы и возможности многих субъектов организации;
- Удержание границ и структуры организации — взамен «естественного» складывания;
- Ключевой задачей для решения проблемы управляемости становятся качественные, логические, модели (понятия), а не количественные (числа).

Комплекс нормативных документов не обеспечивает достижение целей



- Новый нормативный акт (НА) для реализации конкретизируется комплексом нормативных документов (КНД).
- КНД – новые НД и старые, часть из которых подлежит изменению.
- Сейчас разработка КНД не обеспечена теоретическими и техническими методами, носит эмпирический характер.
- Создаваемые системы НД малоэффективны или не обеспечивают достижения целей нового НА.

Концептуальная экспертиза законодательства и НПА

В результате концептуальной экспертизы законодательства выявляются:

- логические противоречия в тексте;
- пропуски или недостаточно полно или аккуратно определённые понятия;
- употребление терминов, не имеющих за собой чётких понятий;
- несопоставимо разный уровень абстракции понятий, обозначенных близкими терминами;
- не урегулированные сценарии развития событий; ситуации, когда ответственность наступает при одной последовательности действий и событий, но никак не определена при другой;
- ситуации, когда в разных актах устанавливается наблюдаемость объекта управления и меры по «повышению наблюдаемости», регламентируются решения и методы выработки этих решений, и так далее;
- противоречивость, дефектность, пробельность на уровне концептуальных оснований;
- другие недостатки.

Инструмент анализа НПА (на примере Обязательного медицинского страхования)



Конституция РФ
(1)

Кодексы РФ
(4)

Федеральные
законы РФ (19)

Постановления
Правительства (32)

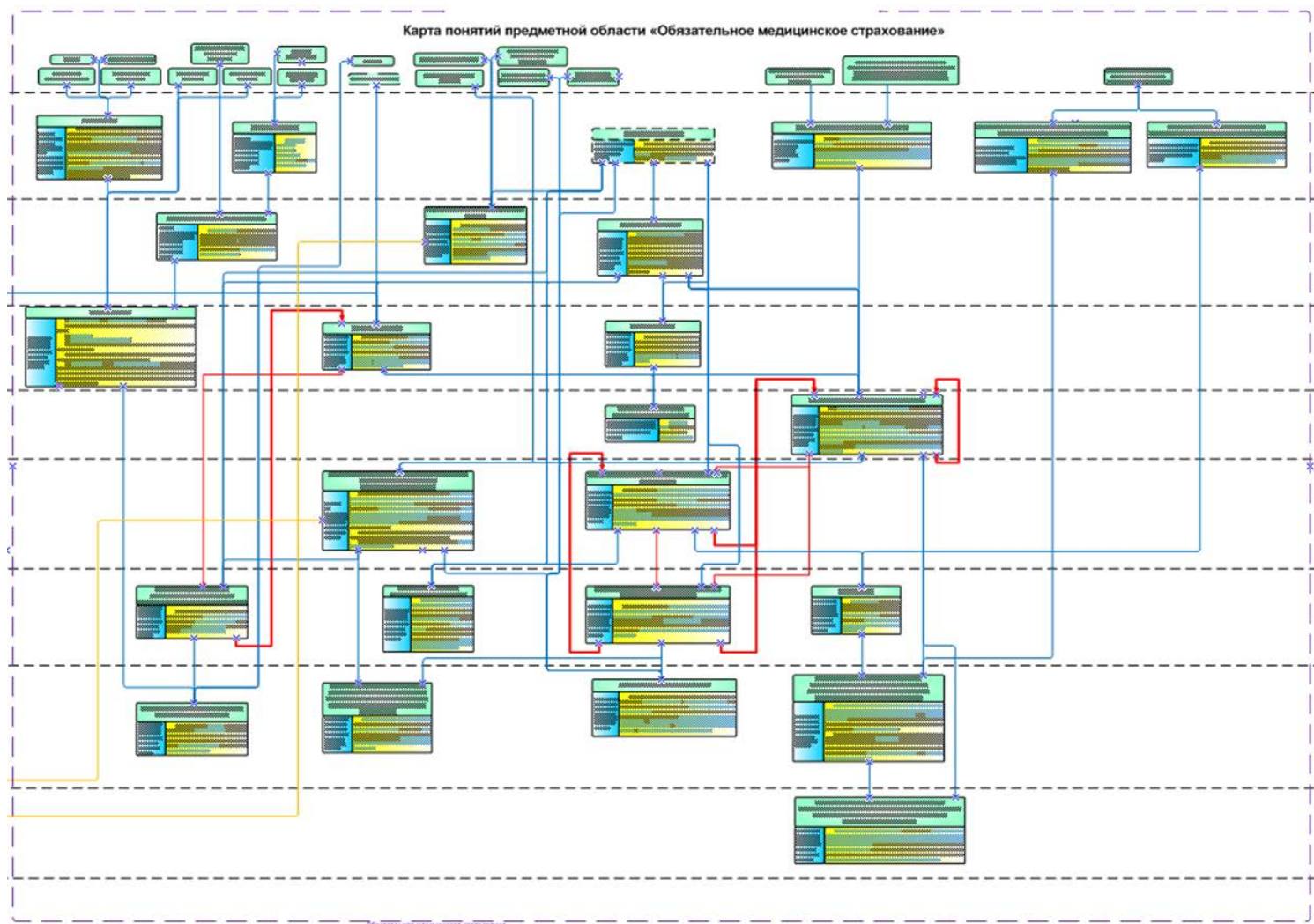
Приказы
министерств (42)

