

## РОЛЬ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В ПРОЦЕССАХ УПРАВЛЕНИЯ

Капитанец Е.Т.

*В работе кратко раскрывается взаимосвязь контрольной функции государственного управления и функции процедуры мониторинга; рассматривается понятие мониторинга;; предлагается определение правового мониторинга с учетом предварительной (предпроектной) стадии правотворческого процесса; отмечается необходимость закрепления института правового мониторинга с активным использованием информационных технологий (ИТ).*

### **Введение**

Эффективное государственное управление зависит от своевременного выявления аспектов общественных отношений, требующих скорейшего урегулирования и принятия корректного решения, облеченного в административную, правовую форму. Посредством контрольных функций государственные органы оптимизируют общественные отношения, придают динамику их развития, а также стимулируют совершенствование правового поля страны. В качестве своего неотъемлемого элемента управленческие функции включает контроль и надзор. В то же время появился новый вид процедуры определения качества регулирования общественными отношениями на общегосударственном и локальном уровне. Эта процедура определяется как мониторинг.

### **Правовой мониторинг – эффективный инструмент государственного управления**

По мнению Д.Н. Бахраха различаются *собственно правовой контроль*, в ходе которого проверяется законность и целесообразность управленческой деятельности, и *надзор, т.е. «суженный контроль»*, производится только проверка законности [1]. Контроль подразделяется на внутренний, представляющий собой административную процедуру, и публичный, имеющий свои разновидности. Публичный контроль некоторые авторы разделяют на государственный и общественный. Разновидностями государственного публичного контроля может выступать парламентский, судебный, прокурорский, президентский, правительственный, ведомственный контроль. В принципе контроль рассматривается как одна из правовых форм осуществления функций государства [2]. Можно говорить также о международно-правовом контроле, затрагивающем государственное управление [3]. Далее попытаемся кратко проанализировать общие черты

понятий государственного контроля и мониторинга, с определением сути правового мониторинга.

Понятие **мониторинг** появилось сравнительно недавно, в середине прошлого века, и активно вошло в употребление, т.к. процедура мониторинга стала применяться в различных сферах жизнедеятельности общества [4]. Мониторинг (monitor) - **процесс** информационного и аналитического, интерпретационного **сопровождения управления**, основанный на систематическом (постоянном или периодическом с определенной частотой) наблюдении и оценке параметров изменений объекта управления с применением определенных показателей и методик использования этих показателей [5].

Для уяснения соответствия определений государственного **контроля** и **мониторинга** рассмотрим некоторые акты правового закрепления контрольных функций государственных органов. Например, в п. 2. главы 1. Общие положения Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 04.08.2011 N1049 (ред. от 22.05.2015) «Об изменении, дополнении и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь по вопросам образования» читаем следующее: *Информационное обеспечение системы планирования и **контроля** подготовки научных работников высшей квалификации осуществляется посредством автоматизированной информационно-аналитической системы **мониторинга** подготовки научных работников высшей квалификации, т.е. автоматизированной системы мониторинга (АСМ).* Отрадно отметить, что информационные технологии (ИТ) все активнее используются во всех областях общественных отношений. Ранее нами отмечалась необходимость активного использования информационных систем (ИС) в проведении правового мониторинга [6]. В Постановлении Совета Министров Республики Беларусь N1049 предлагается *осуществление контроля* процесса подготовки специалистов посредством проведения *процедуры мониторинга*, что предполагает вывод о *сущности мониторинга как о средстве реализации контрольных функций государственных органов* [7]. **Процедуру мониторинга можно представить одним из видов или способов проведения контроля**, т. е. это процесс *постоянного или периодического (корпускулярного) наблюдения за динамикой развития процессов жизнедеятельности общества с целью принятия корректных управленческих решений*. Контроль, по сути, закрепляет конечный (включая промежуточные) результат процедуры сбора и обработки информации с возможным вынесением определенных санкций за выявленные нарушения. В аспекте правотворческого процесса *принятие управленческих решений облекается в форму правового акта* с использованием процедуры сбора и обработки информации, т.е. **правового мониторинга**.

Конкретных разновидностей мониторинга в рубрике *Словарь финансовых и юридических терминов* в соответствии со справочной

правовой системой «Консультант Плюс» в Республике Беларусь насчитывается *тридцать* [8].

Так, в числе первых по каталогу присутствует *термин мониторинга в образовании*, упомянутое ранее понятие мониторинга представляется в виде правового термина. Однако формально-юридического закрепления данного термина мы *нигде* не находим да и не найдем, т. как отсутствует в правовом поле страны закрепление института правового мониторинга со всеми относящимися к нему понятиями. В пункте 3.8 Постановления Министерства образования Республики Беларусь «Об утверждении образовательных стандартов переподготовки руководящих работников и специалистов» определяется: *мониторинг в образовании - долгосрочное, системное обследование в виде научного отслеживания, наблюдения, фиксирования и изучения динамики развития образовательных систем, их отдельных элементов с представлением своевременной информации о состоянии интересующего предмета, всесторонней и комплексной его характеристики, составлением прогноза и рекомендаций...* [9]. Это положение важно для понимания дефиниции **правового**, в том числе **предварительного (предпроектного) мониторинга**, способствующего выявлению коллизионных ситуаций в общественных отношениях и принятию корректных управленческих решений, выраженных нормой права, соответственно *первичного урегулирования*.

