

**АППАРАТ МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН**

ОТДЕЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Л 2006
15520к



**МОНИТОРИНГ
В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

Астана - 2006

№ 2006/15520,

**АППАРАТ МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН
ОТДЕЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

МОНИТОРИНГ

**В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ**

**АСТАНА
2006**

Оглавление

Введение	4
1. Актуальные проблемы мониторинга	6
1.1. Понятие и сущность мониторинга	6
1.2. Мониторинг, государственное управление и контроль	20
1.3. Системный подход к мониторингу	31
1.4. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики	41
1.5. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в зарубежных странах	56
1.6. Выводы	77
2. Мониторинг в законодательстве Республики Казахстан	82
2.1. Понятие и содержание мониторинга в нормативных правовых актах	82
2.2. Предложения в области организации и осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики	142
2.2. Выводы	144
Заключение	148
Список использованной литературы	150

К настоящему времени остро стал вопрос о том, что государственное управление сложными системными преобразованиями общества и экономики само должно стать системным.

Н.А.Назарбаев

ВВЕДЕНИЕ

В законодательных и иных нормативных правовых актах часто используется понятие мониторинга, не имеющее на сегодняшний день необходимого методологического обеспечения. Нет также ясной картины в том, какое место мониторинг занимает в государственном управлении и по отношению к контролю.

Мониторинг, изначально используемый в экологическом законодательстве, стал включаться в законодательные и иные нормативные правовые акты, относящиеся к разным областям знаний и деятельности людей. Сегодня мы имеем дело с финансовым, политическим, социальным, т.п. мониторингом. Во многих случаях мониторинг рассматривается как совокупность слежения или наблюдения, оценки, прогноза, контроля и т.д.

Насколько это правильно покажет время, но следует более четко определиться в содержании мониторинга и, особенно, с границами этого содержания. Ведь для того, чтобы осуществить оценку и прогноз по отношению к объекту в условиях его мониторинга, необходим тщательный анализ его состояний и характеристик, выявление тенденций его функционирования и развития и т.д. Для того, чтобы прогноз был надежным, он должен опираться не только на сведения об изучаемом объекте, но и на иные данные, относящиеся к разным областям знаний. Актуальным является также синтез информации и данных мониторинга, основанный на системном подходе, который, в свою очередь, способен развить возможности мониторинга и существенно повысить его эффективность.

На данный момент практически нет достаточно «завершенных» исследований в области мониторинга и, конкретно,

мониторинга законодательства и правоприменительной практики. В России только в последнее время обратили серьезное внимание на мониторинг в деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации: проведены специальные парламентские слушания и несколько Всероссийских научно-практических конференций на тему «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», разработана соответствующая концепция и т.д.

Российскими учеными обоснована необходимость создания национальной системы научного мониторинга, обеспечивающего объединение необходимой информации и различных баз данных, исследований и т.д. с целью прогноза и предупреждения бедствий, катастроф, социальных нестабильностей, поддержки принятия решений и т.д.

В целом современную стратегию в области мониторинга могут составлять следующие направления:

1. Разработка и совершенствование методологических, теоретических и методических основ мониторинга объектов окружающей действительности.

Под объектами окружающей действительности в данной работе мы понимаем все, на что направлена познавательная и иная деятельность человека: вещи, явления, процессы, информация и т.д.

2. Развитие специалистов в области мониторинга.

3. Обеспечение необходимой эффективности и качества мониторинга.

4. Своевременное и эффективное использование результатов мониторинга.

В данной работе представлен авторский взгляд на некоторые проблемы мониторинга и вопросы его использования в законодательной и правоприменительной деятельности.

1. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОНИТОРИНГА

1.1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МОНИТОРИНГА

Современный словарь иностранных слов [1] дает два определения термина «мониторинг»: 1) постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или первоначальному предположению; 2) наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью человека.

Исходя из выше приведенных определений мониторинга, в первом случае обеспечивается объективная и актуальная информация, отражающая динамику изменения состояний и характеристик объекта. Важно, чтобы наблюдение за объектом носило системный и систематический характер. В другом случае информация дополняется оценкой, которая (в случае слабой теоретической и методической базы) чаще всего носит субъективный характер, так как качество оценки, ее теоретическое или практическое значение в первую очередь зависят от уровня квалификации соответствующего специалиста.

По нашему убеждению, во втором определении мониторинга под оценкой должно пониматься системно-аналитическое (при минимизации субъективного фактора) обобщение данных об изменениях характеристик поведения и состояния объекта за определенное время. При этом изучение динамики состояний объекта способствует не только выявлению явных тенденций и закономерностей поведения объекта, но и определенному прогнозу.

