



УДК 342.9:35.07

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Юлия БАХТИНА,

преподаватель кафедры правовых дисциплин
Одесского института ЧАО «ВУЗ» Межрегиональная академия управления персоналом»

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается место, которое занимает мониторинг в государственном управлении. Изучены различные подходы к мониторингу как составляющей процесса управления, инструмента, вида государственной деятельности, технологии, функции управления. Проанализированы точки зрения ученых в разных отраслях управления, которые выделяют мониторинговую функцию. Автор делает вывод о необходимости рассмотрения правового мониторинга в качестве функции государственного управления.

Ключевые слова: управление, функции управления, функции государственного управления, мониторинг, правовой мониторинг, управленческий мониторинг.

LEGAL MONITORING AS A STATE MANAGEMENT FUNCTION

Yuliya BAKHTINA,

Lecturer at the Department of Legal Disciplines of Odessa Institute of Private Joint-Stock Company "University" Interregional Academy of Personnel Management

SUMMARY

The place, which occupies the monitoring in the public administration, is discussed in the article. Various approaches to monitoring are studied as a component of the management process, instrument, type of government activity, technology, and management functions. The scientists' points of view in different management branches, which distinguish the monitoring function, were analyzed. The author concludes that it is necessary to consider legal monitoring as a state management function.

Key words: management, management functions, state management functions, monitoring, legal monitoring, management monitoring.

Постановка проблемы. Современное государственное управление отличается от существовавшего в советский период методами, формами и функциями. Функции государственного управления – явление динамичное, и со временем подвержены изменениям в условиях развивающейся внешней среды, которая находится в состоянии постоянных трансформаций. С того момента как А. Файоль выделил пять функций управления (предвидение, организацию, командование, координацию и контроль) прошло достаточно времени, подходы к управленческой деятельности изменились, соответственно, и функции приобрели другие черты. Набирают популярность такие управленческие функции, как анализ, оценка, коммуникация, моделирование, стимулирование, маркетинг, мотивация. Особое место среди функций государственного управления занимает мониторинг, который представляет собой систему наблюдений, оценки, прогноза состояния и динамики какого-либо явления с целью выявления его соответствия желаемому результату или тенденциям развития.

В отечественный управленческий процесс термин «мониторинг» вошел не так давно, его начали использовать лишь с момента появления этого понятия в нормативно-правовых актах. При этом первые упоминания мониторинга связаны с экологической сферой, а именно преодолением последствий Чернобыльской катастрофы, затем он набрал популярности в финансовой области, а вот в системе государственного управления мониторинг появился недавно. Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что функциональный мониторинг нашел свое широкое распространение в отраслях экономики и социальной сферы, а также в отдельных звеньях государственного управления [1, с. 69].

Место мониторинга в государственном управлении до сих пор вызывает дискуссии. Мониторинг в управлении исследовали в своих работах А.А. Акмалова, И.Я. Билык, И.В. Валентюк, В.К. Галицин, А.Л. Гапоненко, З.В. Гбур, Д.В. Капицына, И.В. Кицюк, М.Ф. Кипенко, Л.Г. Липыч, О.С. Марков, И.И. Онищук, Н.В. Павлиха, А.П. Панкрухин, С.В. Пехарева, Э.Н. Рычихина,

Д.В. Сухинин. Авторы рассматривают мониторинг в качестве составляющей или стадии процесса управления, инструмента, вида государственной деятельности, метода, формы, технологии и наконец функции. В связи с этим возникает необходимость в исследовании данного явления и определения его в качестве функции государственного управления. Это и является целью нашей статьи.

Изложение основного материала. Особое место в последние годы занимает мониторинг в системе управления различными организациями. Это связано в первую очередь с тем, что усложняются задачи, стоящие перед управленцами разных уровней [2, с. 21]. Управление всегда связано с наличием обратной связи (информации) от объекта управления к субъекту управления. Качество управления напрямую зависит от способности субъекта управления обеспечить сбор информации обо всех отклонениях, которые возникают, и своевременно отреагировать на них [3, с. 226]. Мониторинг используется в управлении государ-



ственными программами и проектами, в системе регионального управления, в системе административно-правового регулирования, в государственной политике, в управлении образовательной деятельностью и т.д.

Управление представляет собой систему разнообразных функций, каждая из которых должна подкрепляться определенной информационной базой. Именно мониторинг является той составляющей деятельности управления, которая обеспечивает его этой информацией [2, с. 72].

