**Министерство общего и специального образования**

**Российской Федерации**

**КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**Кафедра государственного и муниципального управления**

Допустить к защите в ГАК

"\_\_\_\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_1998г.

Заведующий кафедрой,

профессор \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Ю.В. Филиппов

**jjkkkjghfghjdfjkfjhfhvfhghfgghfjfjkfggghjdfhfjgjgjdfigggiwgfgfhg**

**Д И П Л О М Н А Я Р А Б О Т А**

**ОРГАНИЗАЦИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ**

**ДОКУМЕНТОВ В АДМИНИСТРАЦИИ ( ПРАВИТЕЛЬСТВЕ ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.**

Выполнил дипломник

Группа А факультет управления

Специальность: государственное и муниципальное управление

Руководитель доцент

Нормоконтролер доцент

Краснодар, 1998

**СОДЕРЖАНИЕ**

**ВВЕДЕНИЕ ............................................................................................................ 4**

**1. КОНТРОЛЬ КАК ВАЖНЕЙШАЯ ФУНКЦИЯ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ ..................................................................................................... 6**

1.1. Понятие и сущность контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации .................................................................................................... 6

1.2. Проблемы контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации на современном этапе ........................................................... 13

1.3. Правовая основа контроля за исполнением распорядительных документов ................................................................................................. 20

**2. ВИДЫ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АДМИНИСТРАЦИИ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕ) СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ....................................................................... 28**

2.1. Виды контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации ....................................................................................................................... 28

2.2. Этапы контрольного процесса в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации ............................................................. 34

**3. ОСНОВНЫЕ ЗВЕНЬЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ АДМИНИСТРАЦИИ (ПРАВИТЕЛЬСТВА) КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ ................................................................................................................................** 42

3.1. Отдел по контролю за исполнением служебных документов организационного управления администрации Краснодарского края .............................................................................................................. 43

3.2. Контрольно-аналитическое управление администрации Краснодарского края ................................................................................ 59

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ .................................................................................................. 70**

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ..................................... 73**

**ПРИЛОЖЕНИЯ ................................................................................................. 76**

**ВВЕДЕНИЕ**

Вопрос, который рассматривается в данной работе, чрезвычайно актуальный. Система государственного контроля за исполнением распорядительных документов в России имеет богатую историю и не менее богата проблемами.

Большинство нынешних проблем социально-экономического развития нашего государства в значительной степени связаны с отсутствием эффективных механизмов реализации принятых решений и контроля за исполнением как на высшем уровне государственного управления, так и на уровне субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

К сожалению степень разработанности данной темы не может считаться хорошей. За последние годы на серьезном научно-теоретическом уровне эта тема затрагивалась либо косвенно, либо обзорно - в целях обоснования узкоспециальных аспектов практической деятельности. Причем чаще всего авторами для подтверждения своих выводов привлекалась теоретическая база государственного строительства доперестроечного периода. Почти не учитывалось то, что за последние годы изменилось и само государство, и общество, и образ нашей жизни, и мировоззрение российских граждан. Возникли новые проблемы, связанные с реалиями сегодняшнего дня - приватизацией, изменением форм собственности, банкротством предприятий.

В связи с этим целью дипломной работы является изучение деятельности органов контроля за исполнением распорядительных документов, оценка эффективности процесса доведения постановлений и распоряжений до реального исполнения, анализ правовых норм, регулирующих данный вопрос, выявление их эффективности, сравнительное изучение опыта других регионов, выработка рекомендаций по совершенствованию контроля за исполнением распорядительных документов.

Правовой основой работы выступают нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации и других подзаконных актов по проблемам контроля, регламенты и положения о структурных подразделениях администрации Краснодарского края.

Теоретической основой работы являются исследования ученых - специалистов управления, государствоведов (В.Захарова, С.Панкова, Н.Тупикина, С.Фабричного, А.Гришина, Ю.Гуркина, В.Зайцева, С.Мартьянова), материалы научных конференций, статьи практиков в периодической печати.

Работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Глава 1. Контроль как важнейшая функция процесса управления.

Глава 2. Виды контроля за исполнением распорядительных документов и основные этапы контрольного процесса в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации.

Глава 3. Основные звенья системы органов контроля за исполнением распорядительных документов администрации (правительства) Краснодарского края.

**1. КОНТРОЛЬ КАК ВАЖНЕЙШАЯ ФУНКЦИЯ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ**

**1.1. Понятие и сущность контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации**

Реализацию функций исполнительной власти на территории края, области осуществляет система органов исполнительной власти, возглавляемая краевой, областной администрацией.

Администрация - это исполнительно-распорядительный орган, который осуществляет управление краем, областью посредством издания правовых актов.

Акты, издаваемые непосредственно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, охватывают все сферы организации и деятельности этой власти и, в частности, такие, как регулирование экономических отношений, регламентация вопросов собственности, использования природных ресурсов, осуществление социальной защиты населения и целый ряд иных.[[1]](#footnote-1)

Администрация обладает собственной компетенцией для самостоятельного решения задач социально-экономического развития своей территории и использования в этих целях всех имеющихся ресурсов.[[2]](#footnote-2)

Контроль - это процесс, обеспечивающий достижение целей администрации. Он необходим для обнаружения и разрешения возникающих проблем раньше, чем они станут слишком серьезными, и может также использоваться для стимулирования успешной деятельности.[[3]](#footnote-3)

Понятие "Контроль в управлении" можно толковать в узком и широком смыслах.

В узком смысле контроль связывают с какой-либо функцией управления, когда с помощью контроля выявляют те или иные погрешности. Под контролем подразумевают также проверку деятельности кого-либо или чего-либо.

Несколько более широкий смысл в понятие "контроль в управлении" вкладывается при определении его, как проверки соблюдения и выполнения нормативно установленных задач, планов и решений. Здесь подчеркивается функциональное назначение контроля, его возникновение на определенной стадии управленческого процесса.

Контроль исполнения документов включает в себя *следующие стадии*:

1. Учет контролируемых документов.

2. Непосредственную проверку и регулирование хода исполнения документов.

3. Анализ результатов исполнения контролируемых документов в установленные сроки.

Система контроля - выражается в совокупности субъекта, объекта и средств контроля, взаимодействующих как единое целое в процессе установления желаемых результатов исполнения, измерения состояния объекта контроля, анализа и оценки данных измерений, выработки корректирующих воздействий.

Используются различные системы линейного, функционального и операционного контроля. Линейный контроль охватывает администрацию в целом. Каждая процедура функционального контроля ограничена рамками соответствующего подразделения и точно очерчена. Процедуры операционного контроля ограничены рамками одного конкретного задания.[[4]](#footnote-4)

Органами контроля за исполнением распорядительных документов в субъекте Российской Федерации являются контрольные органы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Эти функции в регионе прежде всего осуществляет полномочное представительство Президента Российской Федерации. Кроме этого осуществляет контроль за деятельностью администрации субъекта Российской Федерации Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, на которое возложена задача координации всех контрольных органов на всех уровнях государственного управления. Прокуратура Российской Федерации, министерство юстиции Российской Федерации, министерство внутренних дел Российской Федерации, налоговая служба Российской Федерации и другие контрольные органы Российской Федерации осуществляют контроль за деятельностью своих территориальных подразделений в субъектах Российской Федерации, а также контрольных органов субъектов Федерации.

Объектами контроля являются Указы и Распоряжения Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, Постановления и Распоряжения главы администрации, правительства субъекта Российской Федерации по различным вопросам.

Разнообразие объектов контроля за исполнением распорядительных документов не может скрыть его специфики - проверяется и оценивается с одной стороны деятельность организаций, должностных лиц с точки зрения ее содержания и эффективности, а с другой стороны - деятельность по выполнению конкретных правовых актов.

Контроль относится к числу тех функций управления, сущность которых понимается чаще всего неправильно. У многих слово “контроль" вызывает прежде всего отрицательные эмоции. В сознании чаще всего это связывается с ограничениями, принуждением, отсутствием самостоятельности, то есть со всем тем, что прямо противоположно нашим представлениям о свободе. Но жизнь учит, что свобода есть результат правильного устройства общества. Цена свободы - вечная бдительность. Свобода без контроля приносит гораздо больше вреда, чем пользы. Свобода означает ответственность, право делать все то, что разрешают законы. А значит без контроля не обойтись. Контроль является одним из важнейших звеньев системы управления.[[5]](#footnote-5)

По мнению большинства людей контроль - это то, что позволяет удерживать работников в определенных рамках. В принципе это верно. Один из аспектов контроля действительно состоит в обеспечении подчинения. Однако сводить контроль просто к неким ограничениям, исключающим возможность действий, наносящих вред организации и заставляющих каждого вести себя строго дисциплинировано, - означало бы упустить из виду основную задачу управления.[[6]](#footnote-6)

Контроль очень важен для успешного функционирования исполнительной власти. Без контроля начинается хаос и объединить деятельность каких-либо подразделений становится невозможно.

В администрации функция контроля начинает осуществляться с того момента, когда руководство сформулировало цели и задачи в распорядительных документах. Контроль за исполнением распорядительных документов - это часть в едином процессе обеспечения достижения администрацией своих целей, выраженных в постановлениях и распоряжениях . Здесь важно то, что уже сами по себе цели и планы администрации определяют ее направление деятельности, распределяя ее усилия тем или иным образом и направляя выполнение работ. Контроль, таким образом, является неотъемлемым элементом самой сущности организации исполнительной власти.

Планы и организационные мероприятия - это лишь намерения достичь такого состояния, какое хотелось бы видеть в будущем руководству. Множество разнообразных обстоятельств может воспрепятствовать тому, чтобы задуманное реализовалось. Изменение законов, социальных ценностей и других переменных величин окружающей среды могут превратить планы, вполне реальные в момент их формирования, через некоторое время в нечто совершенно недостижимое. Для того, чтобы подготовиться и отреагировать должным образом на подобные изменения, нужен эффективный механизм оценки воздействия на них этих перемен.

Кроме того, даже самые лучшие организационные построения имеют свои изъяны. Программы, выглядящие привлекательно на бумаге и успешно использовавшиеся в другом месте и в другое время, могут и не оправдать всех надежд, возлагающихся на нее руководством .

Еще одним фактором неопределенности, постоянно присутствующим в управлении, являются люди, исполняющие распорядительные документы. Несмотря на многочисленные успехи в понимании механизма поведения людей в процессе трудовой деятельности, потребуется немало времени для того, чтобы сколько-нибудь связно и детально прогнозировать ответную реакцию работников на введение новых инструкций и команд, возложение дополнительных прав и обязанностей.

Вовремя неустраненные ошибки и проблемы, возникающие при анализе ситуации внутри администрации, переплетаются с ошибками в оценке будущих условий окружающей среды и поведения людей. Вероятность такого переплетения в администрации весьма велика из-за высокой степени взаимосвязи различных подразделений.

Функция контроля - это такая характеристика управления, которая позволяет выявить проблемы и скорректировать соответственно деятельность администрации до того, как эти проблемы перерастут в кризис.[[7]](#footnote-7)

Контроль должен иметь стратегический характер, т.е. поддерживать цели и задачи той структуры, той организации, в интересах которых он существует. Одна из важнейших задач контроля в связи с этим состоит в обеспечении действенности принимаемых решений, реализации задуманных планов и нацеленности на практические результаты. Администрация обязана обладать способностью вовремя фиксировать свои ошибки и исправлять их до того, как они повредят достижению целей. Когда она достигает желаемых целей и в состоянии сформулировать новые, мы можем сказать, что контроль здесь существует, что он эффективен.[[8]](#footnote-8)

Так контроль администрации края в промышленности, транспорте и связи, учитывая работу, проделанную подразделениями за год и существующие недостатки в ее реализации, а также экономическую ситуацию в регионе, позволил сформулировать новые задачи в этих направлениях:

- провести инвентаризацию промышленных предприятий, определить их возможность и конкурентноспособность в целях расширения позиции края на существующих рынках;

- разработать механизм бюджетного заказа промышленным предприятиям для обеспечения продукцией муниципальных структур, финансируемых из краевого и местного бюджетов;

- в целях поддержки местных товаропроизводителей определить механизмы ограничения вывоза из края древесины твердолиственных пород в круглом виде;

- создать систему поддержки формирования финансово-промышленных групп в наиболее значимых отраслях хозяйственного комплекса края;

- изыскать способы реанимации предприятий, продукция которых является жизненно важной для края ( АО “ЗИП”, “Сатурн”, “Компания Импульс”, “Крымский йодный завод”, “Ейский станкозавод” и других);

- содействовать организации на свободных производственных площадях предприятий малого бизнеса, совместных производств на взаимовыгодных условиях.[[9]](#footnote-9)

Равно важной является и положительная сторона контроля, состоящая во всемерной поддержке всего того, что способствует выполнению распорядительных документов. Другими словами, один из важных аспектов контроля состоит в том, чтобы определить, какие именно направления деятельности администрации наиболее эффективно способствовали достижению ее общих целей. Определяя успехи и неудачи и их причины, мы получаем возможность достаточно быстро адаптировать структуру администрации к динамичным требованиям внешней среды и обеспечить тем самым наибольшие темпы продвижения к ее основополагающим целям.

