**СЕВЕРО - КАВКАЗСКАЯ АКАДЕМИЯ**

**ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И**

**МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**КАФЕДРА УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

**НА ТЕМУ:**

**«Совершенствование контроля за исполнением нормативно-правовых документов на уровне субъектов РФ»**

**На рецензию: КАЮДА АЛЕКСЕЙ**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** **НИКОЛАЕВИЧ**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** студент 5 курса очного

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**2003г. отделения группы №551

**К защите:** **Научный руководитель:**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_** **ТОПИЛИН**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2003г. **ВИКТОР МИХАЙЛОВИЧ**

**профессор**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**РОСТОВ – НА – ДОНУ**

**2003**

**Содержание**

**Введение 3**

**Глава 1. Теоретические основы контроля в управлении.** 7

1.1.Место и роль контроля в системе управления **7**

1.2. Подходы к осуществлению контроля. **10**

1.3. Особенности контроля в системе государственного

управления. **19**

**Глава 2. Система государственного контроля исполнения**

**нормативно-правовых документов. 28**

2.1. Контроль исполнения нормативно-правовых документов

в органах государственного и муниципального управления. **28**

2.2. Правовые основы контроля за исполнением

распорядительных документов. **32**

2.3. Контроль за исполнением документов в Администрации

Ростовской области. **38**

**Глава 3. Пути совершенствования деятельности**

**Главного контрольного управления**

**Администрации Ростовской области. 46**

3.1. Анализ деятельности структурных подразделений

Главного контрольного управления. **46**

3.2. Направления совершенствования контроля

за исполнением нормативно-правовых документов. **57**

**Заключение 64**

**Литература 67**

**Приложения 72**

**Введение**

В рыночных условиях, характеризующихся высокой неопределенностью и нестабильностью внешней среды, эффективное управление организацией предполагает гораздо больший спектр планов, гораздо больший объем плановой работы, а соответственно, и контрольной работы, чем при плановой экономике. Поэтому в современных условиях контроль в российских организациях приобретает характер основы, присутствующей на всех уровнях управления. В более широком смысле в конкурентной среде рыночных отношений эффективный управленческий контроль, при прочих равных условиях, является гарантией успешной деятельности организации.

Основным содержанием деятельности органов государственного и муниципального управления является руководство хозяйственным и социальным развитием на соответствующей территории. Такое руководство орган управления осуществляет посредством принимаемых управленческих решений.[[1]](#footnote-1) Но даже после того как решение окончательно введено в действие, процесс принятия решений не может считаться полностью завершенным, так как необходимо еще убедиться, оправдывает ли оно себя. Этой цели служит контроль.

Сегодня страна остро нуждается в эффективном государственном контроле за исполнением решений государственной власти. В связи с этим необходимо организовать работу контрольных органов, так, чтобы восстановить управляемость в системе исполнительной власти на всех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и местного самоуправления.

Решения, принятые на всех этих уровнях, должны неукоснительно исполняться соответствующими органами власти должностными лицами. При этом все решения вышестоящих органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения нижестоящими. Не должно быть бесконтрольных должностных лиц.[[2]](#footnote-2)

В сущности контроль как бы автоматически следует за процессом учета, выявляя с его помощью состояние параметров системы, тем самым осуществляется и первичный контроль этих параметров.

Никакие, даже действенные, меры нельзя полностью осуществить, если постоянно не следить, насколько сделанное соответствует поставленным задачам.[[3]](#footnote-3)

Контроль исполнения решений – не самоцель, он диктуется жизненными проблемами, обусловленными законодательством и принятием постановлений. Контроль исполнения решений – одна из важнейших функций государственного и муниципального управления.

От систематичности и целенаправленности контроля за исполнением управленческих решений (распорядительных документов) зависит своевременное и качественное выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, решений представительного органа территориального образования, а также собственных решений органа государственного и муниципального управления.

Контроль, на наш взгляд, едва ли не важнейший элемент системы управления, под каким бы углом и в каких бы структурных срезах (функциональных, процедурных, организационных, технологических) он бы не рассматривался. Стоит отметить, что в практике зарубежных высших органов управления, как властного, так и хозяйственного уровня контроль все чаще рассматривается как метод совершенствования управления на всех уровнях.

Современная теория управления утверждает, что только посредством применения систем контроля организация способна обеспечить достижение своих целей. Ослабление контроля означает снижение ответственности за порученное дело.

В литературе по теории современного управления достаточно подробно описана роль функции контроля, но контроль в государственном аппарате, представляя собой важную, многогранную проблему, сравнительно слабо разработан в научном отношении.

На сегодняшний день при освещении в специальной литературе отдельных вопросов контроля тематики контроля, а также при разработке соответствующих концепций нельзя не учитывать опыт, накопленный международной наукой и практикой. В работах С. Ковалевски, Г. Саймона, Р. Фалмера подробно освещены вопросы контроля. Но за последние годы на серьезном научно-теоретическом уровне эта тема затрагивалась либо косвенно, либо обзорно. Проблеме контроля исполнения решений в органах государственной власти уделяли внимание в своих работах и внесли существенный вклад в эту область знаний Акопов Л.В., Атаманчук Г.В., Кочерин Е.А., Меримаа О., Радченко А.И.

Но меняющаяся внешняя среда, в которой функционируют органы государственной власти, требует совершенствования их деятельности как в сфере контроля исполнения распорядительных документов, так и в целом.[[4]](#footnote-4)

В связи с этим целью дипломной работы является выработка рекомендаций по совершенствованию контроля исполнения распорядительных документов.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить ряд задач:

- изучить теоретические основы контроля;

- изучить систему государственных органов контроля за исполнением нормативно-правовых документов;

- проанализировать результаты деятельности органов контроля за исполнением распорядительных документов на примере Администрации Ростовской области;

- выработать рекомендации по совершенствованию контроля за исполнением нормативно-правовых документов в Главном контрольном управлении Администрации Ростовской области.

**Глава 1. Теоретические основы контроля в управлении.**

* 1. **Место и роль контроля в системе управления**

Слово "контроль" происходит от французского controle, что в буквальном переводе означает вторичная запись с целью проверки первой. Первоначально это слово использовалось преимущественно в бухгалтерском учете. Однако английское слово control имеет другой смысл: "господство", "власть", "насилие". Поэтому термин "контроль" вызывает отрицательные эмоции. Для многих он ассоциируется с насилием, командованием, со словами «поймать», «уличить», «схватить». Такое представление о контроле уводит в сторону от его истинного предназначения.

На самом деле контроль – это не опека и не насилие. Эффективный контроль – это, прежде всего совет, помощь, своевременная подсказка, поощрение, одобрение и т.д. Контроль не несет в себе возмездия за упущения. Контроль – это не чрезвычайная мера, он не является вопросом доверия к сотрудникам, а представляет неотъемлемую часть управленческой деятельности, его функцию. [[5]](#footnote-5)

Академик В.Г. Афанасьев рассматривал контроль как труд "по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта, принятым управленческим законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, функциональных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корректирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы"[[6]](#footnote-6)

Контроль - это процесс, обеспечивающий достижение целей организации. Контролировать – вовсе не значит только вскрывать недостатки: необходимо анализировать любые отклонения – как в сторону ухудшения, так и в сторону улучшения показателей, надо выявлять и положительный опыт, с тем, чтобы своевременно поддерживать новое, прогрессивное, создать возможности для его широкого распространения. Сила контроля состоит именно в том, что он помогает аккумулировать передовой опыт, находит наиболее эффективные методы и пути улучшения деятельности социальных систем.[[7]](#footnote-7)

Контроль – это скорее способ взаимного согласования действий, чем инструмент директивного воздействия на подчиненных. В этой связи интересно пояснение английского специалиста по управлению – Джеффри Викерса: "Контроль не означает власти А над В. В самом деле, там, где в этом нуждались, контроль неэффективен. Чем лучше работает организация, тем меньше требуется такого вторжения власти. В идеале контроль опосредуется не властью, а информацией, и эта информация поднимается, опускается и уходит в сторону внутри хорошо работающей организации, и эффект ее зависит от уместности, а не источника. Обязанности структурированы, но контроль взаимен".[[8]](#footnote-8)

Цель контроля - информационная прозрачность объекта управления для возможности принятия эффективных решений. При этом в понятии информационной прозрачности объекта управления отражено представление о степени управляемости данного объекта, т.е. о том, в какой степени в результате управления обеспечивается (обеспечивалось или будет обеспечиваться) поддержание требуемого состояния или действия объекта управления в соответствующий момент (период) времени. Вполне очевидно, что без предельной информационной прозрачности объекта управления адекватное его восприятие невозможно, управленческое воздействие не будет давать желаемый результат, и управленческая связь с объектом теряется, что и обуславливает особую важность контроля в процессе управления.