Под управленческим мониторингом понимают процесс систематического отслеживания и сбора данных об объекте управленческой деятельности как системы и внешние факторы, влияющие на него, обработки, хранения, использования и распространения полученных результатов с целью эффективного воздействия субъекта управления на объект управления [4]. Управленческий мониторинг – прежде всего тот, который используется для принятия управленческого решения, который может быть необходим руководству организации для реализации управленческих функций [2, с. 26].

В государственном управлении, как одном из видов социального управления, мониторинг представляет собой систему постоянного наблюдения за важнейшими текущими результатами, условиями и параметрами развития государственного управления в разрезе отдельных его сегментов с целью корректировки и прогнозирования [5, с. 12].

Как мы уже отметили, в науке и практике нет единого понимания и определения места правового мониторинга в государственном управлении. К примеру, З.В. Гбур рассматривает мониторинг в качестве инструмента государственного управления, подчеркивая при этом, что мониторинг является универсальным и осуществляется по обобщенным алгоритмам в любой сфере государственного управления, но с учетом ее специфики [5, с. 12]. В данном случае ключевое место занимает информация, полученная в ходе мониторинга в государственном управлении. Именно на нее возлагается корректировка рычагов, методов, политики механизмов государственного управления, которая обеспечивает тем

самым эффективность его функционирования. Сам мониторинг должен происходить с определенной периодичностью, иметь непрерывный характер. Аналогичный подход к мониторингу как эффективному самостоятельному инструменту государственного управления представлен в совместной работе «Институт мониторинга права как инструмент государственного управления» [6, с. 54]. В качестве инструмента государственного управления, правда, в сфере образования, определяет мониторинг и Н.Ю. Максимчук [7, с. 250]. А также как инструмент публичного управления в области ЖКХ, призванный реформировать отрасль и устранить недостатки функционирования действующей системы отчетности, рассматривает мониторинг М.Ф. Кипенко [8, с. 9].

В теории управления мониторинг представлен как технология, отличающаяся повышенной наукоемкостью; он предполагает наличие квалифицированных специалистов, способных к теоретическому переосмыслению сложных явлений. При этом его основными задачами в рамках государственного и муниципального управления являются: получение объективной информации о социально-экономических и общественно-политических процессах в государстве; анализ и всесторонняя оценка угрозы общественному развитию и доведение полученных результатов до сведения органов публичной власти и населения; обоснование мер по ускорению позитивных изменений; разработка мер, гарантирующих безопасность систем жизнеобеспечения населения [9, с. 397].

В свою очередь С.М. Балабан, изучая систему управления качеством административно-правового регулирования, выделяет ее три составляющие: оценку, мониторинг и контроль, то есть управление качеством требует надлежащего обеспечения мониторинговыми процедурами. Исходя из этого, он приходит к выводам о структурно-функциональной природе правового мониторинга. Поскольку тот является составной частью системы управления, качеством деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, способствует адаптивности правового регулирования внешним по

отношению к публичной администрации параметрам общественного развития [10, с. 69].

Комплексный подход к мониторингу изложен в монографии «Системы мониторинга» под редакцией В.К. Галицина. В работе мониторинг представлен в качестве неотъемлемого элемента системы управления, стадии процесса управления организационным объектом, важнейшего средства информационного обеспечения экономической, социально-политической, экологической и других фундаментальных сфер общественной жизнедеятельности [4].

А.М. Слинков, подразумевая под мониторингом средство информационно-аналитической поддержки управления, выделяет такие его преимущества: своевременное обнаружение реальных и потенциально возможных проблем управления; качественно иной уровень принимаемых на основе данных мониторинга управленческих решений; своевременное фиксирование позитивных изменений в организации, что дает возможность распространения передового опыта на основе его изучения и обобщения [11, с. 68–69]. Вообще информационное обеспечение является одним из важнейших элементов правового мониторинга. Собранная в процессе мониторинга информация служит аналитико-оценочным блоком, без которого эффективность самого процесса сходит на нет.

И.В. Валентюк определяет роль мониторинга в системе регионального управления. По ее мнению, он должен предоставлять аргументированные выводы о соответствии деятельности местных органов власти современным приоритетам государственной региональной политики, отслеживать нормативно-правовые акты или факты управленческой деятельности, которые могут иметь негативные социальные последствия. Исходя из этого, И.В. Валентюк делает вывод о том, что мониторинг регионального управления направлен на преодоление разногласий нормативно-правового и организационно-управленческого обеспечения государственной региональной политики с реалиями общественной жизни [12, с. 151].