Следующее определение представлено **мониторингом земель** в двух правовых актах: 1- В Кодексе Республики Беларусь о земле говорится: *...мониторинг земель - система наблюдений за состоянием земель, оценки и прогноза изменений* состояния земель под воздействием антропогенных и (или) природных факторов [10]; 2 - **мониторинг земель** определяется Постановлением Совета Министров Республики Беларусь "Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга земель и использования его данных", пунктом четвертым: *Мониторинг земель - система постоянных наблюдений за состоянием земель и их изменением под влиянием природных и антропогенных факторов, а также за изменением состава, структуры, состояния земельных ресурсов, ...в целях сбора, передачи и обработки полученной информации для своевременного выявления, оценки и прогнозирования изменений, предупреждения и устранения последствий негативных процессов, определения степени эффективности мероприятий, направленных на сохранение и воспроизводство плодородия почв, защиту земель от негативных последствий...* [11]. Изложение сути данной процедуры мониторинга *коррелирует с урегулированием общественных отношений правом и определением правового мониторинга*, а именно: *сбор, передача и обработка полученной информации для своевременного выявления, оценки и прогнозирования коллизий в определенной сфере общественных отношений, предупреждения и устранения последствий негативных процессов посредством применения правовых норм – первичное урегулирование;* а также *определение степени эффективности*

*применяемых* норм, направленных на сохранение стабильности отношений в обществе. Отметим наличие *аспекта предварительного (предпроектного) сбора и обработки* получаемой информации *перед принятием определенных решений*, облакаемых в форму права для **первичного** урегулирования возникших коллизий, т.е. **предпроектного мониторинга** как **вида правового мониторинга**. Значит можем констатировать: **правовой мониторинг** имеет два аспекта: **предварительный (предпроектный)** и **последующий (правоприменительный)**. Скорейшая разработка и закрепление положений, понятий, дефиниций сферы процедуры правового мониторинга позволит сформировать институт правового мониторинга в стране.

## **Выводы**

1. Процедуру **мониторинга** можно представить **одним из видов** проведения **государственного контроля**, т. е. это наблюдение за динамикой развития процессов жизнедеятельности общества с целью принятия корректных управленческих решений, облакаемых в правовую форму.
2. В аспекте правотворческого процесса принятие управленческих решений облакается в форму правового акта с использованием процедуры сбора и обработки информации, т.е. **правового мониторинга, с активным применением ИТ, ИСМ.**
3. Выявление казуальных отношений в обществе, послуживших причиной проведения сбора, передачи и обработки получаемой информации перед принятием определенных решений для **первичного** урегулирования возникших коллизий, предполагает наличие **предпроектного мониторинга** как **вида правового мониторинга.**

## **Список литературы**

1. Бахрах, Д.Н., Хазанов, С.Д., Демин, А.В. Административное право России / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. - М.: Норма, 2001. - 640 с.
2. Пожарский, Д.В. Функции государства и государственный контроль в их системе (теоретико-правовой аспект) / Д.В. Пожарский. - М.: Акад. права и управления, 2005. - 131 с.
3. Чуркина, Л.М. Контроль как мера обеспечения постановлений Европейского суда по правам человека: автореф. дис. канд. юрид. наук / Л.М. Чуркина. - Екатеринбург, 2012. - 24 с.
4. Капитанец Е.Т. Правовой мониторинг как способ совершенствования системы законодательства./Е.Т.Капитанец//Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности

- субъектов хозяйствования: XI Междунар. Науч.- практ. конф., сб. науч. стат./ Академия управления при Президенте Республики Беларусь; НАН Беларуси; Союз некоммерческих организаций «Конфедерация промышленников и предпринимателей (нанимателей)», редкол.: И.И. Гончаренок (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2015. – 325с.
5. Гулягин, А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции / А. Ю. Гулягин. - М.: Юрист, 2009. - 200 с.
  6. Капитанец Е.Т. Правовой мониторинг как составная часть законодательного процесса Республики Беларусь. Информационный аспект/ Е.Т. Капитанец // Ежекв. науч.- практ. Журнал. Труд Профсоюзов Общество. – 2015. – №4. – С.50-54.
  7. Об изменении, дополнении и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Беларусь по вопросам образования (вместе с "Положением о Министерстве образования Республики Беларусь", "Положением о порядке планирования, финансирования и контроля подготовки научных работников высшей квалификации за счет средств республиканского бюджета [Электронный ресурс]/ Постановление Совета Министров Республики Беларусь, 04.08.2011г., N 1049(ред. от 22.05.2015) // СПС Консультант Плюс. Беларусь/ ООО «ЮрСпектр». Мн., 2016.
  8. СПС Консультант Плюс. Беларусь/ ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016. – Режим доступа:<http://www.urspectr.info>. –Дата доступа: 15.03.2016.
  9. Об утверждении образовательных стандартов переподготовки руководящих работников и специалистов [Электронный ресурс]/ Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 24.08.2012 N106-а (ред. От 19.11.2015) // СПС Консультант Плюс. Беларусь/ ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016. –Режим доступа:<http://www.urspectr.info>. –Дата доступа: 15.03.2016.
  10. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс] /Кодекс Республики Беларусь от 23.07.2008 N 425-3 (ред. от 31.12.2014) // СПС Консультант Плюс. Беларусь/ ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016. –Режим доступа: <http://www.urspectr.info>. – Дата доступа: 15.03.2016.
  11. Об утверждении Положения о порядке проведения в составе Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь мониторинга земель и использования его данных [Электронный ресурс] Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.03.2007 N386 (ред. от 10.06.2008) // СПС Консультант Плюс. Беларусь/ ООО «ЮрСпектр». Минск, 2016. – Режим доступа: // [www.urspectr.info](http://www.urspectr.info). – Дата доступа: 15.03.2016.