В общем процессе управления контроль выступает как элемент обратной связи, так как по его данным производится корректировка ранее принятых решений, планов, а также норм и нормативов. Поэтому контроль выступает одним из главных инструментов выработки политики и принятия решений, обеспечивающих нормальное функционирование системы и достижение ею намеченных целей. [[9]](#footnote-9)

Очевидно, что с изменением условий хозяйствования контроль приобретает характер основы, присутствующей на всех уровнях управления организацией, и обеспечивает оптимальный ход процесса управления на всех других его стадиях (планирование, организация, мотивация, контроль и учет). При этом особенность контроля заключается в его двойственной роли в процессе управления. В результате глубокой интеграции контроля и других элементов процесса управления на практике невозможно определить круг деятельности для работника таким образом, чтобы он относился только к какому-либо одному элементу управления без его взаимосвязи и взаимодействия с контролем. Любая управленческая функция (функция планирования, учета и т.п.) обязательно интегрирована с контрольной. Поэтому правомерно утверждать, что контроль организации является: 1) неотъемлемым элементом каждой стадии процесса управления; 2) “обособленной” стадией, обеспечивающей информационную прозрачность на предмет качества хода процесса управления на всех других стадиях.

Организационные формы и методы контроля задаются структурой и процессом системы управления, а его возможности определяются, прежде всего, тем, насколько четко определены полномочия и ответственность подразделений и работников аппарата управления. Поэтому контроль наиболее успешен тогда, когда он адекватен природе и требованиям, уровню организации и характеру деятельности контролируемого объекта.

**1.2. Подходы к осуществлению контроля**.

Помимо общих для всех систем черт контроль имеет немало особенностей применительно к разным системам управления и к разным видам управленческой деятельности. В этой связи представляется, на наш взгляд, целесообразным выделить следующие основные аспекты контроля:

* способы осуществления, включая методы сбора и оценки аналитической информации;
* субъекты контрольной деятельности;
* объекты контроля.[[10]](#footnote-10)

В случае трудностей с осуществлением постоянного контроля за всей деятельностью системы управления большое значение приобретает выбор объектов контроля. При этом необходимо тщательно вычленить период, охватываемый контролем; произвести оценки различных вариантов выбора объектов контроля; определить значимость избранного объекта контроля для деятельности всей системы в целом.

Важно, чтобы контроль был систематическим и динамичным, охватывал все сферы общественной деятельности. Не может сопровождаться сколько-нибудь ощутимым эффектом контроль, проводимый эпизодически, только при обнаружении каких-либо недостатков. В этом случае неизбежно ограничивается регулирующее воздействие контрольных действий, снижается их предупредительное значение в укреплении дисциплины, воспитании у работников чувства ответственности за результаты своей работы. Конечно, всякого рода «сигналы» о неблагополучии могут служить поводом для контрольных действий, однако гораздо больше пользы приносит систематический контроль.

Польский специалист в области управления Ковалевский выделяет такие понятия как стратегический контроль и контроль всех видов деятельности. Сущность данной концепции состоит в следующем: чтобы полностью ориентироваться в том, что делается в контролируемом объекте, все ли его функции осуществляются должным образом, не нужно контролировать каждую функцию или каждого работника. Достаточно охватить контролем определенные стратегические пункты. Их контроль должен дать картину всей деятельности и выявить возможные недостатки. Контроль стратегических пунктов позволяет ориентироваться комплексно и значительно быстрее, чем контроль каждого отдельного вопроса. Контроль всех функций более трудоемок, не оставляет свободного времени для самоконтроля, позволяет контролируемым давать неточные данные и т.п. Практический вывод может быть в следующем: везде, где это возможно и где руководитель может разработать стратегическую сетку, традиционный контроль всех функций должен быть заменен стратегическим контролем.[[11]](#footnote-11)

Выделяют три, отличающиеся по структуре деятельности и целям, основных вида контроля: предварительный, текущий и заключительный.

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. 1)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Предварительный контроль | Текущий контроль | Заключительный  контроль |

**Время**

Рис.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 исполнения постановлений и распоряжений.

Учитывая, что эффективность контроля исполнения распорядительных документов 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. Такой подход позволяет скоординировать действия и сосредоточить усилия на крупных злободневных проблемах, выработать необходимые меры и предложения.[[12]](#footnote-12)

Использование предварительного контроля предполагает контроль над 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.

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 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).

Идентификация отклонений

Сравнение фактического состояния с нормами

Измерение фактического выполнения

Программа корректирующих действий

Проведение корректировок

Желаемое выполнение

Фактическое выполнение

Анализ причин отклонений

рис. 2 Контур обратной связи управленческого контроля

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

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 распоряжений. 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.[[13]](#footnote-13)

Осуществление ряда взаимосвязанных контрольных функций позволяет комплексно рассматривать контролирование как единый, непрерывный процесс, характерный для любых ситуаций. В этом процессе можно выделить три логических этапа. Первый этап связан с установлением норм (стандартов) и критериев, по которым должен оцениваться итог деятельности. Второй этап состоит в сопоставлении полученных результатов с нормами, по которым нужно оценивать работу. Третий этап заключается в том, чтобы на основе полученных результатов принять управленческие решения по исправлению допущенных отклонений от норм, если достигнутые результаты существенно отличаются от них.

Нормы (стандарты) надо устанавливать прежде, чем можно будет сделать какую бы то ни было оценку. Если контроль задумывался как слежение (мониторинг) или регулирование плана, то должна быть заранее установлена цель, на которую направлены планируемые усилия. Оцениваемые результаты должны быть взяты в отношении к чему-либо (к цели) – или же они будут ничего незначащими статистическими данными. Невозможность выразить количественно показатель цели управления не должна служить причиной того, чтобы не устанавливать вообще контрольных стандартов. Даже субъективный показатель при условии, что осознается его ограниченность, лучше, чем ничего.[[14]](#footnote-14)

На этапе сопоставления полученных результатов с установленными нормами, определяется, насколько достигнутые результаты соответствуют ожиданиям, насколько допустимы или относительно безопасны отклонения от норм. Одна из отличительных черт хорошего стандарта системы контроля состоит в том, что в нем содержатся реалистичные допуски параметров цели (они должны соответствовать контролируемому объекту).

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 организации 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.[[15]](#footnote-15)

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.

На заключительном этапе контроля оценивается его эффективность.

Система эффективного контроля – это такая система, которая дает нужную информацию до того, как разовьется кризис. Контроль, также как и планы, должен быть гибким и приспосабливаться к происходящим изменениям.

Наиболее эффективный контроль – это простейший контроль, с точки зрения тех целей, для которых он предназначен. Простейшие методы контроля требуют меньших усилий и более экономичны. Но самое важное состоит в том, что если система контроля слишком сложна и люди не понимают и не поддерживают ее, то такая система контроля не может быть эффективной.[[16]](#footnote-16)

Если суммарные затраты на систему контроля превосходят создаваемые ею преимущества, организации лучше не использовать эту систему контроля. Контроль должен быть экономичным. 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 исполнения распорядительных документов охватывает все сферы деятельности администрации, то здесь нужны единые стандарты, такие как сроки поступления информации 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.[[17]](#footnote-17)

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.

Таким образом, теория менеджмента рассматривает контроль как совокупность взаимосвязанных этапов, с четко определенными процедурами на каждом из этапов. Выполнение этих процедур является необходимым условием эффективного контроля.

**1.3. Особенности контроля в системе государственного управления**.

Менеджмент традиционно связывают с коммерческими организациями. В то же время все основные закономерности общего менеджмента, рассматриваемые в классических учебниках и руководствах, проявляются и в управлении государственными организациями. Менеджмент в государственной службе имеет много общего с менеджментом в коммерческой фирме. Но в то же время менеджмент в государственной службе представляет собой один из видов специального менеджмента, который изучает особенные черты, специфику проявления функций, а также особые закономерности и тенденции, отличающие менеджмент в государственной службе от менеджмента в других сферах.[[18]](#footnote-18)

Особенности менеджмента в государственной службе проявляются, прежде всего, в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов. Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- планирование и прогноз в государственных учреждениях обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими органами, а, в конечном счете – народом на основе демократического выбора.

- организация государственной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры. Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших коммерческих организациях;

- мотивация в государственной службе в меньшей степени основывается на денежном вознаграждении и большей мере на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность и пр.);

- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляются вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль на государственной службе носит более объемлющий характер, чем в коммерческой организации.

Специфика менеджмента в государственной службе часто обозначается емкими терминами «администрирование» и «бюрократия». Эти термины обычно обозначают тяготение менеджмента в государственной службе к автократической модели управления, в которой ключевыми характеристиками менеджмента являются:

- следование инструкциям;

- разделение на тех, кто выдает инструкции, и тех, кто их выполняет;

- концентрация власти и политической воли;

- ограничение свободы;

- административный контроль;

- авторитарный стиль управления.[[19]](#footnote-19)

Особенности контроля исполнения управленческих решений особенно четко проявляются в принципах и требованиях, предъявляемым к осуществлению контроля в органах государственного и муниципального управления.

Контроль базируется на общих и частных принципах контроля исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления. Из каждого принципа вытекает определенное требование, которым следует руководствоваться при осуществлении контроля в органах государственного и муниципального управления.