Прогноз в данном случае является логическим продолжением системного и систематического наблюдения за объектом, систематизации и аналитического обобщения полученных данных о его состояниях в течение определенного времени с учетом возможного влияния различных (внешних и внутренних) факторов. В реальности для осуществления прогнозирования в отношении изучаемого объекта (мониторинга) недостаточно данных только мониторинга. Прогноз требует учета данных, в определенной степени выходящих за

рамки объекта и касающихся различных аспектов внешней (по отношению к объекту) среды.

Проблемы мониторинга касаются его теории и практической реализации. С технологической точки зрения на каждом из трех основных этапов мониторинга могут возникнуть неполадки, которые в конечном итоге скажутся на конечных результатах (информации, оценке, прогнозе, рекомендациях и т.д.):

на этапе теоретического обоснования (проектирования) методологии, схемы, процедур, определения объектов и т.д. мониторинга;

на этапе разработки соответствующих технологий, методов и инструментария, подбора и подготовки кадров, информационного, материально-технического, научного, нормативно-правового и иного обеспечения и т.д.;

на этапе реализации мониторинга и использования его результатов.

Результативность и надежность мониторинга в первую очередь зависит от качества собираемой информации и далее уже от эффективности и качества методов ее анализа, оценки и т.д. Недостаточная компетентность пользователей мониторинга (например, аналитическая служба государственных органов) может отразиться на качестве и эффективности информации, выводов и рекомендаций, используемых для принятия управленческих решений. Проблема может заключаться также в обеспечении необходимой информационной емкости мониторинга при минимизации связанных с этим затрат.

На рис.1 показаны три основных блока информации, которые, с нашей точки зрения, можно отнести к мониторингу:

в блоке 1 представлена деятельность наблюдения (слежения) и анализа изучаемого объекта с учетом динамики его функционирования в прошлом, настоящем и будущем, а также формирования и развития методологических, теоретических и методических основ мониторинга.

Содержание мониторинга и процедуры его реализации в значительной степени зависят от поставленной цели. Наличие цели позволяет проектировать мониторинг как систему, рассматриваемую в качестве средства достижения поставленных