Контроль - это важная и сложная функция управления. Одна из важнейших особенностей контроля, которую следует учитывать в первую очередь, состоит в том, что контроль должен быть всеобъемлющим. Предполагается, что каждый руководитель независимо от своего ранга, должен осуществлять контроль, как неотъемлемую часть своих должностных обязанностей, даже если никто ему специально этого не поручал.

Контроль есть фундаментальнейший элемент процесса управления. Ни планирование, ни создание организационных структур, ни мотивацию нельзя рассматривать полностью в отрыве от контроля. Действительно, фактически все они являются неотъемлемыми частями общей системы контроля.[[10]](#footnote-10)

**1.2. Проблемы контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации на современном этапе**

В итоге серьезных политических реформ, приведших к разрушению вертикалей тоталитарного управления, в России в конце концов не оказалось общегосударственной системы контроля, которая была бы ориентирована на новые, демократические задачи. Многочисленные контрольные органы - от управления Администрации Президента Российской Федерации до региональных - были три-четыре года тому назад во многом самостоятельны, вплотную не соотнесенными и не связанными друг с другом структурами.[[11]](#footnote-11)

Происходящие в стране коренные преобразования не могли не сказаться и на системе контроля. Какое-то время, к сожалению, ему не уделялось должного внимания как со стороны федеральных органов государственной власти, так и в регионах. Проверки проводились редко, не контролировалось выполнение нормативных правовых актов, не проводился анализ состояния контрольной работы.

В соответствии с указом на полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации во взаимодействии с органами прокуратуры возлагаются обязанности:

- обеспечить контроль за соблюдением федеральных законов и указов Президента Российской Федерации территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

На протяжении длительного времени в субъектах Федерации местными органами власти принято несметное количество нормативных актов, противоречащих Российской Конституции, указам и распоряжениям Президента. За всем этим стоят слабость действующей государственной власти, незавершенность и несовершенство государственного строительства, отсутствие системности и хаотичность в правотворческом процессе как на федеральном, так и на местном уровнях и, как следствие,- низкий уровень исполнительской дисциплины.[[12]](#footnote-12)

В итоге практика контрольной деятельности была (да и остается) всего лишь обыкновенной проверкой исполнения или констатацией состояния того или иного объекта управления и реально отброшена на периферию процесса принятия и реализации управленческого решения. Задача же должна быть следующей: предмет контрольной деятельности в процессе контроля должен приобретать новое, более высокое качество, обязательно становиться лучше.

В связи с этим принципиально важно было обеспечить действенный и эффективный контроль за исполнением решений, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Причем под эффективностью контроля следовало понимать не только осуществление контрольных действий с целью выявления нарушений. Это не такая уж сложная задача. Главное, вскрыть причины этих нарушений, обеспечить оперативное устранение выявленных недостатков и, что особенно важно, организовать контрольную работу таким образом, чтобы исключить в дальнейшем возможность повторения ошибок.[[13]](#footnote-13)

Контрольная деятельность должна изменять, гармонизировать отношения между людьми на всех уровнях и во всех звеньях государственной системы управления. Конечным же результатом взаимодействия в процессе контроля должен стать возросший профессионализм управленцев и более рациональное использование всех имеющихся в обществе ресурсов: материальных, трудовых, информационных и других.[[14]](#footnote-14)

Указ Президента Российской Федерации от 24 мая 1994 года N 1015 "О Контрольном управлении Президента Российской Федерации"[[15]](#footnote-15) создал предпосылки для организации государственной системы контроля. И главная среди них - формирование четко определенного круга задач, общих для всех контрольных органов, независимо от их уровня и местоположения в системе государственной власти, от их организационной принадлежности к федеральному или региональному уровню.

Эффективность и действенность контроля в стране связана еще с одним очень важным вопросом - оформлением единой стройной вертикали государственного контроля.

Вступивший в силу Указ ознаменовал собой начало важного этапа возрождения и становления системы контроля в России. Ибо действенная власть - это не просто принятие государственных решений, а их выполнение с помощью эффективного контроля исполнения. Причем не только в центре, но и на местах. Ведь проблема доведения политической воли центра до регионов была и остается одной из центральных для любой власти, организованной на федеральных принципах, в форме федеративного устройства.

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. “Порядок во власти - порядок в стране”[[16]](#footnote-16) году жестко акцентировал внимание на одной из главных причин, породивших острейшие проблемы в стране : "... крайне неэффективный контроль за качеством управления, за исполнительской дисциплиной, соблюдением законов, других нормативных актов". В том же Послании четко поставлена задача, привязанная ко времени: "Необходимо объединить усилия по разработке проекта федерального закона, который бы обеспечил создание стройной структуры специализированных контрольных инстанций, четкое разграничение между ними контрольных функций и полномочий, ликвидацию дублирующих друг друга контролирующих служб”.

Сегодня параллельно существуют достаточно развитые структуры федерального контроля и инфраструктура контрольных служб органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, но, несмотря на обоюдное понимание необходимости создания общей вертикали, зазор между ними за последние несколько лет ликвидировать не удалось.

Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 1996 г. N 383 “О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации”[[17]](#footnote-17), утвердивший ныне действующее Положение о Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации, логически развивает предыдущие нормативные документы на эту тему и усиливает "стержневой" характер этой инстанции в формирующейся системе государственного контроля.

Создание окружных инспекций Главного контрольного управления - шаг безусловно позитивный, но он не оптимизировал нынешнюю ситуацию. Окружных инспекций всего одиннадцать и каждая имеет в среднем по десять подконтрольных субъектов Российской Федерации. Учитывая, что в штате окружных инспекций по 8-12 человек, чисто физически невозможно изменить "погоду" в этой самой вертикали.[[18]](#footnote-18)

Работа Главного контрольного управления, его территориальных подразделений в субъектах Российской Федерации не просто должна быть посвящена контролю за выполнением федеральных законов, указов и поручений Президента Российской Федерации. Главному контрольному управлению надо прежде всего, как это ни старорежимно звучит, взять на себя глобальную функцию и начать контролировать контрольные органы в сфере управления, которых в стране существует крайне много. И они, мягко говоря, допускают и несправедливость, и нарушения, и злоупотребления, которые, безусловно, необходимо своевременно выявлять, обобщать, анализировать и каким-то образом устранять. Кроме того, эта работа поможет оптимизировать количество контрольных структур, а также снимет проблему дублирования в контрольной деятельности.

Необходимо акцентировать внимание на то, что президентский контроль является лишь одним из элементов государственного контроля. Безусловно, ясна необходимость участия в государственном контроле всех органов власти в государстве. Это и Государственная Дума, и Федеральное Собрание, и Правительство, и министерства, и ведомства - на уровне Федерации, это органы государственной власти республик, краев, областей, округов - на уровне субъектов Федерации, это, наконец, органы местного самоуправления. Контроль - систематический, углубленный и по всему спектру вопросов компетенции должен быть постоянным элементом их деятельности.

С другой стороны, нельзя не учитывать, что логика развития президентского контроля должна привести к некоторому изменению основной функции этой инстанции - главными приоритетами этой службы должен стать контроль за важнейшими проблемами - расходованием федеральных денежных средств и этикой служащих органов государственной власти. Причем президентский контроль должен доминировать над другими контрольными службами только в методологическом плане, не подменяя их. Таким образом, Главное контрольное управление должно стать организующим элементом всей вертикали государственного контроля, взяв на себя функцию разработки методик контрольной деятельности, унификации ее результатов.[[19]](#footnote-19)

Нет необходимости доказывать очевидное: без постоянно действующего и эффективного контроля, продуманной системы организации проверок самый хороший закон, нормативный акт главы государства, другие государственные решения могут оказаться лишь благим пожеланием. На стадии реализации любого управленческого решения по-прежнему главным, решающим звеном остается всеохватывающий и всеобъемлющий, конкретный и результативный контроль, где воедино слиты разные его формы: и проверка на месте, и широкая гласность ее итогов, и вдумчивый анализ представленных справок и информаций, и строгий спрос с должностных лиц.[[20]](#footnote-20)

Для повышения эффективности контрольной деятельности на федеральном и региональном уровнях необходимо ускорить создание современной правовой базы, которая бы четко определила и законодательно закрепила систему государственного контроля снизу доверху. Пока, как известно, такой стройной системы контроля исполнительной власти нет. В регионах действуют контрольные органы субъектов Российской Федерации. Не связанные между собой, весьма пестрые по своему численному составу, нередко, они занимаются лишь простым фиксированием поступления распорядительных документов и формальной отметкой об их выполнении, без проведения полноценных и глубоких проверок. До сих пор нет ясности, чем должны заниматься региональные контрольные органы, каков их правовой статус и отношения между контрольными органами разного уровня. Одновременно действуют федеральные контрольные органы - министерств, ведомств. Было бы полезно скоординировать их деятельность.

В целях совершенствования системы контроля в целом и координации и взаимодействия органов необходимо поднять роль контролирующих органов субъектов Федерации и связать их в единой системе. Этого можно было бы достичь установлением такого порядка, по которому контрольные органы администраций субъектов Российской Федерации информируются о всех проверках, проводимых в субъектах, и о результатах этих проверок. Полем деятельности указанных органов мог бы стать текущий контроль за выполнением предписаний и предложений по устранению выявленных недостатков в деятельности соответствующих администраций.[[21]](#footnote-21)

В настоящее время в регионах работает большое количество самых различных контролирующих организаций всех уровней власти и ведомственной подчиненности, зачастую дублирующих друг друга. Действия их до сих пор никем не координируются, а результаты не обобщаются, что резко снижает общую результативность контроля. Каждое ведомство отслеживает нарушения только в рамках своей компетенции, при этом общая картина состояния дел зачастую не прорисовывается.

Такое положение определяет основные задачи контроля в субъектах Российской Федерации:

- обеспечение единства системы контроля в субъекте Российской Федерации;

- осуществление контроля за деятельностью руководителей органов исполнительной власти и управления субъекта Российской Федерации по вопросам соблюдения ими Конституции Российской Федерации, законодательных и иных правовых актов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, обеспечение законности в деле защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства;

- обеспечение взаимодействия с силовыми структурами, координация работы с контролирующими органами;

Главная задача контрольной работы в администрации субъекта Российской Федерации - обеспечение действенности принимаемых решений, реализации задуманных планов и нацеленность на практические результаты.

**1.3. Правовая основа контроля за исполнением распорядительных документов**

Правовая основа контроля за исполнением распорядительных документов складывается из Конституции Российской Федерации, федеральных и краевых законодательных и нормативных актов.

Конституция Российской Федерации определяет основные гарантии законности в стране, в том числе и исполнение федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации, краевых законодательных и нормативных актов, а потому является основополагающим документом в области контроля за исполнением распорядительных документов.[[22]](#footnote-22)

Самым важным законодательным актом в области контроля за исполнением распорядительных документов является Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов"[[23]](#footnote-23) от 20 апреля 1995 года, который предусматривает обеспечение государственной защиты должностных лиц контролирующих органов, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, а также создание надлежащих условий для борьбы с преступлениями и другими правонарушениями. Законом установлена система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц, их близких родственников, а в исключительных случаях также иных лиц. Эти меры призваны предотвратить посягательства с целью воспрепятствовать законной деятельности должностных лиц контролирующих органов, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность.

Согласно закону одной из категорий лиц, подлежащих государственной защите, являются работники контрольных органов Президента Российской Федерации, глав администраций субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативно-правовых актов, выявление и пресечение правонарушений, их близкие родственники.

Федеральный закон определяет социальные и иные гарантии лиц, работающих в контрольных органах. Организация же системы контроля, укрепление исполнительской дисциплины в органах исполнительной власти регулируется указами Президента Российской Федерации.

Основополагающим распорядительным документом в области контроля за исполнением распорядительных документов является Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 1996 года N 383 "О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации”[[24]](#footnote-24), который утверждает Положение о Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации.

*Основными функциями* Главного управления в субъекте Российской Федерации являются:

- контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;

- контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и руководителя Администрации Президента Российской Федерации;

- подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента Российской Федерации о предупреждении нарушений, совершенствовании деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со своими основными функциями Главное управление решает *следующие задачи*:

- организует контроль и проверку деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их руководителей;

- взаимодействует с органами государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении контроля и проверки исполнения федеральных законов;

- координирует при осуществлении проверки деятельность подразделений федеральных органов контроля и надзора в субъектах Российской Федерации;

- вносит по результатам проверок предложения Президенту Российской Федерации о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Не менее важным для организации системы контроля является Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 года "О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы"[[25]](#footnote-25), который принят в целях обеспечения исполнительской дисциплины в системе государственной службы.

Он устанавливает, что является однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности, устанавливает, что нарушения дисциплины, повлекшие последствия в виде нарушения нормального режима функционирования системы государственного управления, иные тяжкие последствия, а также совершенные преднамеренно являются основанием для привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации несут персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины в соответствующих федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Еще одним нормативным документом, укрепляющим систему контроля и исполнительскую дисциплину, стал Указ Президента Российской Федерации № 1536 от 6 ноября 1996 года “О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения порученийПрезидента Российской Федерации”.[[26]](#footnote-26)

Появление этого указа прежде всего вызвано исключительной важностью проблемы укрепления исполнительской дисциплины в органах государственной власти.

Указом установлена персональная ответственность руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за своевременное и полное исполнение поручений Президента Российской Федерации. Определен порядок информирования главы государства о фактах несвоевременного или ненадлежащего исполнения либо неисполнения его поручений.