По мнению профессора А.И. Радченко, к общим принципам контроля в органах государственного и муниципального управления относится:

- массовость контроля. Из этого принципа вытекает требование обеспечения в необходимых случаях привлечения к контролю органов государственного и муниципального управления широких слоев населения;

- повсеместность контроля, означающего, что он имеет место везде, производится повсюду. Он формулирует требование обеспечения контроля органов государственного и муниципального управления во всех сферах их деятельности. Это такой контроль, которого "некуда будет деться";

- всесторонность контроля, предполагающая осуществление контроля органов управления с учетом всей полноты требований к ним. Он означает охват и проверку всех сторон, граней подконтрольного объекта управления. Такой контроль включает в себя возможность многоцелевого, разнообразного применения контроля. Этот принцип требует, чтобы наряду с освещением всех граней, обеспечивал возможность выявления резервов совершенствования управления подконтрольных объектов;

- реальность контроля, предусматривающая требование осуществления действительного, а не мнимого контроля, базирующегося на фактах, а не домыслах, предположениях;

- объективность контроля, требующая беспристрастной оценки результатов контроля органов управления, исключения трактования этих результатов в угоду кого-то или чего-то, не терпящая субъективизма в отношении к объекту контроля и связанных с ним лиц;

- результативность контроля, определяющего необходимость получения конкретного итога от действий по контролю органов управления, выраженного в определенных количественных и качественных показателях, характеризующих уровень достижения целей и задач контролируемого объекта, без которого контроль становится бессмысленным;

- гласность контроля, формирующая требование широкого информирования населения через средства массовой информации о результатах контроля органов управления и, при наличии недостатков в их деятельности, о принятых мерах по устранению этих недостатков, а также к должностным лицам, по вине которых эти недостатки были допущены.

Общие принципы контроля органов государственного и муниципального управления отражают социально-политическую сторону контроля.

К методам контроля в органах государственного и муниципального управления относятся:

- анализ документов, характеризующих объект контроля: планы работы, отчеты об исполнении этих планов, принятые решения т.п.;

- непосредственное изучение объекта контроля на месте, посредством бесед с должностными лицами и служащими;

- заслушивание отчетов должностных лиц на заседаниях коллегии органа управления;

- периодическая аттестация служащих на соответствие занимаемым должностям.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Виды контроля** | |  |
| политический | административный | | судебный |
| внешний | | внутренний | |
| общий | | частный | |
| непрерывный | | периодический | |
| контроль  выполнения | заслушивание  отчетов | | собеседование по важным вопросам с работниками и руководителями |
| предварительный | промежуточный | | окончательный |
| контроль текущих результатов труда работников | контроль деятельности органа управления | | контроль исполнения распорядительных документов |

В органах государственного и муниципального управления осуществляется предварительный, текущий и заключительный контроль.

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.[[20]](#footnote-20)

Текущий контроль исполнения 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. Таким образом, необходима постоянная обратная связь субъекта управления с объектом управления.

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.

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.[[21]](#footnote-21)

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 не устраненные 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.

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.[[22]](#footnote-22)

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.

Таким образом, контроль исполнения решений – одна из главных функций управления. Система контроля – неотъемлемая часть любой управляющей организации. Нельзя не согласиться с представителями современного менеджмента в том, что только посредством применения систем контроля организация способна обеспечить достижение своих целей. Сущность контроля заключается в фиксировании адекватности целям решений направления, управленческих действий и результата этих действий. Контроль в конечном итоге устанавливает насколько изменение объекта доведено до его запланированного состояния. Иными словами, насколько достигнутый результат соответствует цели, выраженной в проекте. Контроль, ориентированный на конечный результат, вместе с тем составляет часть всего процесса исполнения решения, так как начинается он с момента реализации проекта.

К контролю исполнения предъявляется ряд требований, которые вытекают из общих и частных принципов контроля, игнорирование которых приводит к неэффективности контроля за исполнением решений.

Ход процесса исполнения решений во многом зависит от того, в какой мере управляющий орган ориентируется в ситуации, сопровождающий процесс, учитывает ли он происходящие изменения экономических, социально-политических и др. условий.

Контроль исполнения решений и есть тот механизм, который привлекает внимание руководства к возникающим противоречиям между поведением управляющих и изменившимися условиями их деятельности, стимулирует поиск новых приемов реализации управленческих функций.[[23]](#footnote-23)

Контроль, правильным образом организованный, выступает также как стимулирующий фактор. Систематическая информация о ходе деятельности и результатах способствует самоконтролю за работой, мотивирует рост коллективной ответственности за исполнение решений и заинтересованность в успехе.

**Глава 2. Система государственного контроля исполнения нормативно-правовых документов.**

**2.1. Контроль исполнения нормативно-правовых документов в органах государственного и муниципального управления.**

Основным содержанием деятельности органов государственного и муниципального управления является руководство хозяйственным и социально-культурным развитием на соответствующей территории. Такое руководство орган управления осуществляет посредством принимаемых управленческих решений.

Важнейшими функциями государственного и муниципального управления являются организация выполнения управленческих решений (распорядительных документов) органов государственного и муниципального управления и контроль их исполнения. Эффективность деятельности органов управления по достижению их целей в значительной степени определяется уровнем организации выполнения распорядительных документов в органах управления и контроля их исполнения.

От систематичности и целенаправленности организации выполнения распорядительных документов и контроля их исполнения зависит своевременное и качественное выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, решений представительного органа территориального образования, а также собственных решений органа государственного и муниципального управления.

Согласно классификации, предложенной профессором Радченко, контроль исполнения распорядительных документов следует относить к общим функциям государственного и муниципального управления. Каждая общая функция управления образуется на базе одной или двух основных функций социального управления (планирование, организация, мотивация, контроль и учет, регулирование и координирование).

Целью подсистемы контроля за исполнением нормативно-правовых актов является обеспечение эффективности управления на основе организации выполнения управленческих решений, а также слежения за сроками, объёмами и качеством их исполнения, принятия своевременных мер по выполнению этих решений.

Для достижения поставленной цели, данной подсистемой должны быть выполнены следующие комплексы однородных работ:

- регистрация, учёт и постановка документов на контроль;

- разработка планов мероприятий по выполнению документов;

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

- информирование исполнителей о приближении сроков исполнения распорядительных документов;

- воздействие в необходимых случаях на исполнителей распорядительных документов, по вине которых нарушаются сроки исполнения документов;

- регулярное информирование руководителей органа управления о ходе исполнения документов;

- снятие документов с контроля.

Контроль исполнения распорядительных документов основывается как на общих, так и на частных принципах контроля, отражающих организационно-техническую сторону контроля. К частным принципам контроля исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления относятся:

- системность контроля исполнения распорядительных документов;

- личная ответственность первого руководителя за состояние контроля исполнения;

- централизация контроля исполнения;

- единство ответственности за организацию исполнения и контроль исполнения;

- единство подготовки распорядительных документов и контроля их фактического исполнения;

- соответствие содержания распорядительного документа необходимым условиям контроля его исполнения.[[24]](#footnote-24)

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.[[25]](#footnote-25)

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 полномочный представитель 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 исполнения 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.[[26]](#footnote-26)

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.

**2.2. Правовые основы контроля за исполнением распорядительных**

**документов.**

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

Конституция Российской Федерации определяет основные гарантии законности в стране, в том числе и исполнение федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации, областных законодательных и нормативных актов, а потому является основополагающим документом в области контроля за исполнением распорядительных документов.[[27]](#footnote-27)

По нашему мнению, важным законодательным актом в области контроля за исполнением распорядительных документов является Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов"[[28]](#footnote-28) 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.

Одним из основополагающих распорядительных документов 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”[[29]](#footnote-29), который утверждает Положение о Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации.

Главное контрольное 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.

*Основными функциями* Главного контрольного 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.

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"[[30]](#footnote-30), 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 поручений Президента Российской Федерации”.[[31]](#footnote-31)

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.

Не способствует, по нашему мнению, улучшению ситуации и тот факт, что ранее существовавшие окружные инспекции Главного контрольного управления Президента РФ, после учреждения института полномочных представителей Президента России в федеральных округах были включены в их аппарат в качестве отделов ( как, например, Южная инспекция Главного контрольного управления), что несколько в общем несколько понижает их статус.[[32]](#footnote-32)

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

В своей работе контрольные органы Администрации Ростовской области руководствуются постановлением Главы Администрации Ростовской области (Губернатора) от 16 мая 1997 года "О Регламенте работы Аппарата Ростовской области".[[33]](#footnote-33) Раздел четырнадцатый 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, о ходе исполнения документов как в администрации области, 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.