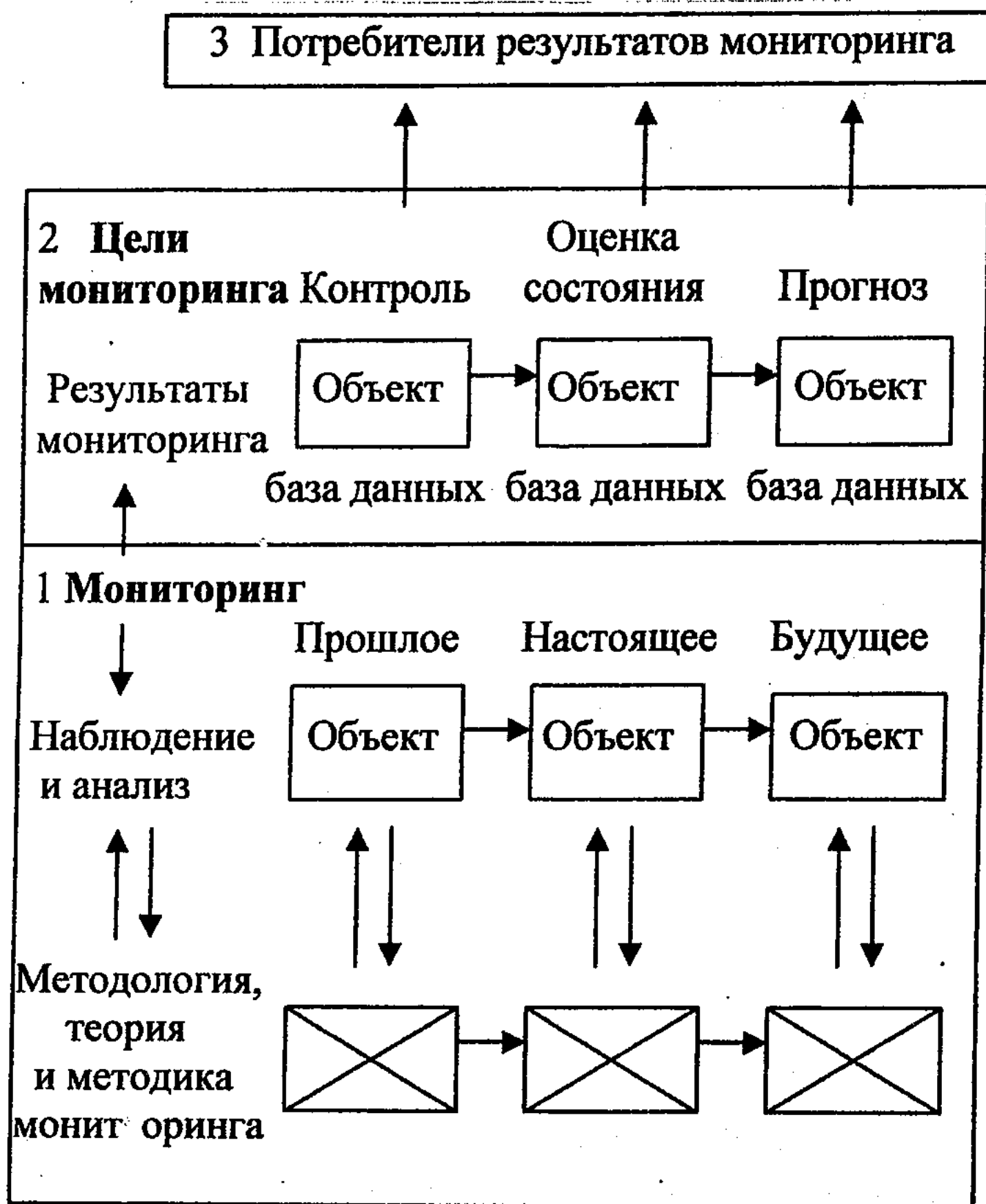


Рис.1 Общая схема мониторинга

целей. Системный подход в данном случае рассматривается нами как научный метод исследования объектов как систем и системной организации деятельности людей;

в блоке 2 отражены: цели мониторинга (контроль объекта, оценка его состояния и прогноз изменения данного состояния и характеристик объекта в ближайшей перспективе); результаты мониторинга объекта и база данных, включающая всю накапливаемую информацию;

в блок 3 включаются все потребители результатов мониторинга (общество в целом, государственные органы, различные организации, соответствующие специалисты).

В настоящее время мониторинг используется в разных областях знаний [2-8]. В этой связи целесообразно различать базовый (выявление существующего состояния изучаемого объекта и упреждающее выявление новых тенденций, проблем и угроз) и проблемный (относящийся к отдельным проблемам и задачам) мониторинг. В зависимости от области знаний и деятельности, задач, поставленных перед мониторингом и средств, используемых для его проведения различают экологический, финансовый, педагогический, психологический и т.д. виды мониторинга.

Осознание мониторинга как метода, имеющего общенаучный характер, позволит использовать его в качестве специфического метода познания. В этой связи определенную значимость обретает деятельность систематизации и обобщения, осуществляемая по отношению к результатам наблюдения. Аналитический подход к обобщению позволяет развить интересный тип мышления, обуславливающего аналитическое обобщение результатов мониторинга. Если подобное обобщение (наряду с иными методами, используемыми в процессе мониторинга) будет носить универсальный характер, то мониторинг может рассматриваться в качестве общенаучного метода и использоваться не только в государственном управлении (для своевременного принятия управленческих решений), но и в разных отраслях знаний. Упрощенная схема мониторинга как средства познания объектов окружающей действительности представлена на рис.2.