В осуществлении этой задачи особая роль возлагается на Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, которое призвано выполнять ведущую и координирующую роль в организации контроля и проверки исполнения указов, распоряжений и поручений главы государства.

Особо следует подчеркнуть, что данным Указом предусматривается введение системы упреждающего контроля. Это означает, что руководители органов исполнительной власти обязаны заблаговременно, то есть до истечения срока исполнения, представлять в Главное контрольное управление промежуточную информацию о принятых мерах по исполнению поручений главы государства.

Все вышеперечисленные нормативные документы определяют основные параметры системы контроля на федеральном уровне и уровне субъектов Россиской Федерации. Непосредственно в субъекте федерации контрольные органы осуществляют свою работу на основании регламентов и положений об их работе.

В своей работе контрольные органы Краснодарского края руководствуются постановлением главы администрации Краснодарского края N 213 от 2 июня 1997 года "О Регламенте работы администрации и правительства Краснодарского края".[[27]](#footnote-27) Раздел девятый Регламента полностью посвящен организации контроля исполнения документов.

Согласно Регламента, определяется организационная структура системы контроля, порядок работы должностных лиц с контролируемыми документами, меры по своевременному предупреждению возможных срывов сроков исполнения, порядок регулярного информирования главы администрации, председателя правительства края о ходе исполнения документов как в администрации края, так и в ее отделах, управлениях, комитетах, департаментах, муниципальных образованиях. Регламент требует выполнения основной задачи - обеспечить полное и своевременное выполнение принимаемых решений и качественное исполнение документов.

В аппарате администрации края контролю подлежат следующие документы:

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;

- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;

- постановления и распоряжения главы администрации, председателя правительства края;

- поручения главы администрации, председателя правительства края, данные на планерных совещаниях.

Контроль за своевременным исполнением документов осуществляют:

- глава администрации, председатель правительства края, их заместители по курируемым вопросам;

- руководители других структурных подразделений администрации края, а также уполномоченные ими лица.

Руководители структурных подразделений администрации края являются ответственными за организацию работы по фактическому исполнению контролируемых документов, систематический контроль и оперативное влияние на своевременное, качественное и полное их исполнение.

Оперативный контроль за сроками исполнения документов по контрольным делам осуществляют помощники главы администрации, председателя правительства края, их заместители, заведующие, начальники функциональных отделов; они следят за своевременной разработкой отделами, управлениями, комитетами, департаментами, местными органами самоуправления конкретных мероприятий по выполнению распорядительных документов.

Организация и координация работы по контролю за исполнением постановлений и распоряжений главы администрации, председателя правительства края возложена на отдел по контролю за исполнением служебных документов администрации края.

Непосредственно работу управлений и отделов, осуществляющих контроль, определяют положения о соответствующих контрольных органах. В положениях расписаны их функции, задачи, права, структура и порядок формирования.

Контроль за соответствием принимаемых на региональном уровне постановлений и распоряжений Указам Президента Российской Федерации, постановлениям вышестоящих государственных органов осуществляет правовое управление администрации края, о чем составляет по установленной форме информацию для главы администрации, председателя правительства края, их заместителей.

Порядок работы с контролируемыми документами определяется Положением по организации контроля за исполнением распорядительных документов в администрации края, ее отделах, управлениях, комитетах, департаментах, администрациях районов и городов[[28]](#footnote-28), утвержденного Постановлением Главы администрации Краснодарского края № 255 от 20 июля 1993 года.

Положение устанавливает единую систему контроля за исполнением распорядительных документов, порядок постановки документов на контроль в аппарате администрации края, контроль за ходом исполнения документов, организацию контроля за исполнением документов в отделах, управлениях, комитетах, департаментах администрации края.

Положение “О контрольно-аналитическом управлении администрации Краснодарского края” от 11 марта 1997 года определяет место управления в структуре администрации края, его основные функции, задачи и права.

Положение “О контрольно-аналитическом отделе контрольно-аналитического управления Краснодарского края” и Положение “О зонально-инспекторском отделе контрольно-аналитического управления администрации Краснодарского края”[[29]](#footnote-29) определяют место отделов в структуре контрольно-аналитического управления, порядок их взаимодеиствия с управлением и между собой, а также функции, задачи, права и структуру отделов.

Положение “Об отделе по контролю за исполнением служебных документов организационного управления администрации Краснодарского края”[[30]](#footnote-30) определяет взаимодействие отдела со структурными подразделениями администрации края, его основные функции, задачи и права.

В первой главе раскрыты понятие, сущность, содержание контроля за исполнением распорядительных документов в аппарате субъекта Российской Федерации, современные проблемы контроля исполнения и его правовая основа.

В заключении главы необходимо отметить, что в работе по организации контроля за исполнением документов еще много недостатков. Низка действенность контрольной работы, не всегда исполнители правильно реагируют на выводы и предложения проверяющих. Происходит это во многом из-за того, что до сих пор не определены роль и место контрольных органов в системе государственной власти, отсутствует единообразная для всех субъектов система (структура) контрольных органов, не обозначены четко их функции, а также вопросы процедуры и реализации результатов проверок.

Для преодоления этих недостатков необходим федеральный закон, определяющий систему контрольных органов и организацию их работы по всей вертикали исполнительной власти.

**2. ВИДЫ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕТОВ В АДМИНИСТРАЦИИ (ПРАВИТЕЛЬСТВЕ) СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

**2.1. Виды контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации**

Выделяют три, отличающиеся по структуре деятельности и целям, основных *вида контроля* : предварительный, текущий и заключительный (приложение 1).

Все эти виды контроля схожи по форме осуществления, так как имеют одну и ту же цель : способствовать тому, чтобы фактически получаемые результаты были как можно ближе к требуемым. Различаются они только временем осуществления. (рис. 2.1.)

Предварительный Текущий Заключительный

контроль контроль контроль

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |

Время

Рис. 2.1. Время осуществления основных видов контроля

Предварительный (опережающий) контроль осуществляется до фактического начала исполнения распоряжений. Этот вид контроля позволяет компенсировать инерционность системы и базируется на предвидении.

Предварительный контроль представляет собой планирование и создание организационных структур, их взаимодействие и координацию в осуществлении контроля за исполнением постановлений и распоряжений.

Учитывая, что эффективность контроля за исполнением распорядительных документов в администрации края во многом зависит от качества проверочных мероприятий, на стадии их подготовки заблаговременно анализируется соответствие документов нормативным и статистическим материалам, определяются основные вопросы и порядок изучения, формы и методы их разработки и реализации. К этой работе привлекаются работники администрации, соответствующие специалисты. В зависимости от целей и задач изучений они проводятся с участием работников федеральных территориальных органов исполнительной власти, правоохранительных органов, структурных подразделений администрации края. Такой подход позволяет скоординировать действия и сосредоточить усилия на крупных злободневных проблемах, выработать необходимые меры и предложения.[[31]](#footnote-31)

Использование предварительного контроля предполагает контроль за вводными переменными и прогноз развития ситуации. Сложность состоит в том, чтобы правильно определить эти переменные, построить модель процесса, отразить в этой модели динамику, организовать отбор данных о вводных переменных, осуществить оценку вводных данных в контексте их контрольных значений, наметить и осуществить корректирующие мероприятия.

Одним из важнейших этапов предварительного контроля является установление стандартов выполнения, то есть показателей эффективности, на основании которых происходит оценка работы подразделений по исполнению документов. Основными средствами осуществления предварительного контроля является реализация (не создание, а именно реализация) определенных правил, процедур и линий поведения. Поскольку правила и линии поведения вырабатываются для обеспечения выполнения распорядительных документов, то их строгое соблюдение - это способ убедиться, что работа развивается в заданном направлении. Поэтому на практике необходимо определить правила делопроизводства в контрольной области, которые должны быть едиными для всех подразделений, писать четкие, недвусмысленные должностные инструкции, эффективно доводить формулировки целей до подчиненных, набирать в административный аппарат управления квалифицированных людей, все это будет увеличивать вероятность того, что организационная структура будет работать на реальное исполнение документов.

В органах исполнительной власти предварительный контроль используется в трех ключевых областях - по отношению к человеческим, материальным и финансовым ресурсам.

Предварительный контроль должен ответить на следующие вопросы:

1. Достаточно ли знаний и навыков у сотрудников подразделений, которые будут исполнять распоряжение?

2. Достаточно ли материальных и финансовых ресурсов для выполнения распоряжения?

Предварительный контроль исполнения осуществляется в период подготовки постановлений и распоряжений и последующей постановки утвержденных документов на контроль. К этой работе должны привлекаться все заинтересованные структурные подразделения, которые в дальнейшем будут реализовывать распорядительные документы на практике. Также необходима информация об исполнении подобных распоряжений в прошлом и анализ существовавших отклонений с предложением путей их преодоления. Все это позволяет обеспечить актуальность принимаемых решений и уже на стадии подготовки предусмотреть неукоснительное их исполнение.[[32]](#footnote-32)

Текущий контроль предполагает *три этапа*:

1. Установление нормативов, по которым определяется исполнение распорядительного документа.

2. Сопоставление фактической деятельности с нормативами.

3. Корректирование отклонений от цели, предусмотренной в документе или от норматива.

Текущий контроль за исполнением осуществляется непосредственно в ходе проведения работ. Чаще всего его объектом является выполнение сотрудниками администрации распорядительных документов, а сам он традиционно является прерогативой их непосредственного начальника и контрольных органов. Регулярная проверка работы, обсуждение возникающих проблем и предложений по усовершенствованию работы позволит исключить отклонения от намеченных шагов по исполнению документа. Если же позволить этим отклонениям развиться, они могут перерасти в серьезные трудности.

Текущий контроль не проводится одновременно с выполнением самой работы. Скорее он базируется на измерении фактических результатов, полученных после проведения работы, направленной на выполнение распорядительного документа. Для того, чтобы осуществлять текущий контроль таким образом, аппарату управления необходима обратная связь, т.е. данные о полученных результатах. (рис. 2.2.)

Простейшим примером обратной связи является сообщение контрольного органа руководителям подразделений о том, что их работа неудовлетворительна, если он видит, что они допускают определенные отклонения. Системы обратной связи позволяют руководству выявить множество непредвиденных проблем и скорректировать свою линию поведения так, чтобы избежать отклонения от наиболее эффективного пути исполнения документа.

сопоставление определение фактические

определение показателей показателей показатели

отклонений фактической фактической работы

работы с работы

нормативами

анализ причин программа реализация желаемые

отклонений корректирую корректирую показатели

щих щих их работы

воздействий действий

рис. 2.2. Контур обратной связи управленческого контроля

Простейшим примером обратной связи является сообщение контрольного органа руководителям подразделений о том, что их работа неудовлетворительна, если он видит, что они допускают определенные отклонения. Системы обратной связи позволяют руководству выявить множество непредвиденных проблем и скорректировать свою линию поведения так, чтобы избежать отклонения от наиболее эффективного пути исполнения документа.

Реализация этого контура обратной связи в реальном масштабе времени обладает некоторой инерцией. За счет потерь и отсрочки корригирующих воздействий возможно усугубление положения, переход его в новое, подчас более грозное качество.

Если рассматривать управление, в основном, как попытку обеспечить функционирование администрации в качестве открытой системы с эффективной обратной связью, т.е. как системы, обеспечивающей выходные характеристики на заданном уровне, несмотря на воздействие внешних и внутренних отклоняющих факторов, то понятно, что хорошее управление выходит далеко за рамки простого стремления обеспечить устойчивость системы и соответствующим образом реагировать на возникающие проблемы. Необходимо гибко реагировать на реальные условия и совершенствовать деятельность управления, изначально заняв активную позицию, для эффективной работы в долгосрочном плане.

Заключительный контроль исполнения (контроль выполнения или результирующий контроль) ставит своей целью определение степени соответствия конечного результата после исполнения документа ожидаемому результату. Хотя воздействовать на результаты уже невозможно, он целесообразен и очень важен, так как на его основе возможны выводы, способствующие разработке мероприятий по совершенствованию исполнения документов. В рамках заключительного контроля обратная связь используется после того, как работа выполнена. Либо сразу по завершению контролируемой деятельности, либо по истечении определенного заранее периода времени фактически полученные результаты сравнивают с требуемыми.

В практической деятельности итог заключительного контроля состоит не только в оценке деятельности конкретных подразделений, которые исполняли данный распорядительный документ, но и в выводах, в обобщенной форме вскрывающих причины отклонений, если таковые выявлены, а также в определении пути и механизмов устранения причин, их породивших. Как правило, делаются выводы о необходимости применения соответствующих санкций в отношении исполнителей или организаторов исполнения. В тех случаях, когда основное внимание результирующего контроля сосредоточено на выявлении и распространении положительного опыта, должно быть сделано заключение относительно условий и механизмов, позволивших достичь соответствующих результатов, а также относительно оценки и мер стимулирования исполнителей.

**2.2. Этапы контрольного процесса исполнения распорядительных документов в администрации (правительстве) субъекта Российской Федерации**

В процедуре контроля есть *три четко различимых этапа* : выработка стандартов и критериев, сопоставление с ними реальных результатов и принятие необходимых корректирующих действий. На каждом этапе реализуется комплекс различных мер (рис. 2.3.)