Согласно Регламента работы Администрации Ростовской области, в аппарате администрации области контролю подлежат следующие документы:

- резолюции руководства по указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, федеральным законам, постановлениям Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российс­кой Федерации – юридическим комитетом;

- указы и распоряжения Главы Администрации области, постановления и распоряжения Администрации области, областные законы и решения Законодательного Собрания (в части, касающейся деятельности Администрации области) – сектором контроля общего отдела;

- поручения Главы Администрации (Губернатора) области – сектором контроля общего отдела;

- письма и обращения граждан – службой писем и приема граждан;

- служебные письма - сектором делопроизводства общего отдела;

решения коллегии Администрации области - секретариатом первого за­местителя Главы Администрации (Губернатора) области – Вице-губернатора.

На контроль могут браться и другие документы, целесообраз­ность постановки которых определяют Глава Администрации (Губерна­тор) области или его первые заместители.[[34]](#footnote-34)

В структуру Администрации Ростовской области входит Главное контрольное управление Администрации Ростовской области. Главное контрольное управление создается указом Главы Администрации (Губернатора) области. Главное контрольное управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом Ростовской области, областными законами, указами и распоряжениями Главы Администрации (Губернатора) области, постановлениями и распоряжениями Администрации области и Положением “О главном контрольном управлении Администрации Ростовской области” от 11 марта 1997 года. Положение о Главном контрольном управлении Администрации области, структура и штатная его численность утверждаются Главой Администрации (Губернатором) области. Данное Положение определяет место управления в структуре Администрации области, его основные функции, задачи и права.

В структуру Главного контрольного управления входят:

- отдел инспектирования;

- контрольно-аналитический отдел;

- сектор контроля исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области и целевых программ контрольно-аналитического отдела.

Положение “О контрольно-аналитическом отделе Главного контрольного управления Администрации Ростовской области ”, Положение “Об отделе -инспектирования Главного контрольном управления Администрации Ростовской области ” и Положение “О секторе контроля за исполнением указов и распоряжений Главы Администрации Губернатора области постановлений и распоряжений Главы Администрации области” [[35]](#footnote-35) определяют место данных структурных подразделений в структуре Главного контрольного управления Администрации Ростовской области, порядок их взаимодействия с управлением и между собой, а также функции, задачи, права и структуру отделов.

**2.3. Контроль за исполнением документов в Администрации Ростовской области.**

Порядок работы с контролируемыми документами определяется Регламентом работы аппарата Администрации Ростовской области[[36]](#footnote-36), утвержденного Постановлением Главы Администрации Ростовской области.

Регламент устанавливает единую систему контроля за исполнением распорядительных документов, порядок постановки документов на контроль в аппарате Администрации области, контроль за ходом исполнения документов, организацию контроля за исполнением документов в отделах, управлениях, комитетах, Администрации области.

Контроль за своевременным и полным исполнением указов, постановлений и распоряжений, законов и решений осуществляют Глава Администрации (Губернатор) области, его заместители, начальник Главного контрольного управления Администрации области, руководители структурных подразделений Администрации области и уполномоченные ими лица.

Контроль исполнения включает:

- внесение в документы подконтрольных пунктов;

- учет служебных документов в аппарате Администрации;

- доведение документов до исполнителей;

- определение сроков представления информации о ходе испол­нения;

- контроль за сроками исполнения;

- направление напоминаний об истечении сроков исполнения;

- непосредственную проверку хода исполнения;

- проверку качества исполнения;

- учет и анализ результатов исполнения;

- снятие документов с контроля;

- подготовку информаций о состоянии контроля и исполнения.

Оперативный контроль за сроками исполнения указов и распоряжений Главы Администрации области, постановлений и распоряжений Администрации области, находящихся на контроле, возлагается на секретариаты (приемные) Главы Администрации (Губернатора) области и его заместителей, начальника Главного контрольного управления Администрации области, руководителей структурных подразделений Администрации.

Заместители Главы Администрации (Губернатора) области или другие должностные лица, на которых возлагается контроль за исполнением, в течение 2-х дней после получения поручения определяют в резолюциях меры по организации исполнения и сроки представления информации об исполнении с учетом введения упреждающих (промежуточных) сроков контроля исполнения документов, позволяющих внести соответствующие коррективы в процесс и сроки выполнения.

Сектор контроля общего отдела, юридический комитет, служба писем и приема граждан, сектор делопроизводства общего отдела доводят до руководителей секретариатов (приемных) Главы Администрации (Губернатора) области и его заместителей установленные сроки предоставления информаций об исполнении.

Помощники заместителей Главы Администрации (Губернатора) области должны регулярно контролировать сроки подачи сведений о ходе выполнения указов, постановлений и распоряжений, законов, ре­шений, поручений и писем.

По указам, постановлениям и распоряжениям, законам и решениям первая информация должна представляться в сектор контроля общего отдела не позднее 30 дней после выхода поставленного на контроль документа (если не уста­новлен другой срок) и должна содержать сведения о принятых мерах для выполнения контролируемого указа, постановления или распоряжения, закона или решения (принятые постановления или распоряжения адми­нистрациями городов и районов по данному вопросу, изданные прика­зы и т.д.).

Сбор информации, обработка и представление ее в контроли­рующие структуры осуществляется под личную ответственность помощником заместителя Главы Администрации (Губернатора) области или другим должностным лицом, ответственным за контроль документов, точно в установленные сроки отчетности или по их требованию.

Несоблюдение сроков отчетности или неполнота представляемых сведений считается нарушением хода выполнения указа, постановления, распоряжения, закона, решения, поручения, письма, о чем ставится в известность Глава Администрации (Губернатор) области в представ­ляемой соответствующими структурами информации.

Руководители структурных подразделений Администрации области и другие должностные лица, обеспечивающие фактическое исполнение документов или отдельных их пунктов (мероприятий), ответственны за своевременное, достоверное и объективное обобщение хода выполнения документов и представление по ним информационного материала в вышестоящие органы.

Информация об исполнении указа, постановления, распоряжения, закона, решения, документа и согласованное со всеми заинтересованными должностными лицами предложение о снятии его с контроля представляется в сектор контроля общего отдела помощником заместителя Главы Администрации (Губернатора) области, осуществляющего контроль за выполнением данного документа, не позднее пяти дней до установленного срока его исполнения.[[37]](#footnote-37)

Если в процессе реализации указа, постановления (распоряжения), закона, решения и других документов выясняется невозможность соб­людения указанного срока, то лицом, ответственным за выполнение данного документа, готовится на имя Главы Администрации (Губерна­тора) области, за подписью осуществляющего контроль заместителя Главы Администрации (Губернатора) области, аргументированное представление о продлении срока действия данного документа или об утрате силы в связи с объективной невозможностью его дальнейшего выполнения (копия передается в контролирующие струк­туры).

Продление срока исполнения указа, постановления (распоряжения), за­кона, решения или отдельных его положений должно быть оформлено не менее, чем за 5 дней до истечения срока его выполнения.

В противном случае указ, постановление (распоряжение), закон, решение или отдельные их положения считаются не исполненными в срок, о чем информируется Глава Администрации (Губернатор) области, и вносятся предложения по мерам.

Сектор контроля общего отдела Администрации области ежеквартально или по требованию представляет информацию о ходе выполнения указов, постановлений, распоряжений, законов, решений и о мерах, принимаемых по обеспечению их выполнения, Главе Администрации (Губернатору) области, его заместителям, начальнику Главного контрольного управления.

В случае принятия решения о снятии указа, постановления (распоряжения) с контроля сектором контроля готовится в установленном порядке проект распоряжения Главы Администрации области о снятии документов с контроля.

Каждый понедельник всем заместителям Главы Администрации (Губернатора) области, начальнику Главного контрольного управле­ния, другим исполнителям передается подготовленная сектором контроля общего отдела информация о письменных поручениях, срок исполнения которых истекает на текущей неделе (с понедельника по воскресенье включительно). В течение недели заместители информируют Главу Администрации (Губернатора) области накануне или в день истечения указанного срока об исполнении конкретного поручения.

Снятие документов (поручений) с контроля производится после их полного исполнения на основании распоряжения или резолюции Главы Администрации (Губернатора) области, его заместителей. Свидетельством исполнения является наличие подготовленного исполнителем документа (справки) об исполнении с резолюцией Главы Администрации (Губернатора) области или его устное указание. Снять документ (поручение) с контроля может только руководитель, поставивший его на контроль, или другое лицо по его поручению.