Приказы, письма,
инструкции ОИВ (40)

Прочие нормативные
документы (9)

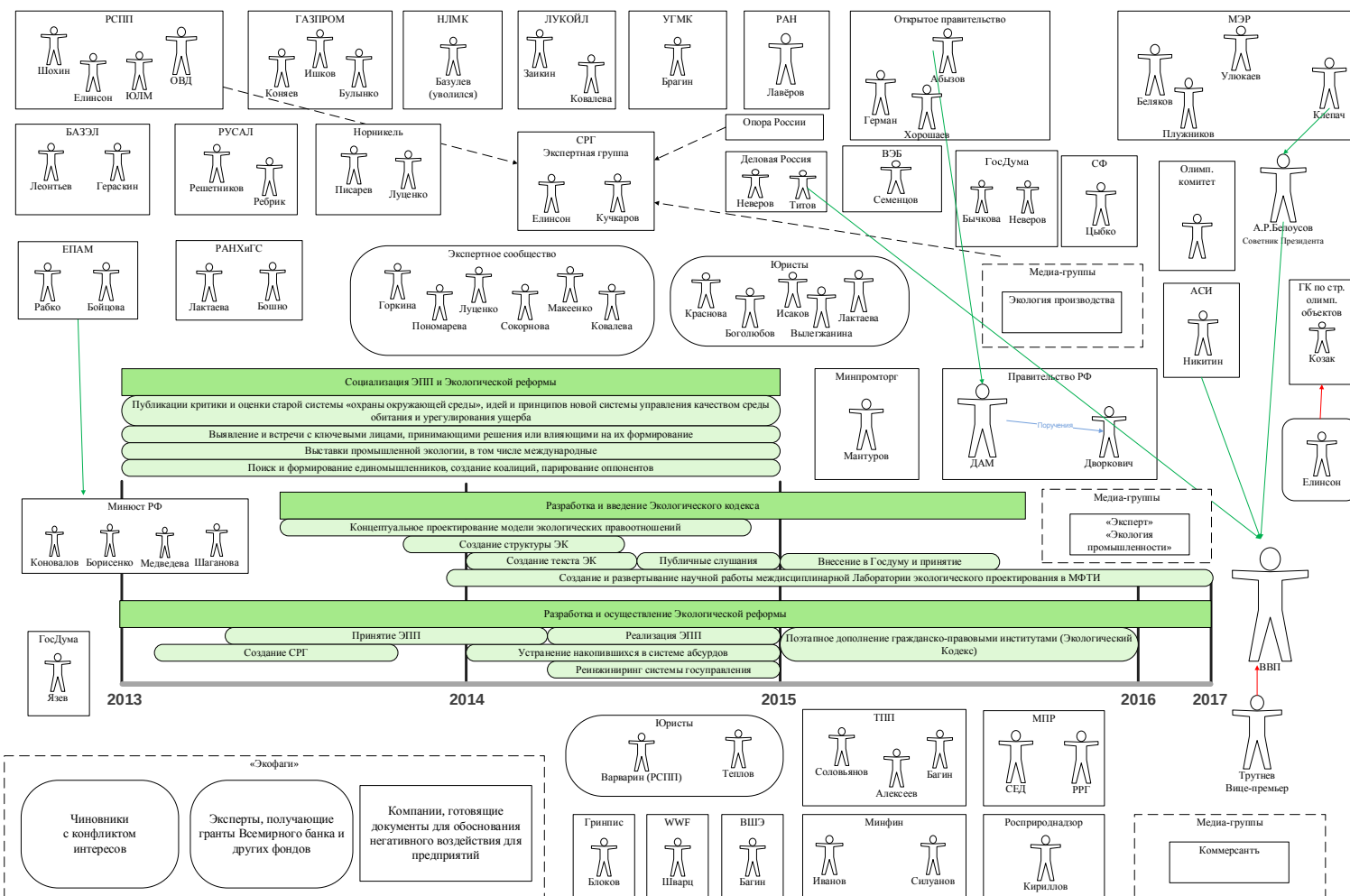
Всего на схеме
около 150 НПА

«Карта понятий» вскрывает противоречия и пробелы в определениях НПА