Первый этап процедуры контроля - установление стандартов - демонстрирует, насколько близко, в сущности, слиты функции контроля и планирования. Стандарты - это конкретные цели, прогресс в отношении которых поддается измерению.[[33]](#footnote-33)

Цели, которые могут быть использованы в качестве стандартов для контроля, отличают две очень важные особенности. Они характеризуются наличием временных рамок, в которых должна быть выполнена работа, и конкретного критерия, по отношению к которому можно оценить степень выполнения работы. Конкретный критерий и определенный период времени называются показателями результативности.

Сложность оценки контроля за исполнением заключается в том, что его цели и задачи не всегда поддаются количественному измерению. Невозможность выразить показатель результативности непосредственно в количественной форме не должна служить оправданием (а зачастую именно так и бывает) того, чтобы не устанавливать контрольных стандартов в этой области вообще.

Но даже субъективный показатель, при условии, что осознается его ограниченность, лучше, чем ничего. Таким показателем может быть,

ПРОЦЕДУРА КОНТРОЛЯ

Выработка стандартов и критериев

1. Установить стандарты

2. Выработать показатели результативности

Сопоставление с ними реальных результатов

1. Сравнить достигнутые результаты со стандартами

2. Установить масштаб отклонений

Использовать принцип исключения

Измерить результаты

Эффективно информировать о стандартах и результатах

# Принятие необходимых корректирующих воздействий

1. Выбрать подходящую линию поведения

2. Ничего не предпринимать

Устранить отклонение

Пересмотреть стандарт

Рис. 2.3. Этапы процедуры контроля

например, повышение экономических параметров в связи с исполнением распорядительного документа.

Руководство не может эффективно осуществлять контроль без показателя результативности какого-либо типа. Неизбежным следствием отсутствия такого показателя является управление по наитию, которое фактически уже руководством и не является, а есть просто реакция на ситуацию, вышедшую из-под контроля.

В основу стандарта в области контроля за исполнением распорядительных документов представляется необходимым заложить достижение конечного результата, предусмотренного в постановлении, распоряжении в определенный срок, а критерием оценки состояния контроля - качественное выполнение каждого из пунктов постановления или распоряжения в полном объеме.

Второй этап процесса контроля состоит в сопоставлении реально достигнутых результатов с установленными в распорядительных документах стандартами. На этом этапе руководство определяет, насколько достигнутые результаты соответствуют его ожиданиям. При этом принимается и еще одно очень важное решение : насколько допустимы или относительно безопасны обнаруженные отклонения от стандартов. На этой стадии процедуры контроля дается оценка, которая может послужить основой для начала решительных действий. Деятельность, осуществляемая на этой стадии контроля, зачастую является наиболее заметной частью всей системы контроля. Эта деятельность заключается в определении масштаба отклонений, измерении результатов, передаче информации и ее оценке.

Одна из характерных черт хорошего стандарта системы контроля состоит в том, что в нем содержатся реалистичные допуски параметров цели. Руководство устанавливает масштаб допустимых отклонений, в пределах которого отклонение полученных результатов от намеченных не должно вызывать тревоги. Но, если масштаб взят слишком мелкий, то контрольные органы будут реагировать на очень небольшие отклонения, что весьма разорительно и требует много времени. Такая система контроля может парализовать и дезорганизовать работу администрации и будет скорее препятствовать, чем помогать достижению целей, предусмотренных в распорядительных документах. В подобных ситуациях достигается высокая степень контроля, но процесс контроля превращается наоборот в тормоз. Многие государственные программы были признаны неэффективными именно потому, что большая часть денег тратилась на управление программой и на обеспечение надлежащего контроля за ней, а не на реализацию сути самой программы. В таких случаях объектом контроля являлся в основном срок исполнения, а не содержание и надлежащее качество исполнения.

Для того чтобы быть эффективным, контроль должен быть экономным. Преимущества системы контроля должны перевешивать затраты на ее функционирование. Затраты на систему контроля состоят из затрат времени, расходуемого на сбор, передачу и анализ информации, а также из затрат на все виды оборудования, используемого для осуществления контроля, и затрат на хранение, передачу и поиск информации, связанной с вопросами контроля. Один из способов возможного увеличения экономической эффективности контроля состоит в использовании метода управления по принципу исключения, который характеризуется тем, что система контроля срабатывает только при наличии существенных отклонений от стандартов. Например, система контроля администрации должна реагировать только тогда, когда большинство пунктов распорядительного документа не выполняется эффективно и в определенные сроки в силу известных причин.

Измерение результатов, позволяющих установить, насколько удалось соблюсти установленные стандарты, - это самый трудный и самый дорогостоящий элемент контроля. Для того чтобы стать эффективной, система контроля должна соответствовать тому виду деятельности, который подвергается контролю. Так как контроль за исполнением распорядительных документов охватывает все сферы деятельности администрации, то здесь нужны единые стандарты, такие как сроки поступления информаций об исполнении, степень выполнения каждого пункта распоряжения или постановления и другие.

Выбор подходящей единицы измерения - это зачастую наиболее легкая часть проведения контрольных измерений, обеспечивающих в конечном счете и весь контроль, достижение целей руководства администрации. Равно важно, чтобы скорость, частота и точность измерений тоже были согласованы с деятельностью, подлежащей контролю. Однако любая система сбора и обработки информации относительно дорога. Стоимость проведения измерений зачастую является наиболее крупным элементом затрат во всем процессе контроля.

Необходимым условием любой контрольной деятельности всегда являлась и будет являться своевременная и достоверная информация. Взаимодействие и координация органов государственного управления и контроля невозможна без обмена информацией между ними.[[34]](#footnote-34)

Распространение информации играет ключевую роль в обеспечении эффективности контроля. Для того чтобы система контроля действовала эффективно, необходимо обязательно доводить до сведения работников, выполняющих постановления и распоряжения как установленные стандарты, так и достигнутые результаты исполнения. Подобная информация должна быть точной, достоверной, поступать вовремя и доводиться до сведения ответственных за соответствующий участок работников в виде, легко позволяющем принять необходимые решения и действия, обязательно соблюдая установленные рамки конфиденциальности. Желательно также обеспечит эффективную связь между теми, кто устанавливает стандарты и теми, кто должен их выполнять.

Заключительная стадия этапа сопоставления заключается в оценке информации о полученных результатах. Необходимо решить нужная ли информация получена и важна ли она. Важная информация - это такая информация, которая адекватно описывает исследуемое явление и существенно необходима для принятия правильного решения. Часто оценка информации определяется политикой руководства администрации. Цель этой оценки состоит в том, чтобы принять решение - необходимо ли действовать, и если да, то как.

На третьем этапе руководство должно выбрать одну из трех линий поведения : ничего не предпринимать, устранить отклонение или пересмотреть стандарт. Основная цель контроля состоит в том, чтобы добиться такого положения, при котором процесс управления в администрации действительно заставлял бы ее функционировать в соответствии с целями, предусмотренными в постановлениях и распоряжениях. Если сопоставление фактических результатов со стандартами говорит о том, что цели, установленные в распорядительных документах достигаются, лучше всего ничего не предпринимать. В управлении нельзя, однако, рассчитывать на то, что случившиеся один раз, повторится снова. Если система контроля показала, что какое-то постановление или распоряжение исполняется хорошо, необходимо продолжать измерять результаты, повторяя цикл контроля.

Система контроля, которая не позволяет устранить серьезные отклонения прежде, чем они перерастут в крупные проблемы, бессмысленна. Естественно, что проводимая корректировка должна концентрироваться на устранении настоящей причины отклонения. Но поскольку, однако, большая часть работы по выполнению документов в администрации является результатом объединенных усилий групп людей, то абсолютно точно определить корни той или иной проблемы не всегда представляется возможным. Важно подчеркнуть, что причиной возникающих проблем может быть любая переменная величина и что вклад в отклонение полученных результатов от желаемых может давать сочетание различных факторов. Поэтому нельзя выбрать какое-то одно корректирующее действие только потому, что оно решает возникшую проблему. Прежде, чем выбирать корректирующее действие, необходимо взвесить все имеющие отношение к данной проблеме, внутренние переменные и их взаимосвязи. Поскольку все подразделения администрации так или иначе связаны между собой, любое крупное изменение в одном из них затронет и другие. Вот почему надо вначале убедиться, что предпринимаемое корректирующее действие не создаст дополнительных трудностей, но поможет их разрешить.

Не все заметные отклонения от стандартов следует устранять. Иногда сами стандарты могут оказаться нереальными или ошибочными, потому что они основываются на планах, а планы - это лишь прогнозы будущего. При пересмотре планов должны пересматриваться и стандарты. Часто случается так, что система контроля указывает на необходимость пересмотра планов. Это может случиться при изменении экономических, социальных и других условий. Стандарты, требования которых выполнить очень трудно, делают тщетными стремления сотрудников достичь сформулированных целей и сводят на нет всю мотивацию.

Во второй главе рассмотрены виды, а также этапы процесса контроля за исполнением распорядительных документов, существующие положительные и отрицательные стороны контроля.

В заключении можно сказать, что контроль за исполнением - это процесс обеспечения достижения целей, предусмотренных в распорядительных документах, включающий предварительный, текущий и заключительный контроль на разных этапах исполнения документов. Процесс контроля состоит из установления стандартов, измерения фактически достигнутых результатов и проведения корректировок в том случае, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов.

Для того, чтобы быть эффективным, контроль должен иметь стратегический характер, то есть отображать общие приоритеты руководства администрации и поддерживать их.

Федеральный Закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ “Об основах государственной службы в Российской Федерации”[[35]](#footnote-35) подчеркивает, что контроль и проверка исполнения эффективны лишь в том случае, если являются составной частью работы с кадрами.

В связи с этим хотелось бы подчеркнуть, что главная задача контрольной работы в администрации субъекта федерации - обеспечение действенности принимаемых решений, реализации задуманных планов в заданные сроки и нацеленность на практические результаты.

**3. ОСНОВНЫЕ ЗВЕНЬЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ АДМИНИСТРАЦИИ ( ПРАВИТЕЛЬСТВА) КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ**

В органах государственной власти Краснодарского края, как и во всех субъектах Российской Федерации, осуществляют свою деятельность целый ряд контролирующих органов. Это контрольно-счетная палата Краснодарского края, образуемая Законодательным Собрание Краснодарского края и подотчетная ему, органы прокуратуры и юстиции, контрольно-ревизионное управление и другие территориальные подразделения федеральных контрольных органов в Краснодарском крае. Функционируют они в специально отведенных для них рамках. Мы не будем рассматривать все эти органы, а ограничимся органами контроля за исполнением служебных документов администрации Краснодарского края. Администрация края в целом имеет сложную и разветвленную структуру, состоящую из аппарата главы администрации края и правительства края. В составе администрации края функционируют департаменты, управления, комитеты и отделы. Если рассматривать структуру администрации, то сразу бросается в глаза, что это линейно-функциональная структура с большим числом уровней управления. Вся структура администрации сверху вниз пронизана контролем, где каждый вышестоящий уровень контролирует нижестоящий. (приложение 2)

Кроме того в структуре имеются особо выделенные *элементы системы* контроля:

1. Отдел по контролю за исполнением служебных документов организационного управления администрации края осуществляет:

- учет контролируемых документов, поручений главы администрации и председателя правительства края, данных ими на планерных совещаниях и ход их исполнения;

- анализ результатов исполнения и исполнительской дисциплины;

- по поручению руководства администрации, правительства края и инициативно проверяет выполнение отдельных распорядительных документов.

2. Контрольно-аналитическое управление администрации Краснодарского края, подчиненное непосредственно главе администрации края и председателю правительства. Это управление выполняет функции контроля за хозяйственной и финансовой деятельностью предприятий, организаций и территориальных административных органов администрации края. (приложение 3)

**3.1. Отдел по контролю за исполнением служебных документов организационного управления администрации Краснодарского края**

На отдел по контролю за исполнением служебных документов возложена организация и координация работы по контролю за исполнением постановлений и распоряжений главы администрации и председателя правительства края, а также реализация конкретных мер по повышению персональной ответственности должностных лиц и государственных служащих за своевременность и полноту выполнения распорядительных документов.

Отдел по контролю за исполнением служебных документов является одним из органов системы линейного контроля, который согласно структуре аппарата краевой администрации входит в организационное управление. Организационное управление находится в прямом подчинении главы администрации края, а непосредственно подчиняется заместителю главы администрации по работе с кадрами, органами местного самоуправления, СМИ, взаимодействию с политическими партиями и общественными объединениями. Эта подчиненность не случайна, так как организационное управление организует мероприятия, проводимые с участием главы администрации и председателя правительства края, координирует деятельность структурных подразделений администрации, отвечающих за обеспечение содержательной части мероприятий, проводимых с участием руководства края, составляет текущие и преспективные планы работы. Кроме этого управление занимается формированием и обучением кадрового резерва органов государственного управления, ведением учета, отчетности и анализом исполнения распорядительных документов, а также организацией проверок исполнительской дисциплины в департаментах, управлениях, комитетах и отделах администрации края. Главная задача организационного управления - помочь руководству края в принятиии и реализации управленческих решений. Здесь прослеживается попытка администрации создать систему обратной связи. Управление должно осуществляться с учетом анализа критических материалов, публикуемых в СМИ, недостатков, отмеченных представителями политических партий и общественных объединений, мониторинга мнения населения края. Умение правильно и конструктивно реагировать на критические материалы, способность администрации поддерживать деловые контакты с оппонентами является одним из важных показателей состояния контроля и исполнительской дисциплины.