При организации исполнения указов, постановлений, распоряжений, законов, резолюций и поручений Главы Администрации (Губернатора) области применяются следующие меры упреждающего контроля:

- определение средств и методов контроля за своевременным исполнением поручений, в том числе принятие решений (постановле­ний, распоряжений и т.п.). Разработка планов, других мероприятий с указанием конкретных сроков и должностных лиц, ответственных за исполнение поручений;

- направление ответственным исполнителям предупредительных запросов с целью получения и анализа промежуточной информации о принятых мерах по выполнению поручений. В случае возникновения обстоятельств, затрудняющих своевременное исполнение поручений, в промежуточной информации указываются причины этих обстоятельств и принимаемые меры по обеспечению своевременного их выполнения;

- осуществление контрольных проверок хода исполнения поручений;

- регулярное заслушивание на оперативных совещаниях, либо специальных заседаниях сообщений (отчетов) должностных лиц о проделанной работе по выполнению поручений;

- проведение служебных расследований по фактам несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений;

- внесение предложений по привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

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 юридический отдел Администрации области, о чем составляет по установленной форме информацию для Главы Администрации, председателя правительства области, их заместителей.[[38]](#footnote-38)

В соответствии с Положением “О Главном контрольном управлении Администрации Ростовской области” основными задачами Главного контрольного управления являются:

- контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти Ростовской области, структурными подразделениями аппарата Администрации области, организациями и их должностными лицами федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, областных законов, указов и распоряжений, а также поручений Главы Администрации (Губернатора) области, постановлений и распоряжений Администрации области;

- контроль и проверка исполнения органами местного самоуправления федеральных и областных государственных полномочий;

- координация деятельности контролирующих органов по предметам ведения Ростовской области, а также в пределах полномочий Ростовской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и Ростовской области.

Исходя из поставленных перед главным контрольным управлением Ростовской области задач, оно осуществляет следующие функции:

- осуществляет в пределах полномочий, предоставляемых в рамках проводимой работы контроль исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, областных законов, указов и распоряжений Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области, постановлений и распоряжений Администрации области органами исполнительной власти, организациями и их должностными лицами на территории области;

- организует и проводит проверки деятельности органов Администрации, структурных подразделений аппарата Администрации, органов местного самоуправления по осуществлению ими федеральных и областных государственных полномочий, а также организаций по вопросам, относящимся к компетенции Администрации области;

- вносит по результатам проверок предложения Главе Администрации (Губернатору) области о совершенствовании деятельности областных органов исполнительной власти;

- рассматривает обращения граждан и должностных лиц, связанные с работой органов исполнительной власти, структурных подразделений Администрации области;

- осуществляет анализ социально-политической ситуации в муниципальных образованиях области;

- проводит анализ эффективности работы органов исполнительной власти и должностных лиц, вносит на рассмотрение Главы Администрации (Губернатора) области заключения по вопросам их деятельности.[[39]](#footnote-39)

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

В заключение 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.

**Глава 3. Пути совершенствования деятельности Главного**

**контрольного управления Администрации Ростовской области.**

**3.1. Анализ деятельности структурных подразделений Главного контрольного управления.**

Главного контрольного управления. В органах государственной власти Ростовской области, как и во всех субъектах Российской Федерации, осуществляют свою деятельность целый ряд контролирующих органов. Это контрольно-счетная палата Ростовской области, образуемая Законодательным Собранием Ростовской области и подотчетная ему, органы прокуратуры и юстиции, контрольно-ревизионное управление и другие территориальные подразделения федеральных контрольных органов в Ростовской области. Функционируют они в специально отведенных для них рамках. Мы не будем рассматривать все эти органы, а ограничимся органами контроля за исполнением служебных документов Администрации Ростовской области.

Администрация Ростовской области в целом имеет сложную и разветвленную структуру. В составе Администрации Ростовской области 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:

- сектор контроля исполнения Указов и распоряжений Главы Администрации (Губернатора) области и постановлений и распоряжений Администрации области;

- контрольно-аналитический отдел;

- отдел инспектирования.

Основной целью подсистемы контроля исполнения нормативно-правовых актов является обеспечение эффективности управления на основе слежения за сроками, объёмами и качеством исполнения принятых управленческих решений, принятия своевременных мер по выполнению этих решений.

Контрольно-аналитический отдел создается в соответствии с Положением «О Главном контрольном управлении Администрации Ростовской области» и является его структурным подразделением.

Основные задачи, выполнение которых возложено на контрольно-аналитический отдел в соответствии с Положением «О контрольно-аналитическом отделе Главного контрольного управления Администрации Ростовской области»:

- контроль и анализ исполнения органами исполнительной власти Ростовской области, структурными подразделениями аппарата Администрации области, организациями и их должностными лицами федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, областных законов, постановлений и распоряжений, а также поручений Главы Администрации (Губернатора) области;

- контроль и анализ исполнения органами местного самоуправления федеральных и областных государственных полномочий.

Исходя из определенных ранее задач, отдел выполняет следующие функции:

- осуществляет контроль и анализ исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, областных законов, постановлений и распоряжений Главы Администрации Ростовской области органами исполнительной власти Ростовской области, структурными подразделениями аппарата Администрации области, организациями и их должностными лицами на территории области;

- проводит анализ эффективности работы органов исполнительной власти и должностных лиц, готовит на рассмотрение Главы Администрации (Губернатора) области заключения по вопросам их деятельности;

- готовит по результатам анализа предложения о совершенствовании деятельности областных органов исполнительной власти;

- рассматривает обращения граждан и должностных лиц, связанные с работой органов исполнительной власти, структурных подразделений аппарата Администрации области;

- выполняет другие поручения руководства.

Выделяются различные формы контроля за исполнением распорядительных документов.

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.

В структуру контрольно-аналитического отдела входит сектор контроля исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области и целевых программ контрольно-аналитического отдела Главного контрольного управления Администрации Ростовской области.

На наш взгляд, создание отдельного структурного подразделения, деятельность которого направлена на осуществление контроля исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области, говорит о высоком приоритете данного направления деятельности.

Основной задачей сектора контроля исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области и целевых программ контрольно-аналитического отдела согласно Положению «О секторе контроля исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области и целевых программ контрольно-аналитического отдела Главного контрольного управления Администрации Ростовской области» является контроль исполнения органами исполнительной власти, структурными подразделениями аппарата Администрации Ростовской области, организациями и их должностными лицами постановлений и распоряжений Главы Администрации (Губернатора) области.

Для выполнения поставленной задачи данное подразделение выполняет следующие функции:

- осуществляет экспертизу проектов постановлений (распоряжений) Главы Администрации области и определяет целесообразность постановки их на контроль;

- осуществляет контроль за реализацией издаваемых Главой Администрации постановлений и распоряжений органами исполнительной власти, организациями и их должностными лицами на территории Ростовской области;

- ежеквартально готовит информацию о ходе выполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области органами исполнительной власти, организациями и их должностными лицами начальнику Главного контрольного управления;

- вносит предложение начальнику контрольно-аналитического отдела Главного контрольного управления Администрации области о целесообразности проведения контрольных мероприятий по конкретным постановлениям, распоряжениям;

- готовит распоряжения о снятии с контроля постановлений и распоряжений Главы Администрации области;

- осуществляет контроль за принятием мер по фактам нарушений установленного Регламентом работы Администрации Ростовской области порядка рассмотрения обращений граждан;

- осуществляет контроль за устранением нарушений, выявленных в ходе инспекторских проверок;

- организует ведение архива Главного контрольного управления;

- оказывает консультационную, методическую помощь по вопросам организации контроля в органах Администрации Ростовской области и муниципальных образованиях;

- выполняет текущие задания начальника Главного контрольного управления и начальника отдела.

Постановка документов на контроль, слежение за сроками исполнения документа, предупреждение исполнителей ведется при помощи АСУ «Контроль».[[40]](#footnote-40)

По состоянию на 20 мая 2003 года на контроле находилось 245 постановлений и распоряжений Главы Администрации Ростовской области, из них 41 документ готовился к снятию с контроля, 204 оставались на контроле.

В документах находящихся на контроле не было ни одного, срок исполнения которого истек. Все документы, подготовленные к снятию с контроля, были выполнены полностью и в срок. Все это, по нашему мнению, говорит о высокой степени исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации Ростовской области. Одной из технологий, повышающих эффективность контроля исполнения, является промежуточный контроль исполнения распорядительных документов. Этот вид контроля обеспечивает слежение за ходом выполнения документа, выполнение которого имеет длительный срок выполнения. Устанавливаются «контрольные отметки», когда проверяется ход исполнения документа, что позволяет вовремя принять меры для своевременного выполнения документа.

Необходимость создания отдела инспектирования связана с проверкой реального выполнения органами исполнительной власти Ростовской области, структурными подразделениями аппарата Администрации Ростовской области, организациями и их должностными лицами федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, областных законов, постановлений, распоряжений и поручений Главы Администрации (Губернатора) области.

Отдел инспектирования создается постановлением Главы Администрации (Губернатора) области о главном контрольном управлении Администрации области, является структурным подразделением Главного контрольного управления.

Основные задачи отдела:

- контроль исполнения органами исполнительной власти Ростовской области, структурными подразделениями аппарата Администрации Ростовской области, организациями и их должностными лицами федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, областных законов, постановлений, распоряжений и поручений Главы Администрации (Губернатора) области;

- контроль исполнения органами местного самоуправления федеральных и областных государственных полномочий;

- разработка предложений и рекомендаций по принятию мер, направленных на совершенствование деятельности контролируемых объектов и субъектов и пресечению их деятельности, если она противоречит действующему законодательству.