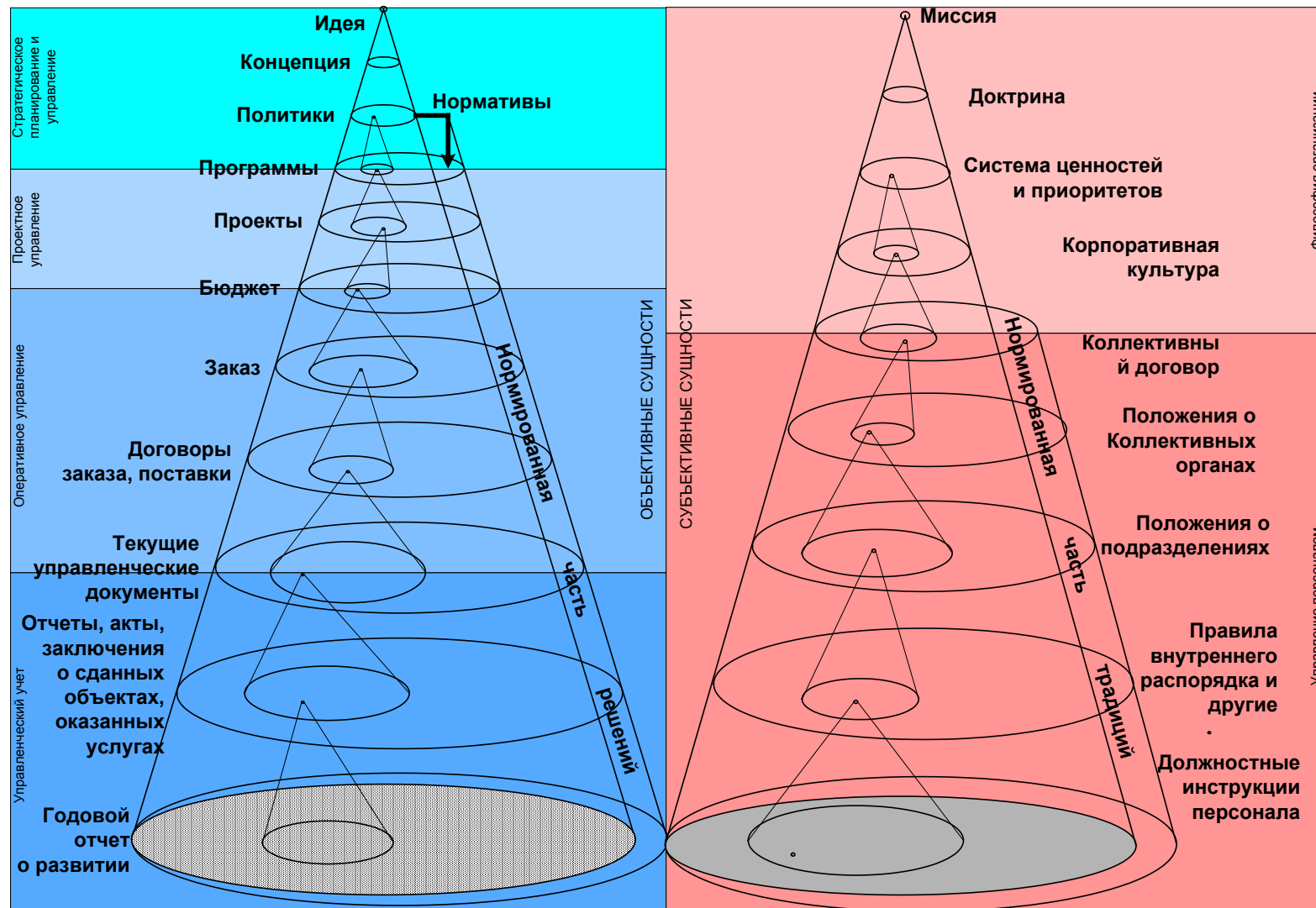


«Карта субъектов» демонстрирует интересы и роли всех заинтересованных сторон

Модель Дорожной карты Экологической реформы: роли игроков на разных шагах Экологической реформы