Структура организационного управления:

Управление организационно состоит из отдела кадров, отдела по контролю за исполнением служебных документов, отдела профессиональной подготовки государственных служащих, инструкторов, подчиняющихся непосредственно начальнику управления. (рис. 3.1.)

Объединение отдела по контролю , отдела кадров и отдела по профессиональной подготовке государственных служащих в одном управлении кажется правильным, так как люди являются неотъемлемым элементом контроля. Более того при разработке системы контроля нужно принимать во внимание поведение людей.

Начальник управления

Зам. начальника Зам. начальника

по кадрам по конторолю

инструкторы

отдел кадров отдел по отдел по

профессиональной контролю за

подготовке исполнением

государственных служебных

служащих документов

Рис. 3.1. Структура организационного управления

Объединение отдела по контролю , отдела кадров и отдела по профессиональной подготовке государственных служащих в одном управлении кажется правильным, так как люди являются неотъемлемым элементом контроля. Более того при разработке системы контроля нужно принимать во внимание поведение людей. Система контроля помогает определить профессиональные качества, необходимые сотрудникам, установить стандарты, используемые для оценки их деятельности, построить систему вознаграждений и наказаний на основании полученных результатов работы. Сотрудники, на которых распространяется система контроля должны быть заинтересованы в предложении видов и форм контроля для того, чтобы их труд оценивался на основании реальных стандартов. При разработке процедуры контроля принимается во внимание поведение сотрудников департаментов, управлений, комитетов и отделов, которые являются непосредственными исполнителями распорядительных документов. В администрации края руководство сделало процесс контроля нарочито видимым, чтобы оказать воздействие на поведение сотрудников и заставить их направить свои усилия на достижение целей организации. Основная идея такой наглядности состоит не в том, чтобы фиксировать ошибки, а в том, чтобы предотвратить их. В свою очередь это увеличивает возможности контроля максимально сближать реальные результаты с намеченными. Но при этом возникает ситуация, когда сотрудники организации знают, что их ошибки и достижения в тех областях, где установлены четкие стандарты и выполняется процедура контроля, послужат основанием для распределения вознаграждений и наказаний. Другими словами, можно сказать, что появляется тенденция сотрудников всячески подчеркивать работу в тех областях, где проводятся измерения, и пренебрегать той, где подобные измерения не проводятся.

В нашем случае сотрудники уделяют основное внимание делопроизводству, срокам исполнения всего постановления или отдельных его пунктов, которые тщательно контролируются отделом по контролю. Содержательная часть и глубинная суть исполнения документа не подвержены столь глубокому контролю, а значит остаются без должного внимания исполнителей. Можно сказать, что односторонний контроль обеспечивает эффективное достижение какой-либо определенной цели, но в то же время препятствует достижению интегральных целей организации во многих важных областях.

Другой поведенческий эффект контроля заключается в том, что он побуждает людей выдавать организации непригодную информацию. При разработке проекта распоряжений и постановлений администрации подразделения могут стараться устанавливать заниженные показатели достижения цели и завышенные сроки исполнения, увеличивая вероятность реального их достижения и получения вознаграждения при подведении итогов.

Для того, чтобы этого не происходило, сотрудники должны чувствовать, что стандарты, используемые для оценки их деятельности, действительно достаточно полно и объективно отражают их работу. Если в процессе контроля у сотрудника или подразделения в целом возникли какие-то проблемы с системой контроля, то они должны иметь возможность обсудить их со специалистами по контролю. Практика свидетельствует о том, что нельзя перегружать подчиненных многочисленными формами контроля, иначе это будет поглощать все их внимание.

Контроль и проверка исполнения эффективны лишь в том случае, если они являются составной частью работы с кадрами.

Целью работы отдела по контролю является обеспечение эффективности управления на основе действенного контроля за сроками и качеством исполнения распорядительных документов и принятия своевременных мер по их выполнению.

Для администрации края важным фактором является признание населением эффективности ее работы.

Для достижения указанных целей система контроля за исполнением документов обеспечивает выполнение следующих *основных задач*:

- контроль за сроками исполнения документов;

- контроль за ходом исполнения документов по объемам работ и качеству их выполнения, непосредственную проверку хода выполнения;

- учет и анализ результатов исполнения.

*Основными полномочиями* отдела по контролю за исполнением документов являются:

- регистрация, учет и постановка документов на контроль;

- своевременное выявление отклонений от заданий, предусмотренных в документах по срокам и объемам выполненных работ;

- регулярное информирование руководителей администрации о состоянии исполнения (сколько и каких документов исполнено и не исполнено и кем);

- информирование исполнителей о приближении сроков исполнения документов;

- выдача информации о контролируемых документах по запросу.

Документы ставятся на контроль, если:

- необходимость их контроля определена резолюциями руководства;

- в документах установлены конкретные задания и сроки исполнения;

- предусмотрено представление сообщений в вышестоящие органы о ходе выполнения.

Контролю подлежат также некоторые служебные документы с просьбами, ходатайствами перед администрацией края, требующие подготовки ответов.

В целях контроля за ходом исполнения распорядительных документов отдел по контролю:

- уведомляет отделы, управления, комитеты, департаменты администрации края, местные администрации о постановлениях, распоряжениях главы администрации края, правительства края, взятых на контроль;

- высылает запросы о представлении информаций;

- напоминает о приближении сроков исполнения по всем служебным документам, поставленным на контроль;

- получает информации по контролируемым постановлениям, распоряжениям; проверяет их полноту и качество, ведет учет поступления информаций по срокам; делает отметки в контрольных делах о фактическом исполнении документов, выясняет причины их невыполнения;

- ведет учет состояния исполнительской дисциплины по каждому документу и исполнителю;

- в необходимых случаях информирует главу администрации, его заместителей, вносит предложения и организует проверки фактического выполнения распорядительных документов непосредственно в подразделениях администрации края, местных администрациях;

- запрашивает от подразделений, местных администраций материалы, необходимые для анализа хода выполнения контролируемых документов;

- проводит проверки организации делопроизводства в приемных руководства администрации, ее подразделениях, местных администрациях;

- согласовывает проекты пос5тановлений и распоряжений главы администрации, правительства края, визирует их;

- осуществляет методическое руководство по организации делопроизводства, контроля за исполнением документов, проводит семинары по обмену опытом работы с документами в аппарате администрации, ее подразделениях, местных администрациях.

*Формы контроля* за исполнением распорядительных документов.(рис. 3.2.)

Рассмотрим подробнее каждую из них:

1. Система запросов предназначена для анализа хода исполнения контролируемых документов. Структурные подразделения администрации по запросу отдела по контролю за исполнением служебных документов должны предоставить информацию об исполнении в указанные сроки в установленной форме.

2. Напоминание о приближении сроков исполнения по всем служебным документам, поставленным на контроль.

3. Представление сведений. Отдел по контролю обобщает сведения, полученные от структурных подразделений, местных администраций, о ходе исполнения распорядительных документов и представляет их руководству администрации, а также информирует о нарушении сроков исполнения или невыполнении заданий, предусмотренных в постановлениях и распоряжениях.

4. “Час контроля“ - это особая форма контроля за исполнением распорядительных документов. Он проводится в среднем один, два раза в год по исполнению наиболее важных постановлений и распоряжений, касающихся социально-экономической обстановки в крае, поставленных на контроль, когда их пункты не исполняются в данный срок. В его работе участвуют представители структурных подразделений, местных администраций, силовых ведомств, организаций и предприятий края, на которых возложена ответственность за выполнение данного распорядительного документа.

Представление “Час контороля”

сведений

Формы контроля

Напоминание Система запросов

Рис. 3.2. Формы контроля за исполнением распорядительных документов

В ходе “Часа контроля“, который проводится главой администрации края или председателем правительства края, на основании высказанных замечаний и предложений должно быть принято решение, которое позволит решить все вопросы по исполнению данного постановления или распоряжения, с учетом мнения всех заинтересованных сторон. Это решение обычно оформляется в виде дополнительного постановления или распоряжения, которое уточняет данный распорядительный документ.

Так в администрации края прошел “Час контроля“ по Постановлению главы администрации Краснодарского края “О наведении порядка в лесопользовании и в реализации деловой древесины в круглом виде”, который был вызван фактами грубых нарушений в лесопользовании. Принимаемые администрацией края решения по ограничению вывоза деловой древесины за пределы края и на экспорт, ответственность за которые была возложена на администрации районов (городов), управление лесами и органы УВД, не принесли желаемых результатов. Постановление оставалось невыполненным. Информация о состоянии дел была проанализирована отделом по контролю за исполнением служебных документов и направленаглаве администрации края в виде служебной записки. Руководством было принято решение о проведении “Часа контроля”. Отделом по контролю было предложено всем государственным органам и заинтересованным сторонам представить свои объяснения и подготовить предложения по выполнению Постановления.

Заседание проводилось заместителем председателя правительства края. На “Часе контроля” в ходе выступлений, реплик, поправок и обсуждений было принято решение признать состояние выполнения Постановления неудовлетворительным. После проведения “Часа контроля” главой администрации края было принято дополнительное Постановление “О внесении изменений и дополнений в Постановление главы администрации Краснодарского края “О наведении порядка в лесопользовании и в реализации деловой древесины в круглом виде”. В этом Постановлении указаны дополнительные меры по наведению порядка в лесопользовании, которые касаются тех государственных органов и коммерческих организаций, от которых зависит качественное его исполнение. В результате ужесточения требований и мер контроля, число нарушенийв лесопользовании и реализации деловой древесины пошло на убыль. Но этот вопрос остается под пристальным вниманием отдела по контролю до полного выполнения Постановления в целом.

Контролируемые документы считаются выполненными и могут быть сняты с контроля при выполнении всех мероприятий, содержащихся в заданиях. Основанием для снятия документа с контроля являются вновь принятые постановления, распоряжения, а также представленные в администрацию доклады, справки, информация. Постановления, распоряжения главы администрации, правительства края снимаются с контроля постановлением главы администрации по мере их исполнения. Проект постановления подготавливает отдел по контролю на основании информаций, представленных непосредственными исполнителями распорядительных документов, которые свидетельствуют о выполнении. Снятие постановлений, распоряжений с контроля не означает прекращения их действия. Продление сроков исполнения распорядительных документов допускается как исключение.

Контроль за выполнением Указов Президента Российской Федерации, постановлений вышестоящих государственных органов осуществляет правовое управление администрации края, о чем составляет по установленной форме информацию для главы администрации, председателя правительства края. Сроки исполнения, установленные распорядительными документами вышестоящих органов, переносу не подлежат.

Следовало бы рассмотреть вопрос о передаче функций контроля за исполнением Указов Президента Российской Федерации, постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации в отдел по контролю за исполнением служебных документов, так как директивные документы регионального и федерального уровней в большинстве своем имеют общую направленность. Это помогло бы избежать противоречий в законотворчестве на разных уровнях власти.

Итоги работы отдела подводятся один раз в год, оформляются служебной запиской “О состоянии контроля за исполнением постановлений и распоряжений главы администрации, правительства края“, которая направляется руководству края, руководителям структурных подразделений администрации края и руководителям местных администраций для ознакомления и принятия мер по устранению имевших место недостатков.

В 1997 году на контроле отдела находилось 882 документа, принятых в 1991-1997 гг. Анализ и обобщение информации о ходе их выполнения позволили снять с контроля 301 распорядительный документ, по 64 документа был продлен срок исполнения. Срок исполнения 381 документа не истек. (приложение 4)

Из документов, снятых с контроля, были выполнены в полных объемах и в установленные сроки 192 документа или 61 процент. Вместе с тем, анализ этих цифр говорит о том, что каждый третий документ, снятый с контроля в 1997 году, был выполнен не полностью. Регулярно проводимая аналитическая работа с поступающей информацией о реализации постановлений и распоряжений, позволила расширить сферу контроля администрации края и повысить уровень исполнительской дисциплины. Оставшийся на контроле на 01.01.98 года 581 распорядительный документ можно распределить по структурным подразделениям администрации края следующим образом (табл.3.1)

Тематический анализ оставшихся на контроле постановлений и распоряжений показывает, что наибольшее количество распорядительных документов в крае касается сельского хозяйства (40% от общего числа документов).

Таблица 3.1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Распределение контролируемых документов по структурным подразделениям администрации края | | |
|  | | |
| экономика и прогнозирование | -114 |
| сельское хозяйство | -232 |
| строительство, архитектура, ЖКХ‾ | - 52 |
| финансы,бюджет | - 16 |
| социальная защита граждан, здравоохранение | - 58 |
| народное образование, культура | - 32 |
| Торговля | - 24 |
| охрана окружающей среды | - 18 |
| охрана общественной безопасности и правопорядка | - 11 |
| по вопросам ГО и ЧС | - 16 |
| по другим вопросам | - 8 |

На 1 января 1998 года не были выполнены 136 документов, срок исполнения которых истек, что составляет 15 процентов от числа стоявших на контроле. Основными причинами невыполнения порученного являлись отсутствие финансирования, несоответствие законодательной базы новым условиям хозяйствования. Вместе с тем, имели место случаи, когда неудовлетворительное выполнение постановлений и распоряжений главы администрации, правительства края явилось следствием погрешности при их принятии (без достаточной экономической, юридической и финансовой проработки), отсутствия в полной мере должной исполнительской дисциплины со стороны руководителей подразделений администрации края.