Ю.Г. Арзамасов, изучая мониторинг нормативных правовых актов,



утверждает, что он является составной частью правового мониторинга, который, в свою очередь, представляет собой сформированный и реально действующий инновационный институт государственного управления и общественного контроля [13, с. 153]. В тоже время в российской юридической литературе рассматривают правовой мониторинг как приоритетный новый вид государственной деятельности, а также как один из методов государственного контроля, направленный на обеспечение законности [14, с. 31]; как динамический организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, который движется по всем стадиям функционирования управления [15, с. 13]; как особую разновидность прикладной, научно-познавательной юридической деятельности [16, с. 8].

О.С. Марков в своем исследовании определяет региональный мониторинг как механизм информационной поддержки государственной региональной политики, предназначенный для анализа и прогнозирования регионального развития, накопления, хранения, всестороннего рассмотрения структурированной информации и прогнозирования территориальных социально-экономических процессов. Главной целью системы регионального мониторинга, по его мнению, является повышение эффективности регионального управления путем обеспечения субъектов государственной региональной политики своевременной и оперативной информацией о функционировании и развитии регионов в контексте государственной региональной политики [17, с. 10].

Н.В. Павлиха, И.В. Кицок изучают мониторинг в системе управления государственными программами и проектами. Они характеризуют его в узком и широком смысле. В узком смысле – это современный вид анализа выполнения данных программ и проектов и оценки эффективности привлечения и использования инвестиционных средств. В широком – это формирование (отслеживание, сбор и обработка данных) интегрированной информационной системы о состоянии выполнения программ и/или проектов и использование привлеченных средств, которые постоянно пополня-

ются данными благодаря непрерывности отслеживания [18, с. 48]. Это позволяет говорить о мониторинге как о самостоятельной функции процесса управления государственными программами и проектами.

В контексте данного исследования нас интересуют роль мониторинга именно в качестве функции государственного управления. Э.Н. Рычихина в своей монографии «Мониторинг как общая функция управления» акцентирует внимание на том, что управленческий мониторинг относится к общим функциям управления, которые представляют собой типичные, стабильные и повторяющиеся действия и проявляются на отдельных стадиях процесса управленческой деятельности. Мониторинг отвечает чертам общих функций, эти черты проявляются своеобразно, с учетом специфики мониторинга как особой функции управления [2, с. 70].

В качестве функции, правда, не управления, а органов государственной власти, рассматривает правовой мониторинг Д.Б. Горохов, подчеркивая, что правовой мониторинг можно представить, как дополнительную функцию органов государственной власти, обеспечивающую осуществление основных задач (нормативно-правовое регулирование в установленных сферах деятельности, контроль и надзор за их исполнением) [19, с. 61].

З.С. Байниязова представляет мониторинг и как самостоятельное направление правовой политики, и как новую функцию современного государства, которая должна оформиться в отдельное направление его деятельности. По ее мнению, мониторинг – это такая функция государства, которая должна осуществляться с учетом ряда параметров: целевого, институционального, субъектного и т. д. Их системное сочетание позволит обеспечить целостный характер проведения мониторинга правовой системы, что, в свою очередь, будет способствовать улучшению ее характеристик [20, с. 112].

В пособии по мониторингу и оценке программ регионального развития мониторинг определен как управленческая функция, которая предусматривает непрерывное обеспечение руководства программы, бенефициаров и заинтересованных сторон данными, подтверждающими или опровергаю-

щими наличие прогресса в достижении ожидаемых результатов программы [26, с. 14].

Объединяя такие важнейшие функции управления, как наблюдение за объектом, анализ и оценка его состояния, диагностика результатов реализации стратегии, оценка результатов реализации стратегии и формирования информационно-аналитической базы процесса подготовки принятия управленческих решений, мониторинг тем самым, по своей сути, является составляющей информационного обеспечения процесса управления [4, с. 30].

И.И. Онишук, рассматривая, как правовой мониторинг соотносится с контролем и надзором, определяет мониторинг как вид правового контроля, который дополняет функцию управления. Это особое состояние (вид) контроля, когда объектом специального систематического наблюдения (отслеживания) и анализа становятся динамика и качество деятельности субъектов нормотворчества, ее нормативное регулирование [22, с. 353–354].