Функции отдела:

- организация и проведение проверок деятельности органов Администрации Ростовской области, структурных подразделений аппарата Администрации, органов местного самоуправления по осуществлению ими федеральных и областных полномочий, а также организаций по вопросам, относящимся к компетенции Администрации области;

- по результатам проверок подготовка предложений на имя начальника Главного контрольного управления по совершенствованию деятельности областных органов исполнительной власти, в том числе по совершенствованию их структуры и кадровому составу;

- подготовка предложений на имя начальника Главного контрольного управления о рассмотрении наиболее актуальных вопросов деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления по поручениям Главы Администрации (Губернатора) области.[[41]](#footnote-41)

В соответствии с планом работы Главного контрольного управления на 1 квартал 2003 года было предусмотрено проведение 4 проверок по следующим направлениям:

- проверка органов местного самоуправления г. Таганрога по эффективному управлению и распоряжению объектами собственности;

- проверка выполнения органами местного самоуправления постановления Главы Администрации Ростовской области от 15.07.98г. № 268 «Об организации закупки товаров, работ и услуг на территории Ростовской области для государственных нужд»;

- проверка хода выполнения постановления Администрации Ростовской области от 08.06.98г. № 218 «Об установлении базовых размеров арендной платы по видам использования земель и категориям арендаторов»;

- проверка выполнения органами местного самоуправления постановления Главы Администрации Ростовской области от 13.03.01г. № 102 «О совершенствовании работы с обращениями граждан».

Проведению проверки деятельности министерств, организаций и ведомств области предшествует серьезная подготовительная работа. Подготовительные мероприятия изложены в соответствующей инструкции Главного контрольного управления. Анализ документов, регламентирующих деятельность специалистов-экспертов, позволил выделить следующие подготовительные мероприятия:

- получение задания, определение задач и целей проверки;

- ознакомление с Положением о проверяемом министерстве, комитете или управлении;

- изучение законодательных актов Российской Федерации, Указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, областных распорядительных документов, касающихся деятельности проверяемого учреждения;

- разработка плана проведения проверки;

- согласование с начальником Главного контрольного управления или его заместителем вопроса о привлечении к проверке специалистов контролирующих служб (КРУ, налоговых органов, прокуратуры и т.д.);

- создание при необходимости комиссии по выполнению проверки;

- доведение до членов комиссии вопросов Программы проверки, в части их касающейся и определение каждому члену комиссии задания по проверке конкретных вопросов, сроков проверки и порядка документального оформления результатов проверки;

- оформление доверенности на проведение проверки;

- составление плана совещания с определением привлекаемых на него должностных лиц и перечня выносимых на совещание вопросов;

- информирование руководителя проверяемого учреждения о предстоящей проверке, ее целях, сроках проведения, составе комиссии.[[42]](#footnote-42)

Четкое определение подготовительных мероприятий позволяет максимально стандартизировать процесс проверки, т.е. эффективно расходовать ресурсы.

По нашему мнению, в настоящее время одной из наиболее злободневных проблем является работа с обращениями граждан. Обращения граждан являются одной из важнейших форм участия граждан в управлении государством. Эта форма выступает как составной элемент прав и свобод человека и гражданина, закрепленной в Конституции Российской Федерации. В обращениях граждан выражаются личные и общественные интересы и потребности. Они выступают средством осуществления предоставленных гражданам Конституцией прав, сигналом о нарушении этих прав. Непринятие мер на местах способствует тому, что значительное число писем из области поступает в Администрацию Президента Российской Федерации. Зачастую письменные и устные обращения граждан связаны с недостатками в методах и формах работы министерств, департаментов, управлений, ведомств, а также муниципальных образований области. При рассмотрении обращений граждан нередко отсутствует критическая оценка состояния работы с письмами и главное – реальное воздействие на положение дел по поднимаемым проблемам, не вскрываются и не устраняются причины, порождающие жалобы. Справедливые запросы граждан зачастую не реализуются. Несвоевременно исполняются обещания, даваемые гражданам.

Изучение и анализ материалов проверок данного постановления позволил выделить следующие общие нарушения:

* регламентом четко не определен порядок работы с ответами на обращения, поставленными на дополнительный контроль, в журнале регистрации обращений не отражается резолюция руководителя по обращениям, поставленным на дополнительный контроль;
* в регламенте не нашли своего отражения такие положения, как, исключение практики проверки писем лицами, на которых жалуются заявители, устранение практики перепоручения подписания ответов другими лицами;
* не налажена система работы, учета и хранения обращений;
* анализ обращений граждан показал, что администрацией города и района допускается практика поручения проверки писем лицам, на которых жалуется заявитель, а так же перепоручения подписания ответов другим должностным лицам;
* не в полной мере реализуется требование постановления о еженедельном обсуждения на оперативных совещаниях вопросов работы с обращениями граждан, не внедрена практика ежемесячного анализа проблем, поднимаемых в обращениях граждан;
* должностными лицами администрации района нарушаются сроки рассмотрения обращений;
* при рассмотрении коллективных обращений не всегда учитываются требование постановления Главы Администрации области о комиссионном с выездом на место рассмотрении таких обращений;
* факты равнодушия и формализма при направлении ответов заявителям, снятие обращений с контроля при фактическом не решении поднятых в них вопросов;
* не принято необходимых мер по внедрению в практику таких форм работы, как "час руководителя", "телефон доверия", "горячая линия";
* не составлялись квартальные и годовые графики выезда информационных групп;
* не используется практика совмещения плановых командировок ответственных лиц администрации района, ее подразделений с обязательным приемом граждан на местах;
* не создана общественная приемная для пропаганды правовых знаний.

На основании выявленных нарушений специалистами-экспертами предложены следующие возможные пути совершенствования деятельности проверяемых учреждений в сфере работы с обращениями граждан:

* 1. Обеспечить безусловное выполнение постановления Главы Администрации области от 13.03.01г. № 102 "О совершенствовании работы с обращениями граждан".
  2. Ввести в практику ежемесячный анализ проблем, поднимаемых в обращениях граждан, уделив особое внимание эффективному их решению.
  3. Выработать систему реализации требования п. 1.6. постановления Главы Администрации области от 13.03.01г. № 102 о совмещении практики командировок ответственных лиц с обязательным приемом граждан на местах.
  4. Внедрить в практику работы администрации города и района такие формы работы, как "час руководителя", "телефон доверия", "горячая линия", осуществить дополнительные меры по обеспечению более системной и плановой деятельности информационных групп, обеспечению широкого информирования населения о реализации данных в ходе встреч поручений.
  5. Совершенствовать формы помощи населению по правовым вопросам со стороны правового отдела администрации района, обеспечить создание общественной приемной для пропаганды правовых знаний.

6. Применять меры административной и дисциплинарной ответственности к должностным лицам органов исполнительной власти района за некачественное и несвоевременное рассмотрение обращений граждан.

Таким образом, выполнение данных рекомендаций позволит значительно улучшить работу органов местного самоуправления с обращениями граждан.

**3.2. Направления совершенствования контроля за исполнением нормативно-правовых документов.**

На основе анализа документов и наблюдения за работой Главного контрольного управления, нами были выявлены несколько основных направлений совершенствованияконтроля за исполнением нормативно-правовых документов на уровне аппарата Администрации Ростовской области.

Согласно принципу производности, все функции, записанные в положении о структурном подразделении должны быть производны от главных функций, возложенных на структурное подразделение более высокого уровня. Анализ положений о структурных подразделениях Главного контрольного управления Администрации Ростовской области выявил грубое нарушение этого принципа в результате формального подхода к составлению положений о структурных подразделениях Главного контрольного управления. Положение – это не только нормативный документ, определяющий организационно-правовое положение структурного подразделения в системе управления, но и документ, регламентирующий деятельность структурного подразделения на основе рационального распределения и взаимоувязки целей и функций системы государственного управления между органами и структурными подразделениями.

По нашему мнению, список задач в положении о структурном подразделении должен быть исчерпывающим, т. е. не должно быть пунктов «выполняет другие поручения руководства», так как то что не не находит отражения в задачах Главного контрольного управления, не может иметь места в каком-либо его структурном подразделении. Появление данного пункта в задачах задач структурного подразделения приводит к тому, что перечни задач перестают иметь какое-либо значение, работникам известно лишь то, что в данный момент поручает руководитель. Составление положений носит бюрократический характер и предпринимается лишь для того, чтобы избежать замечаний со стороны контрольных органов.

Таким образом, формальный подход к составлению положений о задач о структурных подразделениях Главного контрольного управления Администрации Ростовской области, а , следовательно, и должностных инструкций, приводит к неэффективному разделению труда, дублированию функций. Все это снижает эффективность функционирования органа управления в целом.

В связи с вышеизложенным можно рекомендовать руководству Главного контрольного управления Администрации Ростовской области составление положений о структурных подразделениях на основе функционально-целевой модели органа управления. Что дает возможность четкого распределения задач, функций, прав и обязанностей структурных подразделений, а значит повышает эффективность органа управления, так как четкое разделение труда один из признаков бюрократии (в лучшем смысле слова).