Конус: от идеи до транзакции



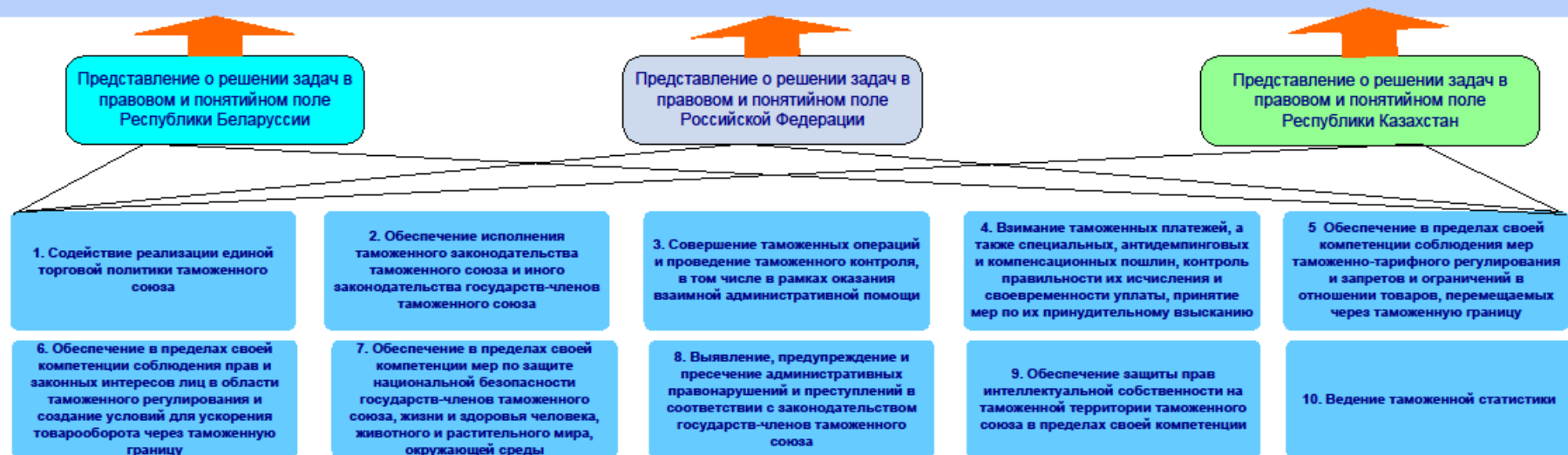


Задачи таможенных органов решаются в едином правовом, информационном и понятийном пространстве и ориентированы на обеспечение целевого сквозного процесса

Россия - Казахстан - Белоруссия



1. Содействие реализации единой торговой политики таможенного союза
2. Обеспечение исполнения таможенного законодательства таможенного союза и иного законодательства государств-членов таможенного союза
3. Совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи
4. Взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контроль правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятие мер по их принудительному взысканию
5. Обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу
6. Обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения прав и законных интересов лиц в области таможенного регулирования и создание условий для ускорения товарооборота через таможенную границу
7. Обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств-членов таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды
8. Выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств-членов таможенного союза
9. Обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории таможенного союза в пределах своей компетенции
10. Ведение таможенной статистики





Ключевые принципы, которыми необходимо руководствоваться

- Необходимо находиться в позиции над существующей нормативно-правовой базой.
- Принципы и политика «единого окна» должны быть разработаны с учетом пробелов и противоречий существующей нормативно-правовой базы
- Необходимо применить новые подходы, улучшить процесс выработки законопроектов. Правоотношения и нормы деятельности необходимо разрабатывать только на основе системы понятий, терминов и целей
- Предпосылки к этому есть в теории права – там, где речь идет о правовых моделях и юридических конструкциях



Спасибо за внимание!

kuchkarov@acconcept.ru

+7 495 621 57 46