В методических рекомендациях по планированию, мониторингу и оценке процессов восстановления, проводя сравнение между мониторингом и оценкой, авторы делают вывод о том, что оба явления – неотъемлемая часть управления программой и очень важные средства в процессе управления. Оценка дополняет мониторинг, предоставляя независимую и подробную информацию о том, что сработало и не сработало и почему это произошло [23, с. 17].

В зарубежной литературе, проводя аналогичное сравнение, делается заключение, что и мониторинг, и оценка являются ключевыми функциями управления. Вместе они служат для поддержания обоснованных решений, лучшего использования ресурсов и объективной оценки того, насколько предпринятые меры дали желаемый результат [24]. При этом мониторинг – это непрерывная функция, использующая систематический сбор данных по указанным показателям для обеспечения управления и постоянного вмешательства заинтересованных сторон в развитие прогресса для достижения поставленных целей.

В научно-практическом пособии «Правовой мониторинг» авторы, рас-



смамливая правовой мониторинг как вид государственной деятельности, выделяют два варианта его функционального определения. Первый вариант – это одна из основных функций органов исполнительной власти, второй – это дополнительная функция, вытекающая из принятия нормативных правовых актов, а также контроля и надзора за их исполнением [1, с. 132–133].

Выводы. Мы можем сделать вывод о том, что мониторинг как функция государственного управления – явление распространенное. В качестве функции его выделяют и в теории управления, и в государственном, региональном, а также местном управлении. Мониторинг рассматривают как функцию государства и органов государственной власти. Значение мониторинга в современном государстве сложно переоценить: он глубоко проник во все сферы общественной жизни и его роль возрастает с каждым годом. Это не просто модное явление, это обязательная составляющая современного общества.

Необходимость выделения мониторинга как функции управления вызвана не только проблемами и спорами вокруг сущности самого этого понятия, но и тем, что мониторинг способствует совершенствованию процесса управленческой деятельности [2, с. 76]. Мы говорим не просто о мониторинге как о системе наблюдений, речь идет о правовом мониторинге. Он представляет собой методически обоснованную комплексную систематическую деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правовых норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности [4, с. 30].

Правовой мониторинг, с одной стороны, включает в себя такие функциональные составляющие, как анализ, оценку, планирование, прогнозирование. С другой стороны, он является основой для реализации других управленческих функций: организации, мотивации, контроля, надзора. Явление это сложное и многогранное, требующее определения целого ряда его

составляющих, таких как объекты, субъекты, методы, принципы осуществления, что и является перспективным направлением для дальнейшего исследования.

Список использованной литературы:

1. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие. М.: Юриспруденция, 2009. 416 с.
2. Рычихина Э.Н. Мониторинг как общая функция управления: монография. Ухта: УГТУ, 2008. 140 с.
3. Клевцевич Н.А. Впровадження системи моніторингу діяльності підприємств комунального сектору міських господарств. Вісник Хмельницького національного університету. 2016. № 1. С. 226–229.
4. Галіцин В.К. Системи моніторингу: навчальний посібник / В.К. Галіцин, О.П. Сулов, Н.К. Самченко. К.: КНЕУ, 2015. 409 с.
5. Гбур З.В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління: автореф. дис ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Львів, 2007. 20 с.
6. Магомедов Ш.Б., Магомедов М.М. Институт мониторинга права как инструмент государственного управления / Ш.Б. Магомедов, М.М. Магомедов, М.Г. Яхьяева. Юридический вестник ДГУ. 2014. № 4. С. 54–56.
7. Максимчук Н. Моніторинг у системі державного управління вищою освітою в Україні: структурно-функціональний аналіз. Вісник Національної академії державного управління. 2010. № 2. С. 245–253.
8. Кіпенко М.Ф. Моніторинг як інструмент публічного управління реформуванням житлово-комунального господарства: автореф. ... канд. наук з держ. упр., спец.: 25.00.02 – механізми державного управління. К.: Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, 2015. 20 с.
9. Теория управления: учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. М.: Изд-во РАГС, 2003. 558 с.
10. Балабан С.М. Моніторинг адміністративно-правового регулювання як засіб забезпечення його ефективності. Європейські перспективи. 2014. № 6. С. 67–73.

11. Слинков А.М. Мониторинг как управленческий процесс: принципы, методы, функции. Научные ведомости. Серия Экономика. Информатика. 2016. № 2 (223). Выпуск 37. С. 63–70.

12. Валентюк І. Поняття та сутність моніторингу в системі регіонального управління. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2010. № 1. С. 147–152.