На основе анализа документов проверок муниципальных образований Ростовской области нами было выявлено еще одно серьезное несоответствие практики деятельности Главного контрольного управления и теории управления. Несоответствие заключается в нарушении общего принципа контроля – всесторонности контроля.

Действия Главного контрольного управления основываются на теории «контрольного факта», теории, которая уже не отвечает требованиям современного контроля.

Во всех учреждениях происходят явления, заслуживающие как позитивной, так и негативной оценки. Каждое учреждение имеет сильную и слабую стороны своей деятельности. Следовательно, сущность контроля состоит не только в установлении теневых сторон деятельности, но, прежде всего, в определении соотношения позитивных и негативных сторон.[[43]](#footnote-43)

Контроль, фиксирующий только так называемые «контрольные факты», может легко привести к сведению счетов. Так как в любом интенсивно работающем учреждении тщательный и мелочный контроль может обнаружить ряд «контрольных фактов», представляющих второстепенный и побочный результат на фоне плодотворной и в принципе правильной деятельности. Однако если этот фон полностью игнорировать, то акт проверки может быть использован как исходный документ для несправедливых персональных репрессий.

Если контроль ставит целью единственно получение материала для протокола поверки, то контролер должен позаботиться о том, чтобы найти данные для выводов. До тех пор пока будет господствовать взгляд, что контролер должен отмечать только обнаруженные недостатки и отклонения, квалифицированный контролер будет стремиться это выполнять и таким путем поставлять дезинформацию. Поскольку любая человеческая деятельность связана с погрешностями ошибками, поскольку в каждом контролируемом учреждении есть недостатки. Чем квалифицированнее контролер, тем больше он найдет недостатков. Однако из-за того, что этому большому количеству недостатков нельзя противопоставить никаких позитивных сторон (хотя контролер и видел их в большом количестве), протокол проверки, составленный по принципу «контрольного факта», дает информацию только о дедуктивных способностях контролера. Никакой информации о достоинствах работы учреждения из представленного контролером документа почерпнуть нельзя. Поэтому контролируемая организация окажется представленной в кривом зеркале. Если бы в основу контроля был положен принцип всесторонности, отвергающий картину кривого зеркала и требующий раскрытия действительной картины, которая дает представление о совокупности всей деятельности учреждения, то результаты контроля выглядели бы по-иному.

Совершенствование деятельности учреждения путем искоренения в нем зла не является единственным направлением и не имеет серьезного значения, как, предположим, 100 лет назад.

Количество всевозможных предписаний неимоверно разрослось, а если принять во внимание многочисленные и частые их изменения, то ни руководитель, ни подчиненный, ни контролирующий, ни контролируемый не в состоянии все их знать и учесть. Независимо от этого само количество предписаний приводит к тому, что директивные органы, устанавливающие инструкции, не в состоянии надлежащим образом их скоординировать, а иногда и просто согласовать. Полностью признавая постулат соблюдения правопорядка в современных условиях, иногда необходимо проявить терпимость к отступлению от предписания, т.к. случается, что это отступление в определенных ситуациях неизбежно. «Контрольный факт» не оказывает стимулирующего воздействия на темп модернизации, в отдельных случаях он сдерживает регресс, а в других случаях (из-за слепого следования предписаниям) может стать фактором застоя и консерватизма, т.е. регресса. Немедленная поддержка какого-либо усовершенствования, изучение его генезиса и условий, словом, полная и глубокая его разработка, а в дальнейшем популяризация того, что в противоположность негативному контрольному факту представляло бы позитивный «контрольный факт», имеют огромную общественную ценность.

Административный контроль может обнаруживать и разрабатывать позитивные контрольные факты, поскольку для выявления как негативных, так и позитивных контрольных фактов требуется тот же самый объем знаний. Если административный контроль настолько изучил учреждение, что собрал основательно документированный негативный материал, то он обычно располагает и позитивными фактами в таком объеме, что составление акта проверки со всесторонним освещением фактов не потребует слишком большого усилия. Оно рентабельно и оправдано как с точки зрения принципов науки об администрировании, так и с позиций задач контроля как информационного органа, поскольку дополнение негативных фактов положительными заменяет дезинформацию целостной информацией.[[44]](#footnote-44)

В современных направлениях теории организации все сильнее подчеркивается принцип оптимизации действий. Даже в рамках абсолютного правопорядка и полного соответствия предписаниям существует, как правило, не один, а много способов решения вопросов, с которыми сталкивается администрация.

Действие, основанное на модели «контрольного факта», вообще не позволяет использовать его в качестве инструмента борьбы за оптимизацию действий. Даже нарушения принципа оптимизации не будут им замечены, если не обнаружатся нарушения предписаний.

Таким образом, Главное контрольное управление, обладая мощной материальной и финансовой базой, строит свою деятельность на устаревшем подходе к контролю, что не может не отразиться на деятельности всех организаций, которые подлежат контролю со стороны Главного контрольного управления. Контроль на основе, так называемого «позитивного контрольного факта» позволяет не только получить целостную картину деятельности проверяемой организации, но и увеличить мотивацию этой организации по выполнению нормативных правовых документов, таким образом переходя от внешнего контроля к самоконтролю в организациях, что приведет к повышению качества выполнения принятых решений и экономии ресурсов.

Выполнение принятых решений пока остается одной из слабых сторон деятельности органов государственной службы. Требуется особая система мероприятий, чтобы повысить результативность их основного инструмента воздействия на управляемые системы. Одним из направлений повышения эффективности выполнения решений может быть повышение мотивации исполнителей принятого решений.

Мотивация выполнения принятого решения начинается с организационных мероприятий по совершенствованию структур и технических средств его доведения до исполнителей. Но немаловажно и другое – убедить работника в том, что данное решение отражает интересы его самого и его коллег, что оно весьма ко времени и вполне выполнимо.

Обследования показывают, что многие полученные «сверху» постановления и другие директивные документы на местах считают недостаточно обоснованными, не обеспеченными ресурсами или несвоевременными. Отсюда соответствующее отношение к ним и низкая степень выполнения. Очевидно, что недостаточная мотивация деятельности работников государственной службы – одна из причин низкой эффективности функционирования управленческого аппарата в целом.

Эффективным методом повышения мотивации является привлечение исполнителей и всех заинтересованных лиц к принятию решения.

Тесно связана с вышеизложенной проблемой другая – из 245 документов, поставленных на контроль и снятых с контроля, нет ни одного документа, выполненного не полностью или не в срок, но инспекторские проверки выявляют множество нарушений.

Из приведенных данных можно сделать вывод, что в Администрации области, 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 области главным контрольным управлением. Он позволяет выявить слабые места в работе администрации с тем, чтобы устранить их и наметить меры по повышению эффективности работы аппарата администрации.

Несмотря на выявленные недостатки в работе и организации Главного контрольного управления Администрации Ростовской области, данное структурное подразделение в целом выполняет, возложенные на него задачи, осуществляя свою деятельность на высоком профессиональном уровне.

**Заключение**

Установление правового государства в федеративной России 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 немаловажных 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.

В связи с этим особую важность приобретает деятельность контрольных органов, как на уровне Федерации, так и на уровне субъекта Федерации.

Эффективный контроль за исполнением нормативно-правовых документов необходимое условие эффективного управления.

Современной теорией управления выработаны определенные принципы, процедуры контроля, выполнение которых является залогом эффективного контроля.

Проведенный анализ деятельности Главного контрольного управления Администрации Ростовской области позволил выработать ряд рекомендаций по совершенствованию контроля за исполнением нормативно-правовых документов на уровне субъекта Российской Федерации:

1. Принять федеральный закон, определяющий роль и место контрольных органов в системе государственной власти и управления. Отсутствие такого правового акта государственного масштаба провоцирует децентрализацию контроля, не подчиненного общей стратегической задаче. 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.
2. 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.
3. Разработка положений о структурных подразделениях на основе функционально-целевой модели органа управления с усилением контрольных функций.
4. Разработка единых методик, стандартов контрольной деятельности. Их отсутствие влечет за собой разобщенность, различные толкования, разнонаправленность действий контрольных органов на всех уровнях.
5. Осуществление контроля за исполнением нормативно-правовых документов в строгом соответствии с общими и частными принципами контроля за исполнением нормативно-правовых документов.
6. Повышение уровня мотивации исполнителей путем организационных мероприятий по совершенствованию структур и технических средств, привлечения исполнителей и всех заинтересованных лиц к принятию решения.

Выполнение данных рекомендаций, на наш взгляд, поможет существенно повысить эффективность осуществления контроля за исполнением нормативно-правовых документов на уровне Администрации Ростовской области.