Так согласно записки отдела по контролю за исполнением служебных документов организационного управления от 23 апреля 1998 г. “О состоянии контроля за исполнением постановлений и распоряжений главы администрации, правительства края в 1997 году”[[36]](#footnote-36) снято с контроля постановление главы администрации “О ходе выполнения постановлений главы администрации Краснодарского края об охране историко-культурного наследия”, как противоречащее действующему законодательству, которое без должной проработки было принято по инициативе комитета по охране, реставрации и эксплуатации историко-архитектурных ценностей.

Одной из важнейших проблем, требующих постоянного внимания, является обеспечение жильем жителей края. По этому вопросу по инициативе департамента по строительству, архитектуре и ЖКХ на протяжении двух лет принято семь аналогичных документов. Ни один из них не выполнен.

Отдел по контролю отслеживал также подготовку проектов распорядительных документов. За 1997 год участились случаи неудовлетворительной подготовки проектов постановлений и распоряжений главы администрации и правительства края.

Так в распоряжении Главы администрации Краснодарского края от 2 июня 1997 г. № 560-р “О фактах неудовлетворительной подготовки проектов постановлений и распоряжений главы администрации и правительства края”[[37]](#footnote-37) отмечается, что многие проекты возвращались на доработку не только по содержанию, но и для исправления стилистических и орфографических ошибок, представлялись небрежно оформленными, плохо отпечатанными. Содержание проектов носило поверхностный характер. Хуже того, после их подписания спустя несколько дней в них же вносились разного рода изменения и добавления. Постановляющая часть была порою насыщена пунктами, носящими неконкретный, расплывчатый характер (повысить, усилить, потребовать) без конкретных сроков и адресата. Нередко в текстах проектов допускались нарушения общепринятых правил нормотворческой деятельности, в частности, изложение текста простым, ясным языком, по возможности короткими фразами.

Непосредственно в тексты нормативных правовых актов не включались общеобязательные положения:

- о сроках и порядке вступления нормативного правового акта в силу;

- об отмене ранее принятых правовых актов и об изменениях и дополнениях в них в связи с принятием данного документа.

Некоторые руководители упорно продолжали нарушать порядок сдачи проектов, определенный распоряжением главы администрации края.

Допускались случаи подготовки и принятия новых документов по одной и той же проблеме, при невыполнении в полном объеме предыдущих. Некоторые управления, департаменты снимали с контроля распорядительные документы, которые не были выполнены в полном соответствии с заданиями. Отдельные исполнители глубоко не изучали пути решения поставленных задач, а ограничивались лишь констатацией существующего положения на день отчета. Иногда допускалась противоречивая информация в разных структурных подразделениях администрации. Исполнителями нередко представлялась информация, не содержащая аналитических данных о ходе реализации поручений. Направлялись сведения широко описывающие организаторскую работу и не содержащие конкретных данных о конечных результатах выполнения. Делопроизводственному контролю уделялось больше внимания, чем фактическому выполнению распорядительных документов. Отсутствие контроля за выполнением распорядительных документов со стороны руководителей структурных подразделений администрации края. глав местных администраций приводило к тому. что нарушался порядок применения цен и тарифов на социально значимые товары и услуги.

Так в Кореновском районе из двадцать одной услуги БТИ установлены нарушения по семнадцати.

По всем услугам, оказываемым юридическим лицам установлено значительное завышение тарифов. В итоге в 1997 году с населения Кореновского района получено свыше положенного 70 миллионов рублей.[[38]](#footnote-38)

Имели место случаи принятия документов, экономически и юридически необоснованных, что заведомо вело к их невыполнению.

Из приведенных данных можно сделать вывод, что в администрации края, к сожалению, основным критерием эффективности является исполнение документа в срок с соблюдением юридических норм и правил делопроизводства. Создается впечатление, что контроль осуществляется ради самого контроля. При этом сложилась ситуация, когда все стремления подразделений направлены на то, чтобы хорошо выглядеть при проведении контрольных проверок и отчетов, а вовсе не на то, чтобы достичь выполнения сути постановлений и распоряжений. В этих условиях крайне важен комплексный анализ, представляемый руководству края отделом по контролю за исполнением служебных документов. Он позволяет выявить слабые места в работе администрации с тем, чтобы устранить их и наметить меры по повышению эффективности работы аппарата администрации.

Необходимо отметить, что значительные трудности в работе отдела связаны со сложной финансовой ситуацией в администрации Краснодарского края. Вместо восьми сотрудников, каждый из которых был бы специалистом в определенной сфере деятельности, осталось работать всего четыре. Почти утеряна практика выездов на места для проверки реального исполнения постановлений и распоряжений, так как практически все время уходит на делопроизводство. В связи с этим у отдела по контролю пока нет возможности оказывать корректирующее воздействие в процессе хода выполнения постановлений и распоряжений. Анализируются уже конечные результаты исполнения (за исключением особо важных постановлений и распоряжений, касающихся социально-экономического развития, рассматриваемых на “часе контроля“).

Для улучшения работы отдела по контролю за исполнением служебных документов целесообразнее использовать зарубежный опыт системы контроля, который направлен на эффективное управление организацией и обеспечение ее долгосрочного существования. Здесь идет речь о системе обратной связи и управления результатами исполнения. Система контроллинга подразумевает наличие контроля за исполнением в течение всего контрольного срока. Задача отдела по контролю в связи с этой концепцией не просто анализ невыполненных постановлений и распоряжений, а предвидение отклонения реального выполнения от предусмотренного в данном распорядительном документе. Своевременное обнаружение таких отклонений позволяет внести необходимые дополнения к данным постановлениям и распоряжениям, которые бы учитывали изменение экономической, политической и социальной обстановки в крае. Это более серьезная работа, чем просто индивидуальная ответственность конкретного лица, хотя последнее и очень важно само по себе.

Принцип обратной связи начинается уже с момента подготовки постановления или распоряжения. Система контроля за исполнением оказывает влияние на сам процесс принятия управленческого решения. Это означает контроль за содержанием распорядительного документа: в нем должны быть четко определены цели и средства выполнения, конкретные исполнители.

Анализ существующей системы контроля за исполнением распорядительных документов, как части всей системы контроля администрации Краснодарского края, показывает, что несмотря на отмеченные выше недостатки она все же эффективно выполняет свои *основные функции*:

1. Координируется работу по исполнению распорядительных документов между подразделениями администрации.

2. Обобщается и анализируется вся контрольная информация.

В заключении следует отметить, что в целях более действенного влияния на социально-экономические процессы принимаемых нормативных документов главы администрации, правительства края, *необходимо*:

1. Руководителям структурных подразделений администрации края при подготовке проектов постановлений и распоряжений глубже изучать финансовые возможности и определять обоснованные реальные сроки и задания с последующим осуществлением надлежащего контроля за исполнением намеченных мероприятий и поручений.

2. Предельно упростить делопроизводство в контрольной деятельности.

3. Уделить больше внимания реальному контролю содержательной части исполняемых документов.

4. Улучшить методы и формы осуществления контрольных полномочий администрации.

5. При подготовке постановлений и распоряжений четко определять круг организаций, исполняющих и контролирующих нормативные документы.

6. Продолжить практику проведения “часа контроля“ и вынесения контрольных вопросов на планерные совещания при главе администрации края. Проводить их чаще, хотя бы один раз в квартал.

**3.2. Контрольно-аналитическое управление администрации Краснодарского края**

Контрольно-аналитическое управление является структурным подразделением администрации края, подотчетным непосредственно главе администрации.

Главная задача управления сводится к тому, чтобы осуществить общий контроль исполнения, проследить, как в комитетах, управлениях и отделах краевой администрации и ее аппарата, в структурах местной власти городов и районов реализовано то или иное постановление, распоряжение, поручение главы администрации, правительства края

Основное внимание работников управления сосредоточено на таких приоритетных направлениях, как своевременность выплаты заработной платы, пенсий и иных социальных пособий, соблюдении конституционных прав граждан на землю и развитие агропромышленного комплекса, доходность краевого бюджета и целевое использование бюджетных средств.

В своей деятельности управление создает условия для привлечения населения края к решению вопросов местной жизни и осуществлению местного самоуправления во всех его аспектах.

Основной принцип работы управления - открытость и гласность обсуждения и принятия решений.

Деятельность управления финансируется за счет средств краевого бюджета.

*Функции* управления определены в “Положении о контрольно-аналитическом управлении”.[[39]](#footnote-39) Основными из них являются:

1. Контроль и проверка исполнения структурными подразделениями администрации края, органами местного самоуправления, их должностными лицами законов Краснодарского края, постановлений и распоряжений главы администрации и правительства края.

2. Контроль за соответствием нормативных актов, разрабатываемых органами местного самоуправления, нормам краевого законодательства.

3. Рассмотрение обращений граждан по вопросам, связанным с работой структурных подразделений администрации края.

4. Осуществление функционального взаимодействия и координации деятельности контролирующих органов и инспектирующих организаций Краснодарского края по предметам их ведения в пределах компетенции главы администрации края, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и Краснодарского края.

В соответствии со своими основными функциями управление решает *следующие задачи*:

1. От имени и по поручению главы администрации края организует контроль и проверку деятельности краевых органов исполнительной власти в части соблюдения ими законов и других нормативных актов Краснодарского края.

2. Контроль за использованием денежных средств, выделяемых из краевого бюджета для осуществления социально-экономических мероприятий администрациями территориальных образований.

3. Осуществляет анализ факторов, препятствующих реализации экономических, социальных, финансовых, экологических и иных программ и проектов. Вносит предложения главе администрации края по этим вопросам.

4. Осуществляет проверку выполнения условий соглашений, договоров, контрактов, заключаемых с участием или от имени администрации края. Разрабатывает и вносит предложения по наиболее эффективной их реализации.

5. Представляет главе администрации, самостоятельно или совместно с заинтересованными органами, предложения по вопросам внесения изменений в законодательство, принятия мер экономического характера, других мер, с целью улучшения социально-экономической ситуации в крае.

6. Совместно с другими структурными подразделениями администрации края организует проверку выполнения программ экономического и социального развития Краснодарского края, целевых инвестиционных программ.

7. Управление вправе решать стоящие перед ним задачи во взаимодействии с территориальными подразделениями федеральных органов, другими подразделениями администрации края, органами местного самоуправления, контрольными, надзорными и правоохранительными органами края.

Управление для осуществления своих функций *имеет право*:

- в пределах своей компетенции самостоятельно или совместно с контролирующими и правоохранительными органами края и структурными подразделениями администрации края создавать комиссии для проведения проверок с последующей подготовкой рекомендаций и предложений по устранению выявленных нарушений и их предупреждению;

- принимать участие в работе коллегий, комиссий и совещаний, проводимых органами исполнительной власти края;

- запрашивать самостоятельно или через лиц, привлекаемых к проверке из других структурных подразделений администрации края и контролирующих органов, материалы, письменные объяснения и другую информацию, необходимую для осуществления соответствующих задач управления;

- ставить перед соответствующими руководителями органов исполнительной власти и местного самоуправления вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц;

- направлять руководителям проверяемых организаций предписания об устранении выявленных нарушений, которые подлежат безотлагательному рассмотрению не позднее, чем в месячный срок, или срок, указанный в предписании;

- направлять органам исполнительной власти, правоохранительным и иным органам необходимые материалы по вопросам, отнесенным к их компетенции;

- привлекать в установленном порядке к работе на договорной основе ученых, специалистов и независимых экспертов;

- назначать по поручению главы администрации проведение аудиторских проверок краевых государственных учреждений, унитарных предприятий;

- пользоваться в установленном порядке информационными базами и банком данных структурных подразделений администрации, правоохранительных, налоговых и других органов, формировать собственную базу данных.

- работники управления при осуществлении контроля и проверки имеют право прохода во все здания, занимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и предприятиями на территории края.

Начальник управления определяет функции отделов управления, утверждает положение о них, должностные инструкции работников управления. Он представляет управление во взаимоотношениях с федеральными, краевыми органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

В состав контрольно-аналитического управления входят два структурных подразделения: контрольно-аналитический и зонально-инспекторский отделы. (приложение 5)

Работу контрольно-аналитического отдела направляет и контролирует начальник управления. Этот отдел осуществляет все функции управления, связанные с обобщением результатов контрольных проверок и их анализом. В его составе семь специалистов, имеющих большой опыт работы в контрольных органах и органах управления.

*Задачи* отдела:

1. Проведение анализа факторов, препятствующих реализации экономических, социальных и других программ и проектов, внесение предложений по улучшению ситуации в этих вопросах.

2. Разработка планов мероприятий по вопросам, поставленным руководством администрации края при решении проблем, представляющих особую социальную значимость для населения края, осуществление контроля за их исполнением.

3. Разработка перспективных, месячных и недельных планов для управления и отдела.

Контрольно-аналитический отдел управления, насчитывающий семь человек, занимается в основном выполнением поручений руководства администрации края, обобщением материалов, подготовкой аналитических записок, проектов постановлений и распоряжений в адрес краевого руководства. Кроме того, отделом рассматриваются жалобы и заявления граждан, а также коллективов предприятий, имеющие особую социальную значимость. Суть их в основном сводится к нарушениям в области финансово-хозяйственной деятельности юридических и физических лиц, жилищного законодательства, приватизации и использования материальных и земельных ресурсов.