13. Нормографія: теорія і технологія нормотворчества: учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю.Г. Арзамасов и др.; под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Издательство Юрайт, 2017. 460 с.

14. Горохов Д.Б., Спектор Е.И. Правовой мониторинг: концепция и организация / Д.Б. Горохов, Е.И. Спектор, М.Е. Глазкова. Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38.

15. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга. Право и экономика. 2006. № 10. С. 11–15.

16. Невеселов А.А. Правовой мониторинг и государственная политика: теоретико-правовые основы взаимодействия: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. 20 с.

17. Марков О.С. Регіональний моніторинг як механізм реалізації державної регіональної політики: автореф. дисер. ... канд. наук з держ. упр., спец.: 25.00.02 – механізми державного управління. Одеський регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Одеса, 2009. 21 с.

18. Павліха Н.В., Кицюк І.В. Моніторинг та оптимізація витрат в процесі управління державними програмами та проектами. Вісник НТУ «ХП». 2016. № 1 (1173). С. 47–51.

19. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг в сфере экологии. Журнал российского права. 2015. № 12. С. 59–69.

20. Байниязова З.С. Мониторинг правовой системы как функция Российского государства. Евразийский юридический журнал. 2014. № 12. С. 112–113.

21. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендьял М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І., Полянського Ю. К.: К.І.С., 2007. 80 с.



22. Онищук І.І. Правовий моніторинг: теоретичні та прикладні засади: дис. ... доктора юрид. наук, спеціальність: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, Київ: Національна академія внутрішніх справ. 2018. 554 с.

23. Методичні рекомендації з планування, моніторингу та оцінювання процесів відновлення. URL: <https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/mtd/metodreplanuvannya.pdf>

24. LeMay, N. Managing information: monitoring and evaluation. In *Health Systems in Action: A Handbook for Leaders & Managers*. Cambridge, USA: Management Sciences for Health. 2010. Ch. 8.

25. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. 232 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бахтина Юлия Сергеевна – преподаватель кафедры правовых дисциплин Одесского института ЧАО «ВУЗ» Межрегиональная академия управления персоналом»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bakhtina Yuliya Sergeevna – Lecturer at the Department of Legal Disciplines of Odessa Institute of Private Joint-Stock Company “University” Inter-regional Academy of Personnel Management

bakhtinajulia20@gmail.com

УДК 342.95

ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ

Андрей БЛАГОДАРНЫЙ,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, докторант Национальной академии Службы безопасности Украины

АННОТАЦИЯ

В статье на основе анализа теоретических представлений о сущности принципов административного процесса предложено авторское определение понятия принципов административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов Украины. Показано, что каждому виду административно-юрисдикционных производств присущи свои принципы. Предложено распределение указанных принципов на функциональные и организационные. Обосновано, что реализация принципа презумпции невиновности в административном процессе должна быть закреплена прежде всего на конституционном уровне, а также в законодательстве, регламентирующем осуществление административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: принципы, административно-юрисдикционная деятельность, правоохранительные органы, презумпция невиновности.

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE

Andrey BLAGODARNYY,

Candidate of Law Sciences, Senior Research Officer, Doctoral Candidate of National Academy of the Security Service of Ukraine

SUMMARY

The article provides analysis of theoretical approaches to the concept of administrative process and suggests the original interpretation of the principles of administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies of Ukraine. It is demonstrated that each type of administrative and jurisdictional processes has its own principles. These principles further categorized as functional and organizational. The author demonstrates that implementation of the presumption of innocence principle in an administrative process should be explicated in the Constitution as well as the legislation that regulates the exercise of administrative and jurisdictional activity.

Key words: principles, administrative and jurisdictional activity, law enforcement bodies, presumption of innocence.

Постановка проблемы. В соответствии со статьёй 5 Конституции Украины человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в Украине наивысшей социальной ценностью, а утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства [1]. Вместе с тем для обеспечения режима законности законодательство Украины предусматривает возможность ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина путём применения мер государственного, в частности, административного принуждения. От

надлежащей реализации процессуальных полномочий зависит соблюдение законности и обеспечение эффективности государственного управления, потому административно-юрисдикционная деятельность должна основываться на определённых принципах, соответствующих стандартам демократического, социального, правового государства.

Актуальность темы исследования. Существующие принципы административно-юрисдикционной деятельности в значительной степени были заложены ещё в советское время с учётом соответствующей идеологии.