Наличие мониторинга в различных сферах деятельности

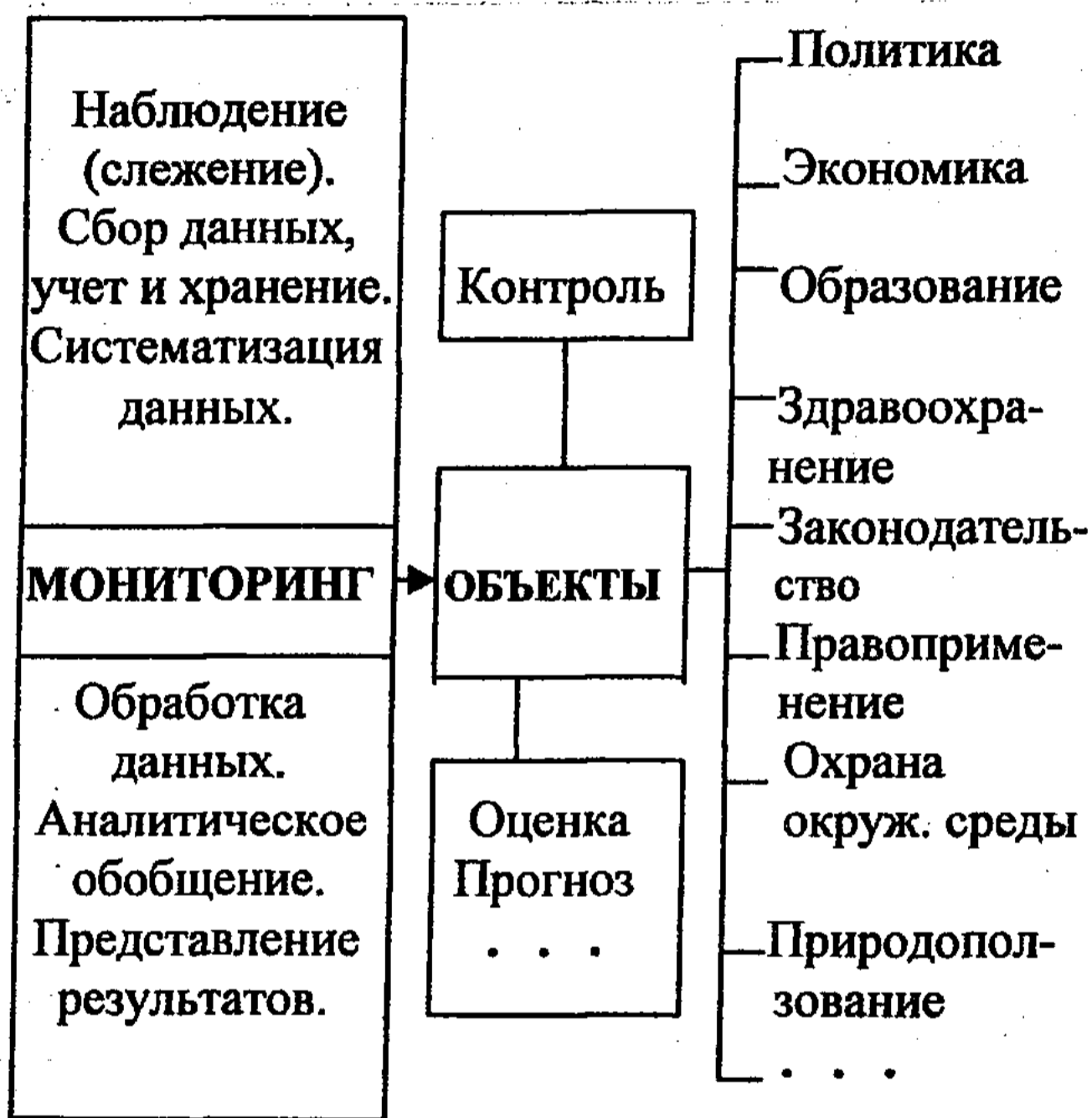


Рис.2 Мониторинг как средство изучения объектов

людей, по-видимому, приведет к необходимости создания единой системы, в которой актуальная информация и данные о состоянии различных объектов будет эффективно использоваться не только в государственном управлении (для своевременного принятия управленческих решений), но и в разных отраслях знаний. В реальности проблема разработки и использования единой системы наблюдения за конкретными объектами представляется весьма сложной и, прежде всего, из-за отсутствия методологических, теоретических, методических основ мониторинга, его достаточного финансового, материально-технического, нормативно-правового и иного обеспечения.

Созданию, например, Российской национальной системы научного мониторинга, по утверждению авторов работы [9], мешают следующие обстоятельства: ведомственность и отсутствие необходимых организационных институтов для решения комплексных проблем; неадекватность структуры управления задачам организации системы прогноза и предупреждения; недооценка необходимых для решения проблемы ресурсов; отсутствие организационной разработки проблем и места научного мониторинга; нерешенность проблемы «приватизации» информации; отсутствие адекватной правовой базы в области прогноза и предупреждения.

Обзор литературы показывает существенный «разброс» в определениях мониторинга, не вносящих достаточной ясности в данное понятие. Ниже показаны некоторые из приведенных в литературе определений мониторинга.

В энциклопедическом словаре [10] мониторинг представляется как наблюдение за состоянием окружающей среды (атмосферы, гидросферы, почвенно-растительного покрова, а также техногенных систем) с целью ее контроля, прогноза и охраны.

В юридической энциклопедии [11] авторы решили включить в мониторинг и государственный мониторинг, кроме системы наблюдений, оценку, прогноз состояния и динамики какого-либо явления, процесса или иного объекта с целью его контроля; управления его состоянием, охраны, выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям. В

данной работе мониторинг является системой, включающей три основных компонента - функции: наблюдение, оценку и прогноз.

Целями мониторинга, по словам авторов работы [11], являются: контроль объекта (явления, процесса и т.д.), управление его состоянием, охрана и выявление его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям.

В указанной выше энциклопедии [11], под Всероссийским мониторингом социально-трудовой сферы понимается система непрерывного наблюдения за фактическим положением дел в социально-трудовой сфере. В качестве целей подобного мониторинга выступают: своевременное выявление происходящих в указанной сфере изменений, их системный анализ, предупреждение негативных тенденций, краткосрочное прогнозирование развития важнейших процессов в этой сфере.

Таким образом, только в одной работе [11] мы имеем дело хотя и с подобными по сути, но все же различными определениями мониторинга.

Н.Ф.Реймерс [12] считает, что смысл мониторинга в выполнении двух взаимосвязанных функций наблюдения (слежения) и предупреждения.

О мониторинге как системе наблюдения за состоянием окружающей среды, но с учетом последующего прогнозирования данного состояния, сказано в юридической энциклопедии [13].

Авторы работы [14] считают, что мониторинг – это система постоянных наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния какого-либо природного, социального и т.п. объекта.