**Литература**

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. Положение О контрольно-аналитическом отделе Главного контрольного управления Администрации Ростовской области от 11 марта 1997 года// Архив Администрации Ростовской области за 1997 год.
9. Положение Об отделе инспектирования Главного контрольного управления Администрации Ростовской области // Архив Администрации Ростовской области за 1997 год.
10. Положение О секторе контроля исполнения сектор контроля исполнения постановлений и распоряжений Главы Администрации области и целевых программ контрольно-аналитического отдела Главного контрольного управления Администрации Ростовской области // Архив Администрации Ростовской области за 1997 год.
11. Регламент работы аппарата Администрации Ростовской области.
12. Азовкин И.А. Управление и контроль в деятельности высших органов власти в СССР. – М.: Знание, 1986.
13. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: теоретические и коноституционно-правовые основы. Ростов-на-Дону, «РостИздат», 2002.
14. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. – М.: Экономика, 2000.
15. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. – М.: МНИИПУ, 1998.
16. Бодди Д. Основы менеджмента – Спб.: Питер, 1999.
17. Бурцев В. Контроль региональный – подход оригинальный // Президентский контроль информационный бюллетень, №5, 2000г.
18. Виханский О.С. Стратегическое управление – М.: Гардарика, 1999.
19. Гришин А. Организованно и ответственно // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 3.
20. Гуркин Ю. Будни тамбовской инспекции // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, N 1.
21. Зайцев В. Конкретность и действенность // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1996, N 1.
22. Захаров В. Еще раз о главном // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 6.
23. Исакова О. Контролировать – значит управлять // Президентский контроль информационный бюллетень, № 9, 2000г.
24. Конкретные меры // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 6.
25. Кнорринг В.И. Искусство управления. – М.: БЕК, 1997.
26. Ковалевски С. Научные основы административного управления/ Общ.ред. Л.Н. Качалиной, «Экономика», 1979.
27. Контроль в управлении. – М.: Знание, 1975.
28. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М.: Филинъ, 2000.
29. Лабзунов П., Попов Р. Об организации системы контроллинга на промышленных предприятиях России // Проблемы теории и практики управления, №2, 2003.
30. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974.
31. Мартьянов С. Использовать все резервы // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, N 1.
32. Менеджмент/ Под ред. Ю.В. Кузнецова, В.И. Подлесных. Спб.: Бизнес-пресса, 2001.
33. Менеджмент /Под ред. М.М. Максимцова, А.В. Игнатьевой. – М.: ЮНИТИ. 1998.
34. Менеджмент в организациях. Г. Саймон, Д. Смитсбург, В. Томпсон. – М.: РАГС Экономика, 1995.
35. Меримаа О. Организация контроля исполнения. – Таллин, 1974.
36. На пути к эффективным проверкам // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 4.
37. Начинать нам следует с себя // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1.
38. Общий и специальный менеджмент / Под ред. Гапоненко В. – М.: РАГС Экономика, 2000.
39. О некоторых актуальных проблемах административного права// Государство и право, 1997, № 6.
40. Основы менеджмента М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело ЛТД, 1993.
41. Основы теории государственного управления. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Ростов-на-Дону, «МарТ», 2000.
42. Панков С. Необходим круглый стол // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1.
43. Политико-административный менеджмент: институты, технологии. Германский и российский опыт / Под ред. В.В. Бакушева. – М.: Академия, 1997.
44. Попов Г.Х. Проблемы теории управления. – М.: Экономика, 1974.
45. Предотвратить правовой сепаратизм и анархию в законотворчестве // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1.
46. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Изд. второе, перераб. и доп., Ростов-на-Дону, «РостИздаТ», 2001.
47. Смольков В.Г. Социальный контроль//Социально-гуманитарные знания, №4, 1996г.
48. Тупикин Н. Действенность - главная задача // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 3.
49. Управление организацией/ Под ред. А.Г. Поршнева и др. – 2-е изд., доп. и переработ. – М.: ИНФРА-М, 2000.
50. Фабричный С. По-деловому, по-государственному// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 4.
51. Фалмер Р.М. Энциклопедия современного управления. Т.4. – М.: ВИПК-энерго, 1992.

**приложение 1**

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

**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. |

**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. |  |  |

**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 2**

1. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Изд. второе, перераб. и доп., Ростов-на-Дону, «РостИздаТ», 2001, с.316.

   [↑](#footnote-ref-1)
2. Меримаа О. Организация контроля исполнения. – Таллин, 1974, с.4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974, с.24. [↑](#footnote-ref-3)
4. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. – М.: Филинъ, 2000, с.5 [↑](#footnote-ref-4)
5. Смольков В. Г. Социальный контроль/ Социально-гуманитарные знания, №4, 1996,с.193. [↑](#footnote-ref-5)
6. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977, с.125. [↑](#footnote-ref-6)
7. Контроль в управлении. – М.: Знание, 1975., с.119. [↑](#footnote-ref-7)
8. Контроль в управлении. – М.: Знание, 1975., с. 120. [↑](#footnote-ref-8)
9. Азовкин И.А. Управление и контроль в деятельности высших органов власти в СССР. – М.: Знание, 1986, с.9. [↑](#footnote-ref-9)
10. Контроль в управлении. – М.: 1975., с. 120 [↑](#footnote-ref-10)
11. Ковалевский С. Научные основы административного управления: Пер. с польск./Под ред. Л.Н. Качалиной. - М.:Экономика, 1979.с.178. [↑](#footnote-ref-11)
12. Конкретные меры// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 6, С.38. [↑](#footnote-ref-12)
13. Кнорринг В.И. Искусство управления. – М.: БЕК, 1997, с. 63. [↑](#footnote-ref-13)
14. Смольков В.Г. Социальный контроль// Социально-гуманитарные знания, ., №4, 1996, с. 98. [↑](#footnote-ref-14)
15. Исакова О. Контролировать – значит управлять // Президентский контроль информационный бюллетень, № 9, 2000, с.30. [↑](#footnote-ref-15)
16. Основы менеджмента М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело ЛТД, 1993, с. 380.. [↑](#footnote-ref-16)
17. С.Мартьянов. Использовать все резервы// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1998, № 1, С. 39. [↑](#footnote-ref-17)
18. Общий и специальный менеджмент / Под ред. Гапоненко В. – М.: РАГС Экономика, 2000, с.26. [↑](#footnote-ref-18)
19. Общий и специальный менеджмент/ Под ред. Гапоненко В.С. – М.: РАГС, с. 28. [↑](#footnote-ref-19)
20. А.Гришин. Организованно и ответственно// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 3, С.29-30. [↑](#footnote-ref-20)
21. Начинать нам следует с себя // Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, N 1 [↑](#footnote-ref-21)
22. Панков С., Необходим круглый стол// Президентский контроль. Информационный бюллетень, 1997, № 1, С.57. [↑](#footnote-ref-22)
23. Основы теории государственного управления/ Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов – Ростов-на-Дону, «МарТ», 2000, с. 200. [↑](#footnote-ref-23)
24. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Изд. второе, перераб. и доп., Ростов-на-Дону, «РостИздаТ», 2001, с. 393. [↑](#footnote-ref-24)
25. Основы менеджмента. Мескон.М., Альберт. М., Хедоури. Ф.. - М.: Дело ЛТД, 1993, С. 390. [↑](#footnote-ref-25)
26. Попов Г.Х. Проблемы теории управления. – М.: Экономика, 1974. [↑](#footnote-ref-26)
27. Конституция Российской Федерации/ принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. [↑](#footnote-ref-27)
28. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17, ст. 1455. [↑](#footnote-ref-28)
29. Российская газета, 1996, 21 марта. [↑](#footnote-ref-29)
30. Собрание законодательства, 1996, № 24, ст. 2868. [↑](#footnote-ref-30)
31. Российская газета, 1996, 11 ноября. [↑](#footnote-ref-31)
32. Л.В. Акопов. Контроль в системе органов государственной власти. – Ростов-на-Дону, РостИздаТ, 2001,с. 184. [↑](#footnote-ref-32)
33. Архив администрации Ростовской области за 1997 г. [↑](#footnote-ref-33)
34. Архив администрации Ростовской области за 1997 год [↑](#footnote-ref-34)
35. Архив администрации Ростовской области за 1997 год. [↑](#footnote-ref-35)
36. Архив администрации Ростовской области за 1996 год. [↑](#footnote-ref-36)
37. Регламент работы аппарата администрации Ростовской области [↑](#footnote-ref-37)
38. Регламент работы аппарата администрации Ростовской области [↑](#footnote-ref-38)
39. Архив Администрации Ростовской области за 1998 год. [↑](#footnote-ref-39)
40. Положение О контрольно-аналитическом отделе Главного контрольного управления администрации Ростовской области от 11 марта 1997 года [↑](#footnote-ref-40)
41. Положение Об отделе инспектирования Главного контрольного управления администрации Ростовской области [↑](#footnote-ref-41)
42. Архив администрации Ростовской области за 2002 год [↑](#footnote-ref-42)
43. Ковалевски С. Научные основы административного управления/ Общ.ред. Л.Н. Качалиной, «Экономика», 1979, с. 54. [↑](#footnote-ref-43)
44. Менеджмент в организациях. Г. Саймон, Д. Смитсбург, В. Томпсон. – М.: РАГС Экономика, 1995., с.143.

    [↑](#footnote-ref-44)