По результатам всех проведенных проверок заявителям даются ответы, а главе администрации и председателю правительства края направляется соответствующая информация.

Зонально-инспекторский отдел является рабочим органом управления по организации исполнения задач, стоящих перед управлением во всех городах районах Краснодарского края. Он состоит из начальника отдела и инструкторов зонально-инспекторского отдела в районах края. За каждым инструктором отдела закреплен конкретный участок контрольной работы, введено кураторство местных администраций по территории. Это создает благоприятные условия для обеспечения единства системы контроля за исполнением документов в структурных подразделениях различных управленческих звеньев, позволяет глубже анализировать положение дел и вырабатывать обоснованные рекомендации по результатам контроля.

Зонально-инспекторский отдел с учетом мнения общественности, привлекает население к осуществлению контроля за работой властных структур. Создан и действует штат общественных инспекторов управления в городах и районах края.

Свою работу отдел осуществляет в соответствии с планом работы управления и отдела, в тесном взаимодействии с контрольно-аналитическим отделом.

Зонально-инспекторский отдел, решая задачи контрольно-аналитического управления, выполняет *следующие функции*:

1. Контроль и проверка выполнения исполнительными органами местного самоуправления, должностными лицами законов Краснодарского края, постановлений и распоряжений главы администрации и правительства края.

2. Осуществление в пределах своей компетенции деятельности по защите прав граждан на осуществление местного самоуправления, рассмотрение обращений граждан по вопросам, связанным с работой местных органов власти.

3. Осуществление работы, направленной на развитие взаимодействия между органами государственной власти Краснодарского края и органами местного самоуправления по вопросам контроля за исполнением федеральных и краевых правовых актов, укрепления исполнительской дисциплины.

На основании распоряжений главы администрации края и его заместителей, начальника контрольно-аналитического управления и в соответствии со своими функциями отдел решает следующие *основные задачи*:

1. Через инструкторов отдела, инспекторов-общественников в местных администрациях, осуществляет контроль исполнительной власти и должностных лиц местного самоуправления по вопросам надлежащего исполнения ими своих функций и периодической отчетностью о своей деятельности перед населением.

2. Совместно с контрольными, надзорными и другими органами осуществляет контроль за правильностью расходования средств, выделяемых из краевого бюджета муниципальным образованиям на целевые программы.

3. В целях защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления ведет работу по приему и рассмотрению жалоб граждан и обращений общественных организаций.

4. По вопросам, входящим в компетенцию отдела, готовит информацию начальнику управления для подготовки предложений главе администрации края по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления, улучшению взаимодействия между органами власти краевого масштаба и органами власти муниципальных образований в части постановки контроля за исполнением федеральных и краевых законов и повышения исполнительской дисциплины.

5. В целях совершенствования деятельности привлекает к своей работе внештатных сотрудников, организует взаимодействие с общественными организациями по вопросам, входящим в компетенцию отдела.

Зонально-инспекторский отдел управления, насчитывающий в своем составе пятьдесят два человека, провел за 1997 год 1020 проверок и более 1,5 тысячи рейдов. Рассмотрено 1248 писем, жалоб и обращений, в том числе 175 контрольных. Принято и выслушано около 1880 граждан. Вместе с правоохранительными органами сотрудники отдела участвовали в организации и проведении рейдов, проверок предприятий, организаций, юридических и физических лиц, деятельность которых влияет на социальное положение жителей края. Тематика проверок и рейдов была самая разнообразная, причем с привлечением к этой работе внештатных активистов из числа граждан районов и городов края. По материалом проверок отдела возбуждено 37 уголовных дел. Помимо того, что нарушения переданы на рассмотрение в прокуратуру края, многие из них направлены для публикации в средства массовой информации.

Всего на контроле у инструкторов зонально-инспекторского отдела сейчас находится более 40 постановлений и распоряжений главы администрации края.

В деле обеспечения в работе органического единства проверки, предупреждения и устранения недостатков контрольно-аналитическое управление стремится шире использовать средства массовой информации. Материалы проверок регулярно публикуются на страницах краевых и местных газет, освещаются в передачах по радио и на телевидении.

Администрация края поддерживает усилия управления по совершенствованию координации контроля, улучшению его методического обеспечения.

Вместе с тем в работе контрольно-аналитического управления имеются недостатки и неиспользованные резервы. В частности, отдельные проверки не оказывают заметного влияния на улучшение деятельности управленческих и хозяйственных структур, ограничиваются констатацией вскрытых упущений. Требует дальнейшего совершенствования работа по координации контроля с другими контролирующими органами, укреплению деловых контактов с работниками окружной инспекции Главного контрольного управления Президента Российской Федерации.

Для улучшения качества контроля за исполнением необходимо использовать положительный опыт других субъектов Российской Федерации. Например, в Белгородской области контрольное и организационное управление объединили в одно контрольно- организационное, так как ряд функций этих управлений дублируется. В его составе всего 12 сотрудников. Почти половина из них - экономисты, юристы или финансисты. За каждым работником управления закреплен конкретный участок контрольной работы, введено кураторство одного из отраслевых комитетов администрации области, а также 2-3 местных администраций. В администрации Белгородской области контрольно-организационное управление наряду с контрольными выполняет функции по организации планирования и проведения коллегий при главе администрации области, анализирует акты органов местного самоуправления на предмет соответствия их действующему законодательству. Это нововведение укрепляет взаимодействие управления с другими подразделениями при проверке исполнения документов и повышает эффективность контроля, одновременно снижая расходы на содержание контролирующих органов.[[40]](#footnote-40)

Такая практика организации контроля могла бы быть рекомендована для всех регионов, в том числе и для администрации Краснодарского края.

Интересен и опыт организации системы контроля в Хабаровском крае. В администрации края решено было создать объединяющий, обеспечивающий взаимодействие и координацию всех аналогичных структур контрольный орган. Таким органом стало контрольное управление, в структуре которого были созданы отдел по контролю за исполнением постановлений, распоряжений и поручений главы администрации края и отдел административных органов. Штат контрольного управления составляет всего тринадцать человек.

Контрольное управление стало широко практиковать проведение совместных целенаправленных проверок с территориальными подразделениями федеральных органов, а также практически со всеми региональными, окружными и краевыми инспекциями и другими правоохранительными органами края. На контрольное управление возложено также методическое и координационное руководство деятельностью контрольных органов местных администраций городов и районов. Такая организация системы контроля позволила более целенаправленно реагировать на негативные процессы, отслеживать в отдельных случаях социально-экономическую ситуацию на местах, выявлять резервы развития экономики, повышения эффективности управления и хозяйствования.[[41]](#footnote-41)

В третьей главе рассмотрены основные звенья системы контроля за исполнением распорядительных документов в администрации Краснодарского края, хорошие и плохие стороны в их работе, а также представлен опыт других субъектов Российской Федерации по организации контроля.

Анализ функционирования контрольных органов в администрации Краснодарского края и других субъектов Российской Федерации показывает, что полномочия органов контроля в структуре исполнительных органов власти и управления должны быть значительно расширены, а для повышения его действенности необходима более целенаправленная система контроля.

Таким образом, несмотря на существующие недостатки в системе контроля за исполнением распорядительных документов в администрации Краснодарского края, она, тем не менее, является важнейшим элементом управленческого процесса, и успешно решает две основные задачи.

Во-первых, обеспечивается элементарная исполнительская дисциплина участников разработки, принятия и реализации решений. При этом усилия специалистов, ответственных за организацию контроля, направлены не на вылавливание нерадивых по формальным признакам, а на создание комфортной деловой атмосферы для коллег.

Во-вторых, полный учет и статистический анализ реализации контрольных документов позволяют делать выводы о практике подготовки управленческих решений в конкретных подразделениях администрации и их качестве, вносить соответствующие предложения, направленные на совершенствование этой работы.

Организация контроля за исполнением распорядительных документов в крае рассматривается не как автономная задача, а как один из инструментов повышения эффективностидеятельности администрации в целом, позволяющий в том числе оценивать и прогнозировать последствия принимаемых решений.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Установление правового государства в федеративной Росии предполагает обеспечение беспрепятственного прохождения управленческих решений и надежную обратную связь по всей вертикали - от федерального центра до органов местного самоуправления. Незавершенность же строительства российского федерализма делает налаживание такой системы особенно сложным.

Нечеткость нормативно-правового разграничения предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Российской Федерации, неопределенность финансовой и ресурсной базы соответствующих полномочий размывают границы ответственности за экономические и политические последствия принимаемых на разных уровнях решений.

В результате разрушается единство правового пространства страны, падает эффективность работы как федеральных органов, так и органов власти субъектов Российской Федерации, тормозятся назревшие социально-экономические реформы, ухудшаются условия жизни большинства людей.

Одной из не мало важных причин, порождающих возникновение острейших социальных проблем в регионах и в стране в целом, стал неэффективный контроль за качеством управления, за исполнительской дисциплиной, соблюдением законов, других нормативных актов.

Для решения обозначенных выше проблем необходимо, прежде всего, навести порядок в нормотворчестве, в работе исполнительной власти и усилить контрольную функцию государства.

Ученые и практики отмечают, что вариантов развития современного государственного контроля, *как минимум, три*:

- возврат к старой модели "партийно-народного" контроля;

- "административный", жестко централизованный вариант системы государственного контроля;

- "реформаторский" вариант, ориентированный на свершившиеся и прогнозируемые изменения в обществе и обеспечивающий наличие единства методик при всем многообразии контрольных органов. [7,с.4.]

Очевидно, что в деятельности органов исполнительной власти до сих пор не преодолен значительный недостаток прежней системы. Исполнительная власть зачастую действует как диспетчер. А между тем ее главные задачи - выработка стратегической линии, заблаговременное принятие и проведение в жизнь принципиальных решений.

Таким образом, необходимость реформирования исполнительной власти стала очевидной. Теория управления и практика контрольной работы подсказывают, что для нормального функционирования контрольной вертикали исполнительной власти безусловно необходимо осуществить ряд мероприятий, основными среди которых должны стать следующие:

1. Радикальное усиление регулирующей и контрольной функции органов исполнительной власти вместо сохраняющегося директивного управления.

2. Повышение роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, принятие упреждающих мер. Это позволит предотвращать негативные явления и процессы либо смягчать их последствия.

3. Выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества. Строгое разделение функций и полномочий этих органов как по горизонтали, так и по вертикали.

4. Установление эффективной обратной связи с институтами гражданского общества, создание благоприятных условий для контроля общества за деятельностью государственного аппарата.

5. Подготовка кадров, отвечающих экономическим и политическим потребностям дня.

6. Принять федеральный закон, определяющий:

- роль и место контрольных органов в системе государственной власти и управления;

- четкий статус инспекторов-контролеров с социальными гарантиями их труда;

- границы контроля на разных уровнях власти;

- планирование, подготовку и процедуру контроля;

- реализацию результатов контроля.

Отсутствие такого правового акта государственного масштаба провоцирует децентрализацию контроля, не подчиненного общей стратегической задаче.

Кроме того, отсутствие единых методик, разработанных и утвержденных стандартов контрольной деятельности влечет за собой разобщенность, разнотолкование, разнодействие контрольных органов на всех уровнях.

Принятие же всеобъемлющего Федерального закона “О государственном контроле в Российской Федерации” окончательно бы сняло основную часть вопросов в этой области, основными из которых являются, с одной стороны, четкое разграничение функций контрольных органов, а с другой - объединение контрольных усилий на всех уровнях государственной власти.

**Список использованных источников.**

1. Конституция Российской Федерации/ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

2. Федеральный Закон Российской Федерации № 45-ФЗ от 20 марта 1995 г. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов// Собрание законодательства, 1995, № 17, ст. 1455.

3. Федеральный Закон № 119-ФЗ от 31 июля 1995 г. Об основах государственной службы Российской Федерации// Собрание законодательства, 1995, № 31, ст. 2990.

4. Указ Президента Российской Федерации № 383 от 16 марта 1996 г. О Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации// Российская газета,1996, 21 марта.

5. Указ Президента Российской Федерации № 810 от 6 июня 1996 г. О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы// Собрание законодательства, 1996, № 24, ст. 2868.

6. Указ Президента Российской Федерации № 1536 от 6 ноября 1996 г. О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации// Собрание законодательства, 1996, № 46, 11 ноября.

7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. Порядок во власти - порядок в стране// Российская газета, 1997, 11 марта.

8. Постановление Главы администрации Краснодарского края от 20 марта 1993 г. № 255 Об организации контроля за исполнением распорядительных документов В администрации края, ее отделах, управлениях, комитетах, департаментах, администрациях районов и городов// Архив администрации Краснодарского края за 1993 год.

9. Постановление Главы администрации Краснодарского края О регламенте работы администрации и правительства Краснодарского края// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

10. Распоряжение Главы администрации Краснодарского края от 2 июня 1997 г. № 560-р О фактах неудовлетворительной подготовки проектов постановлений и распоряжений главы администрации и правительства края// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

11. Положение О контрольно-аналитическом управлении администрации Краснодарского края от 11 марта 1997 года// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

12. Положение О контрольно-аналитическом отделе контрольно-аналитического управления администрации Краснодарского края// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

13. Положение О зонально-инспекторском отделе контрольно-аналитического управления администрации Краснодарского края// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

14. Положение Об отделе по контролю за исполнением служебных документов организационного управления администрации Краснодарского края// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

15. Записка отдела по контролю за исполнением служебных документов организационного управления от 23 апреля 1998 г. О состоянии контроля за исполнением постановлений и распоряжений главы администрации, правительства края в 1997 году// Архив администрации Краснодарского края за 1997 год.