Обратимся теперь к социологическому справочнику [15], где мониторинг формулируется как специально организованное систематическое наблюдение за состоянием объектов, явлений, процессов с целью их оценки, контроля, прогноза. Следовательно, основной функцией мониторинга в работе [15], является наблюдение, а целями – оценка, контроль, прогноз.

В работе [16] о мониторинге сказано как: 1) сборе информации средствами массовой коммуникации; 2) наблюдении, предостережении и прогнозе экологических ситуаций.

Авторы Казахстанской политологической энциклопедии [17]

считают, что мониторинг – это наблюдение и сбор информационных данных с помощью средств современной техники в различных сферах человеческой деятельности. В этой же работе дается определение социально-политического мониторинга как постоянного, систематического сбора информации средствами массовой коммуникации в целях наблюдения, контроля хода развития какого-либо социально-политического явления или процесса и прогнозирования. По мнению авторов работы [17], социально-политический мониторинг – это, прежде всего, сбор информации. Целями мониторинга в указанной работе являются: наблюдение, контроль и прогнозирование.

В работе [2] политический мониторинг определяется как наблюдение, оценка и прогноз состояния и развития какого-либо политического явления, а в работе [18], наряду с наблюдением и прогнозом ситуации, в мониторинг включено также предостережение.

Авторы экономического словаря [19] считают, что мониторинг кроме наблюдений включает также и исследования, а в целом определяет изменения в окружающей среде, вызываемые деятельностью человека. В действительности экономика располагает различными видами мониторинга: ценовой мониторинг, мониторинг хода экономической реформы, кредитно-финансовый мониторинг и т.д. В работе [19] мониторинг назван комплексом, тогда как во многих других источниках мониторинг считают системой, но представляемой с позиций комплексного или структурного подхода. Подобное восприятие мониторинга сдерживает использование системного подхода, а значит возможность целостного представления не только самого понятия, но и системной технологии мониторинга.

В материалах всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики» (20 мая 2004 г. Москва) [20] мониторинг определяется как система постоянного наблюдения и контроля за процессом правотворчества и правоприменения. Кроме того, мониторинг может рассматриваться в качестве момента законотворческой деятельности, способствующего

повышению качества законопроектов. В ходе данной конференции были актуализированы многие вопросы мониторинга, в том числе:

1) важность обеспечения единой методологической и методической основы мониторинга. В этой связи указывалось на необходимость разработки стандартов форм (эталонной базы) нормативно-правовых документов, требований к юридической технике оформления их содержания и т.д.;

2) возможность использования общероссийской автоматизированной системы мониторинга законов и иных нормативных правовых актов в качестве технологической основы и инфраструктуры мониторинга;

3) актуальность реализации мониторинга правовой системы (правового пространства) и правоприменения не только для дальнейшего совершенствования системы законодательства, повышения уровня правовой науки и практики государственного управления, но и использования итогов мониторинга для открытости государственной деятельности, информированности граждан и всей общественности о состоянии правовой основы развития России, повышения уровня правосознания и правовой культуры общества в целом;

4) использование общероссийской системы мониторинга для укрепления правовой основы всей правотворческой, управленческой и правоохранительной системы;

В указанной выше работе [20] под мониторингом правового пространства и правоприменительной практики понимается систематическая, комплексная, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность Совета Федерации по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о качестве реализации своих конституционных полномочий, а также о состоянии законодательства, практики применения нормативных правовых актов, общественных отношений в той или иной сфере жизнедеятельности, результаты которой учитываются при принятии, одобрении федеральных конституционных законов и федеральных законов и при реализации своих прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Иными словами, мониторинг

законодательства и правоприменительной практики – это систематическая деятельность органов государственной власти по анализу состояния и последующему прогнозу российского законодательства, а также практики его применения.

Мониторинг определяется нами как целенаправленное и систематическое наблюдение (слежение) за изучаемым объектом, сбор, учет и распространение, а также необходимое аналитическое обобщение полученных данных, обуславливающее адекватное выявление динамики изменения его состояний и определенных характеристик, с целью контроля, оценки и прогноза.

Государственный мониторинг служит соответствующему информационному и аналитическому обеспечению принятия решений, соблюдению законности, совершенствованию и развитию правовой системы государства.

С помощью мониторинга могут формироваться определенные индикаторы нормального состояния (функционирования) объекта и наоборот – наличие и оптимальное расположение указанных индикаторов существенно повышает эффективность, качество, надежность и системность мониторинга. Индикаторы, представляющие собой базовый инструментарий в процессе мониторинга, являются интегральными показателями, количественно определяющие признаки, свойства и иные качественные характеристики изучаемого объекта (объекта мониторинга), поддающиеся контролю. Подобные индикаторы часто носят нормативный характер. В качестве индикаторов могут выступать, например: энергетические показатели; экологические индикаторы; индикаторы деятельности системы здравоохранения; индикаторы бедности; технические, технологические нормы, нормативы, стандарты и т.д. Чтобы индикаторы выполняли свое предназначение, результаты мониторинга должны быть известны не только специалистам и лицам, принимающим решения на всех уровнях, но и заинтересованной общественности. Индикаторы оценки состояния законодательства и правоприменительной практики используются для оценки качества и эффективности законодательных и иных нормативных правовых актов с момента их планирования и далее на этапах разработки, приня-

тия и практической реализации.

В процессе мониторинга часто используются так называемые индексы, представляющие собой цифровой статистический показатель, выражающий (чаще в процентах) последовательные изменения каких-либо явлений и процессов. Например, индекс человеческого развития рассматривается мировым сообществом в качестве комплексной оценки уровня развития и использования человеческого потенциала с учетом его основных компонентов: объема валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения; продолжительность и качества жизни; возможности получения образования и совершенствования знаний.

Среди общих принципов, относящихся к мониторингу, можно указать принципы: непрерывности в наблюдении за объектом; объективности; системности, обуславливающей целостность; приоритета управления; опережения; прогностичности; доступности; оперативности и своевременности и т.д.

Отвечая требованиям надежности (воспроизводимость результатов при повторном мониторинге различными субъектами), репрезентативности (определенная точность выбора объектов мониторинга и их достаточность с точки зрения получения необходимых результатов), валидности (обоснованность методов, способов и результатов мониторинга), мониторинг, тем не менее, должен носить творческий характер.

К основным признакам мониторинга могут относиться:

- определенное совпадение с понятием текущего контроля;
- длительный период целенаправленного наблюдения (слежения) с использованием различных средств;
- наличие банка данных об объекте, их учет и систематизация;
- предварительное аналитическое обобщение полученных сведений и данных на основе различных апробированных методов (статистики, сравнения и т.д.) с использованием общепризнанных или установленных норм, стандартов, нормативов и т.д.;
- обоснованное представление результатов;
- возможность выявления динамики изменения и оценки состояний и различных характеристик объекта мониторинга, в

том числе с учетом различных (внутренних и внешних) влияющих факторов, способных существенно изменить показатели объекта;

- возможность выявления тенденций и закономерностей изменения показателей объекта и его взаимодействия с окружающей средой;

- возможность прогнозирования поведения и будущего состояния объекта, в том числе с учетом влияющих факторов.

Функциями мониторинга могут являться:

- обеспечивающая – как подсистема контроля и управления, как компонент программы исследований и т.д.

- контролирующая, непосредственно реализующая задачи контроля;

- целеобразующая, обуславливающая деятельность по формулированию целей, служащих решению выявленных в процессе мониторинга проблем;

- познавательная, способствующая получению нового знания и осуществлению познавательной деятельности;

- образовательная, связанная с использованием результатов мониторинга в учебном процессе образовательных учреждений;

- информационная, обеспечивающая регулярное получение информации о состоянии, характеристиках и поведении (функционировании) объекта, банк данных и коммуникации в процессе изучения (мониторинга) объекта;

- диагностическая, позволяющая осуществлять необходимую иллюстрацию и оценку состояния, характеристик и показателей поведения (функционирования) объекта;

- экспертная, направленная на экспертизу состояния, методов, процессов, проектов, программ и т.д.;

- экспериментальная, направленная на изучение и внедрение новых средств и методов наблюдения (слежения) за объектом, оценки и прогноза его состояния и т.д.;

- аналитическая, сопровождающая процесс мониторинга, связанная с обработкой, анализом, обобщением, представлением и т.д. данных об объекте, его состоянии (в том числе с учетом воздействия внешних факторов), поведении (функционировании), взаимодействии с окружающей средой и т.д.;

- прогностическая, осуществляемая на основе анализа

данных мониторинга и иных сведений, имеющих непосредственное отношение к изучаемому объекту и способствующих более надежному и обоснованному прогнозу;

- коррекционная (регулирующая), обеспечивающая информационную основу для своевременной коррекции (регулирования) состояния объекта, его характеристик и поведения (функционирования).

Современное государственное управление выдвигает новые требования к информации для принятия управленческих решений. От того, насколько системно и своевременно осуществляется мониторинг, зависит эффективность управления. Являясь необходимым элементом государственного управления, мониторинг должен отвечать целям этого управления.

Мониторинг может быть функцией государственного органа, под которой, в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об административных процедурах» [21], понимается осуществление государственным органом деятельности в пределах полномочий, установленных законом. В данном случае следует заметить, что деятельность компетентного органа, осуществляющего мониторинг, будет представлять собой совокупность наблюдения (слежения) за объектом, анализа, оценки и прогноза его состояния и поведения (функционирования). При этом информация мониторинга должна быть объективной и упреждающей [21], но в целом обеспечивающей своевременное и обоснованное принятие государственными органами и должностными лицами Республики Казахстан управленческих решений.