16. Гришин А. Организованно и ответственно // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 3.

17. Гуркин Ю. Будни тамбовской инспекции // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, N 1.

18. Зайцев В. Конкретность и действенность // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1996, N 1.

19. Захаров В. Еще раз о главном // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 6.

20. Кабаченко Т.С. Психология управления. М. 97.

21. Конкретные меры // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 6.

22. Майер Э. Контроллинг как система мышления и управления./ под редакцией С.А. Николаевой. М. 93.

23. Мартьянов С. Использовать все резервы // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, N 1.

24. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента./ под редакцией Л.И. Евенко. М.92.

25. На пути к эффективным проверкам // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 4.

26. Начинать нам следует с себя // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1.

27. О некоторых актуальных проблемах административного права// Государство и право, 1997, № 6.

28. Панков С. Необходим круглый стол // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1.

29. Предотвратить правовой сепаратизм и анархию в законотворчестве // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1.

30. Сидоров Н. Как защищать интересы государства. Опыт, проблемы, размышления // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, N 1.

31. Тупикин Н. Действенность - главная задача // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 3.

32. Фабричный С. По-деловому, по-государственному// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 4.

**Приложение 1**

**Типичные нарушения и последствия в структуре деятельности по реализации контроля**

**Текущий контроль**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Структура действий** | **Типичные нарушения** | **Последствия** | | |
| 1. Выделение показателей функционирования системы | а) отсутствие системности при выделении показателей, подлежащих контролю;  б) их избыточность;  в) фиксация внимания на второстепенных показателях;  г) игнорирование косвенных показателей. | а), в), г) фрагментарность контроля;  в) низкая прогнозтичность показателей;  б) перегрузка каналов информации | | |
| 2. Введение критериев отклонения параметров и их критических величин. | а) нечеткие критерии;  б) отсутствие указаний на значимость отклонений. | а) трудности регистрации;  б) ошибки квалификации отклонений. | | |
| 3. Организация выявления соответствующих отклонений, в том числе:  получение информации, сличение, выявление отклонений | а) отсутствие оперативности и систематичности;  б) представление информации в форме, затрудняющей ее осознание. | а), б) запаздывание ответов;  б) ошибки, обусловленные неверной идентификацией. | | |
| 4. Определение корректирующих воздействий. | Отсутствие системности воздействия. | Фрагментарность, дополнительные осложнения. | | |
| 5. Организация коррекции. | а) недостаточная оперативность;  б) неправильное определение субъекта корригирующего воздействия;  в) суетливость, противоречивость указаний. | а) запаздывание, усугубление положения;  б) конфликты;  в) растерянность персонала, т.к. мероприятия не дают ожидаемого эффекта. | | |
| Возврат к реализации блока 3 | | | | |
| 6. При выявлении отклонений - повторение блоков  3, 4, 5. |  | |  |

**Предварительный контроль**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Структура действий** | **Типичные нарушения** | **Последствия** |
| 1. Определение вводных переменных системы. | А) выделение для контроля переменных с низкой прогнозтичностью;  б) неадекватный масштаб контроля. | а) низкая эффективность; внесение в систему неадекватных воздействий;  б) неадекватные экономические издержки. |
| 2. Введение системы критериев и величин отклонений. | а) нечеткие критерии;  б) неверное определение величин отклонений. | а) трудности регистрации;  б) ошибочная квалификация отклонения. |
| 3. Организация системы контроля вводных переменных. | а) несвоевременность;  б) предоставление информации в форме, затрудняющей ее опознание;  в) неправильное определение субъекта деятельности. | а) низкая эффективность;  б) запаздывание и ошибки, обусловленные неверной идентификацией;  б) фрагментарность воздействия;  в) конфликты. |

**Заключительный контроль**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Структура действий** | **Типичные нарушения** | **Последствия** |
| 1. Построение модели идеального продукта или исполнения; выделение системы признаков, подлежащих контролю. | а) система признаков не соответствует сущности модели;  б) подмена критериев. | а), б) расхождение декларируемой модели и реально выступающей как таковая, переживание несправедливости происходящего, дискредитация инспектирующей организации. |
| 2. Организация мероприятия по контролю:  а) процедуры;  б) субъекты;  в) периодичность. | а) мероприятия не создают предпосылок для защиты от искажений информации;  б1) недостаточная компетентность контролирующих;  б2) неадекватные установки у контролирующих;  б3) неадекватные мотивы контроля;  в) слишком частый контроль. | А) снижение эффективности контроля;  б1) снижение эффективности контроля;  б2) одностороннность, заданность оценок;  б3) контроль выступает как средство достижения групповых или личных целей;  в) экономические издержки и дезорганизация. |
| 3. Заключение по результатам проверки. | а) Заключение имеет констатирующий характер; конструктивный анализ условий и механизмов повышения эффективности достижения цели отсутствует;  б) неадекватные санкции по силе, субъекту. | а) не создаются предпосылки для конструктивного использования опыта организации;  б) конфликты в нравственной сфере, межличностные и межгрупповые конфликты. |

Приложение 3

# Элементы

системы контроля

Контрольно-аналитическое Организационное

управление управление

Контрольно-аналитический Отдел по контролю

отдел за исполнением

служебных документов

Зонально-инспекторский Отдел по

отдел профессиональной

подготовке

государственных

служащих

Отдел

кадров

Рис. 3.1. Элементы системы контроля за исполнением распорядительных

распорядительных документов в администрации Краснодарского края

**Приложение 4**



**34% документы, которые были сняты с контроля**

**43% документы, срок исполнения которых не истек**

**15% документыне были выполнены, хотя срок их исполнения истек**

**8% документы, по которым продлен срок исполнения**



**Из документов снятых с контроля:**

**61% документы выполненны в полном объеме и в срок**

**39% документы выполнены не полностью**

**Приложение 5**

**Структура конторльно-аналитического управления**

**Начальник управления 1**

**Зам. начальника Заведующий**

**управления 1 приемной 1**

**Начальник Инструктор**

**зонально-инспекторского 1 зонально-инспекторского 49**

**отдела отдела**

**Начальник Главный**

**контрольно-аналитического 1 специалист 6**

**отдела**

**Р Е Ц Е Н З И Я**

**на дипломную работу студента 5 кураса**

**ОДО факультета управления КубГУ**

**Даньярова Андрея Викторовича на тему:**

**“Организация контроля за исполнением распорядительных документов в администрации (правительстве) субъектов Российской Федерации”**

Тема дипломной работы чрезвычайно актуальна. В современных условиях, когда перед администрацией Краснодарского края стоят большие задачи по выведению экономики края из кризиса, по решению неотложных социальных задач, контроль за исполнением распорядительных документов администрации как процесс, обеспечивающий достижение целей организации, приобретает особое значение.

В дипломной работе А. Даньярова поставлены и достаточно полно рассмотрены все основные вопросы темы: понятие, сущность и виды контроля за исполнением распорядительных документов, его место в общей системе контроля в стране, этапы процесса контроля и их характеристика, задачи, проблемы контроля и его правовая основа на современном этапе.

Основное внимание в дипломной работе уделено системе органов контроля за исполнением распорядительных документов в администрации Краснодарского края, ее новым звеньям, особенностям их функций в осуществлении контроля.

С положительной стороны характеризует дипломную работу стремление автора обосновать контроль как систему, которая делает администрацию открытой для обратной связи, прежде всего, с населением, что предполагает поведение контрольных органов не только как адаптивное, но и непосредственно активное, рассчитанное на перспективу, на конечный результат.

Правильно поднята в дипломной работе проблема экономности контрольной системы, повышения ответственности государственных и муниципальных служащих за выполнение своих обязанностей по исполнению распорядительных документов, что чрезвычайно актуально для проходящей аттестации служащих.

А. Даньяров проработал значительное количество нормативных актов, практических материалов, что позволило ему сформулировать в работе ряд интересных и важных выводов:

1. Контроль должен иметь стратегический характер.

2. Полномочия органов контроля должны быть расширены.

3. Необходим федеральный закон, определяющий роль и место контрольных органов в ситеме государственной власти и управления.

Работа отдела по контролю за исполнением служебных документов организационного управления и контрольно- аналитического управления администрации Краснодарского края представлена полно, с использованием практических данных по результатам проверок, запросов и других форм осуществления контроля, отражен реальный вклад отдела в улучшение управленческой ситуации в масштабах края.

В качестве пожелания: автору следовало бы обратить больше внимания на такой участок контроля как контроль за исполнением распорядительных документов в адрес местного самоуправления, принятых в пределах компетенции администрации края.

Дипломная работа А. Даньярова интересна, грамотна, обстоятельна, свидетельствует о том, что автор разобрался в исследуемых вопросах и заслуживает высокой оценки.

**Рецензент**

**Начальник отдела по контролю**

**за исполнением служебных**

**документов организационного**

**управления администрации**

**Краснодарского края К.Ю. Рогалевич**

1. О некоторых актуальных проблемах административного права// Государство и право, 1997, № 6, С. 14. [↑](#footnote-ref-1)
2. Исполнительная власть в Российской Федерации. Научно-практическое пособие, под редакцией А.Ф. Ноздрачева, Ю.А. Тихомирова, М. 96, С.98. [↑](#footnote-ref-2)
3. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента./ под редакцией Л.И. Евенко, М. 92, С. 422. [↑](#footnote-ref-3)
4. Мескон.М., Альберт. М., Хедоури. Ф. Основы менеджментв/ под редакцией Л.И. Евенко, М.92, С. 390. [↑](#footnote-ref-4)
5. Панков С. Необходим круглый стол// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 1, С. 57. [↑](#footnote-ref-5)
6. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента./ под редакцией Л.И. Евенко, М. 92, С. 390. [↑](#footnote-ref-6)
7. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента./ под редакцией Л.И. Евенко, М. 92, С. 392. [↑](#footnote-ref-7)
8. Панков С., Необходим круглый стол// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 1, С.57. [↑](#footnote-ref-8)
9. О программе первоочередных действий администрации и правительства края и мерах, предпринимаемых руководством края по ее реализации./ Архив администрации Краснодарского края за 1997. [↑](#footnote-ref-9)
10. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента./ под редакцией Л. И. Евенко, М. 92, С. 392-393. [↑](#footnote-ref-10)
11. Захаров В. Еще раз о главном// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С. 4. [↑](#footnote-ref-11)
12. Предотвратить правовой сепаратизм и анархию в законотворчестве// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 1, С.9. [↑](#footnote-ref-12)
13. Сильной власти без дисциплины не бывает// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 1, С. 3. [↑](#footnote-ref-13)
14. Захаров В. Еще раз о главном// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С. 3. [↑](#footnote-ref-14)
15. Российская газета, 1994, 29 мая. [↑](#footnote-ref-15)
16. Российская газета, 1997, 12 марта. [↑](#footnote-ref-16)
17. Российская газета, 1996, 21 марта. [↑](#footnote-ref-17)
18. В.Захаров. Еще раз о главном// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С. 3-5. [↑](#footnote-ref-18)
19. В.Захаров. Еще раз о главном// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С. 5-8. [↑](#footnote-ref-19)
20. В.Зайцев. Конкретность и действенность// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1996, № 1, С. 3. [↑](#footnote-ref-20)
21. С.Мартьянов. Использовать все резервы// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, № 1, С. 40. [↑](#footnote-ref-21)
22. Конституция Российской Федерации/ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. [↑](#footnote-ref-22)
23. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17, ст. 1455. [↑](#footnote-ref-23)
24. Российская газета, 1996, 21 марта. [↑](#footnote-ref-24)
25. Собрание законодательства, 1996, № 24, ст. 2868. [↑](#footnote-ref-25)
26. Российская газета, 1996, 11 ноября. [↑](#footnote-ref-26)
27. Архив администрации Краснодарского края за 1997 г. [↑](#footnote-ref-27)
28. Архив администрации Краснодарского края за 1993 год. [↑](#footnote-ref-28)
29. Архив администрации Краснодарского края за 1997 год. [↑](#footnote-ref-29)
30. Архив Администрации Краснодарского края за 1996 год. [↑](#footnote-ref-30)
31. Конкретные меры// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С.38. [↑](#footnote-ref-31)
32. А.Гришин. Организованно и ответственно// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 3, С.29-30. [↑](#footnote-ref-32)
33. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента./ под редакцией Л.И. Евенко, М. 92, С. 397. [↑](#footnote-ref-33)
34. С.Мартьянов. Использовать все резервы// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, № 1, С. 39. [↑](#footnote-ref-34)
35. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 31, ст. 2990. [↑](#footnote-ref-35)
36. Архив администрации Краснодарского края за 1998 год. [↑](#footnote-ref-36)
37. Архив администрации Краснодарского края за 1997 год. [↑](#footnote-ref-37)
38. Архив администрации Краснодарского края за 1997 год. [↑](#footnote-ref-38)
39. Архив администрации края за 1997 год. [↑](#footnote-ref-39)
40. Конкретные меры// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С. 35-37. [↑](#footnote-ref-40)
41. Н.Тупикин. Действенность - главная задача// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 3, С. 3-4, 9. [↑](#footnote-ref-41)