Обратимся к опыту мониторинга разных государств. Например, в Великобритании в законопроект включают норму, определяющую срок его пересмотра. Подобный подход существует в Нидерландах, где в принимаемых законах имеется параграф с указанием в нем срока пересмотра закона. В некоторых европейских странах используется практика экспериментальных законов, с помощью которых осуществляется мониторинг его «жизнеспособности» и определенная оценка возможности достижения поставленных целей. В Германии некоторые проекты законов подвергаются

так называемым испытаниям, в процессе которых законопроект вводится в действие на определенный период времени на какой-либо конкретной территории государства. Впоследствии осуществляется сравнительный анализ применения указанного документа.

К основным мероприятиям мониторинга следует отнести:

- обоснование актуальности мониторинга;
- определение целей и задач;
- формирование (или конкретизация имеющейся) системы мониторинга и ее субъектов;
- выявление объектов мониторинга и определение структуры и содержания необходимой информации о них;
- разработка и исполнение целевых программ мониторинга, включая, например, программы: сбора и систематизации данных; их аналитического обобщения; оценки и прогноза состояния объектов мониторинга; представления результатов мониторинга (выводов и рекомендаций) для принятия управленческих решений, в качестве отчетов, для официальной статистики и опубликования в средствах массовой информации и т.д.
- разработка и реализация обеспечивающих программ и подпрограмм (программы и подпрограммы нормативного, организационного, методологического, методического, научного, кадрового, материально-технического и иного обеспечения).
- разработка и реализация целевых программ взаимодействия с государственными органами, научно-исследовательскими и образовательными учреждениями, общественными объединениями, неправительственными и международными организациями и т.д.

Основными методами мониторинга деятельности государственных органов могут являться: наблюдение; системный анализ; метод системного подхода; социологические методы; экспертиза, а также изучение реальных результатов деятельности; соблюдения законности; изучение фактов нарушения прав человека и гражданина; изучение функций подразделений и государственного органа в целом; изучение кадрового потенциала; изучение результатов взаимодействия

государственного органа с иными органами государственного управления и неправительственными организациями и общественностью; изучение плановой деятельности и статистических данных о ней (материалы и основные показатели отчетов, представляемые в контролирующие органы и в органы официальной статистики); изучение (входящих, циркулирующих внутри государственного органа и выходящих) документов, в том числе нормативные, систему управленческих и иных решений и т.д.; изучение материалов средств массовой информации (пресса, телевидение, радио и т.д.) о деятельности государственного органа и т.д.

Основной сферой практического использования мониторинга является управление. Целесообразно в этой связи рассмотреть вопрос о взаимосвязи мониторинга с государственным управлением и контролем.

1.2. МОНИТОРИНГ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ

По мнению Г.В.Атаманчука [22] управление в целом представляет собой целеполагающее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое непосредственно (самоуправление) или посредством специально созданных структур, включая государство, общественные объединения, партии, предприятия и т.д. В работе [22] выделяются следующие основные функции управления: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль. Указывая практически эти же функции управления, В.И.Рыкунов [23] причисляет к общепризнанным функциям управления также работу с информацией и руководство.

А.П.Коренев [24] функции управления подразделяет на: 1) общие функции управления, присущие всей системе государственного управления в целом и отдельным ее звеньям; 2) специальные функции управления, воздействующие на отдельные сферы социальной деятельности; 3) обеспечивающие (вспомогательные) функции управления, обслуживающие про-

цессы реализации общих и специальных функций.

Как следует из выше сказанного, мониторинг, не являясь конкретной функцией управления, охватывает практически все перечисленные элементы системы управления. Наличие механизмов отслеживания и оценки результатов управления позволяет выявить не только положительные тенденции и прогресс, но и различные неполадки и проблемы, относящиеся к изучаемому объекту. Мониторинг служит информационному обеспечению управленческих решений.

Для выявления взаимосвязи между функциями, а также последовательности различных видов деятельности, целесообразно рассматривать управление не только с точки его содержания, но и технологии [25]. В этой связи технологический подход удобен для целостного представления мониторинга не только в рамках полномочий государственного органа, но и государственного управления в целом. К стадиям, характеризующим технологию управления, могут быть отнесены:

- сбор, и аналитическое обобщение информации;
- подготовка и принятие решения;
- организация исполнения;
- контроль исполнения решений.

Каждый из перечисленных выше компонентов, в свою очередь, может иметь свою технологию реализации поставленных целей.

Для эффективного управления важно, чтобы структура субъектов управления была адекватна целям и процессу управления. От этого, как считают авторы работы [26], во многом зависит коэффициент полезного действия управления. Субъект управления выполняет функции руководства и воздействует на субъект с целью перевода его в новое состояние. Каждый объект управления, в свою очередь, представляет собой сложную целостную систему, состоящую из подсистем, также имеющих свою структуру. Чем выше степень соответствия субъекта объекту, тем эффективнее осуществляется управление [26].

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган, представляющий собой единичную структуру

власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций [22].

В работе [27] эффективность управления определяется соотношением между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов и максимальными результатами, которые можно было бы получить с их помощью. Мониторинг результативности государственного управления в работе [27] рассматривается как постоянный процесс оценки, сконцентрированный на результатах программы и тесно связанный с другими направлениями управленческой деятельности и системами контроля, как основной их элемент. Наблюдение (мониторинг) за деятельностью государственных органов подразумевает не только изучение результатов их деятельности, но и проведение экспертиз, изучение соответствующих статистических данных, документов, материалов средств массовой информации о деятельности, данных социологических исследований и т.д.

К целям мониторинга в сфере государственного управления можно отнести контроль, оценку и прогноз состояния объекта, например: управленческих решений; состояния управления и его эффективности в целом; предупреждения и своевременного устранения отрицательных последствий управления; рационального использования ресурсов; соблюдения законности; реализации стратегии и целевых программ; совершенствование и развитие законодательных и иных нормативных правовых актов и т.д.

По Закону Республики Казахстан «Об административных процедурах» [21] государственными органами являются государственные учреждения, уполномоченные Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами на осуществление от имени государства следующих функций:

- 1) издание актов, определяющих общеобязательные правила поведения;
- 2) управление и регулирование социально значимых общественных отношений;
- 3) контроль соблюдения установленных государством общеобязательных правил поведения.

Содержание государственного управления составляет дея-

тельность по реализации его функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами. При этом Г.В.Атаманчук [22] предлагает различать функции государственного управления и управленческие функции государственных органов. В рамках целостной функциональной структуры государственного управления государство выступает как субъект управления. Функции характеризуют содержание управления и представляют собой общие виды деятельности субъектов управления. В этой связи особое значение имеют отдельные управленческие действия и деятельность субъектов управления в целом.

Представляя механизм управления как целостную систему, авторы работы [26] имеют в виду определенный состав элементов, образующих структуру организации управления (систему), и процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект, взятые во взаимодействии и взаимообусловленности. Механизм управления при этом предлагается рассматриваться как совокупность: 1) субъектов управления; 2) объектов управления; 3) форм деятельности; 4) методов деятельности; 5) функций управления; 6) стадий управленческого процесса.

На наш взгляд, показанная выше структура механизма управления отражает целостную систему управления лишь отчасти.

Как считает А.П.Коренев [24], в функциях проявляется сущность, содержание, цели и задачи управления. Подобное восприятие функций, как нам представляется, в наибольшей степени отвечает задачам изучения и реализации управления как целостного явления. Это обстоятельство будет способствовать также системному изучению мониторинга, который, как правило, включается в компетенцию государственных органов как функция, не имеющая, тем не менее, необходимой концепции ее максимального и эффективного использования в управлении.

В работе [24] общие функции управления содержат в себе признаки мониторинга:

учет, как систематический сбор сведений и данных о статике и динамике объекта управления, осуществляемый путем

регистрации, сравнения и сопоставления конкретных фактов, характеризующих с количественной и качественной сторон состояние и развитие объектов, в максимальной степени отражает сущность мониторинга;

функция анализа, осуществляемая как познавательный вид деятельности по обработке и осмыслению информации, осуществляемой в целях глубокого изучения и понимания состояния объекта управления, объективной оценки этого состояния, с тем чтобы своевременно оказывать на объект управления соответствующее управленческое воздействие, имеет непосредственное отношение к мониторингу;

функция прогнозирования, представляемая в качестве научно обоснованного суждения о возможных состояниях объекта управления в будущем или путях и сроках достижения этих состояний, чаще относится к целям мониторинга;

функция планирования, включающая разработку общей концепции развития системы управления, обоснование конкретных заданий, сроков, целей и путей их реализации, т.е. программы действий (мероприятий) на перспективный период, также осуществляется по отношению к мониторингу;

функция организации, понимаемая как разработка и осуществление конкретных мер по реализации принятого решения (плана, программы), имеет отношение и к организации мониторинга;

функция регулирования или действий, направленных на установление, изменение или прекращение тех или иных управленческих отношений, складывающихся между участниками государственного управления, на упорядочение их поведения, может осуществляться как следствие изучения информации, получаемой в процессе мониторинга того или иного объекта;

функция контроля - как действие, устанавливающее соответствие исполнения принятому решению путем сопоставления фактически достигнутых промежуточных или конечных результатов и задач (заданий), предусмотренных решением (программой, планом) и осуществляемая постоянно (как текущий контроль - наше уточнение), по сути дела, является мониторингом.