

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельского муниципального района

**МЕТОДЫ И ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 5 курса 526 группы
направления 38.03.04 - Государственное и муниципальное управление
социологического факультета
Яровицкой Натальи Сергеевны

Научный руководитель
кандидат философских наук, профессор

подпись, дата

И.А. Бегина

Зав. кафедрой
доктор социологических наук, профессор

подпись, дата

Л.С. Аникин

Саратов 2019

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность. Одной из актуальных проблем государственного управления является совершенствование организации государственного контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Важным остается контроль как на федеральном, так и региональном уровнях.

Актуальность проблемы связана с тем, что несмотря на принимаемые меры со стороны органов законодательной, судебной власти, а также органов прокуратуры, усиление контроля в системе исполнительных органов продолжает иметь место нарушения прав и свобод человека и гражданина, неправомерные действия со стороны органов исполнительной власти. В настоящее время наблюдается значительное количество обращений граждан и организаций по поводу незаконных решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц. В связи с этим проблема совершенствования контроля за деятельностью органов исполнительной власти продолжает оставаться актуальной.

Основные цели контроля – соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образование какого-то единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

Степень научной разработанности. Несмотря на то, что тему государственной власти и контроля над ней исследователи занимаются с

давних времен, эта тема постоянно получает новые вызовы со стороны развития и реформ как общества в целом, так и государственного управления в частности.

Вопросы государственного управления поднимаются во многих трудах, в частности в работах Атаманчука Г.В., Барцица И.Н., Глазуновой Н.И., Ильина И.М. саратовского специалиста Комковой Г.Н.¹

Темы, связанные с эффективностью и развитием государственного управления, анализировали Ерженин Р.В., Якимец В.Н., Яновский В.В., Исаев А.П., Кожевников С.А.²

Проблемы контроля изучались в работах Бусыгина К.Н., Вадрецкого И.С., Зубарева С.М., Карасева А.Т., Гиздатова А.Р.³

Объектом бакалаврской работы является государственное и муниципальное управление.

Предмет исследования – контроль за деятельностью органов государственного управления.

¹ Комкова Г.Н. Президентский контроль за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина 2018. С. 75-88.; Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: М.: Велб; Проспект, 2013. 432 с.; Ильин И.М. Парламентский контроль в бюджетной сфере на современном этапе // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева 2018. С. 75-84.; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М.: Омега-Л, 2014. 525 с.; Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: в 2 т. Т. 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.

² Ерженин Р.В. Предмет, объект и субъект оценки эффективности в государственном управлении // Финансы и кредит 2016. С. 10-24.; Кожевников С.А. Повышение эффективности государственного управления - ключевая задача для современной России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз 2017. С. 78-100.; Якимец В.Н. Механизмы и принципы межсекторного социального партнерства как основа развития общественно-государственного управления // Власть 2018. С. 15-26.; Яновский В.В., Исаев А.П. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении // Управленческое консультирование 2018. С. 8-17.

³ Бусыгин К.Н. Контроль и надзор в системе государственного управления: пути развития // Экономика и социум: современные модели развития 2014. С. 30-56.; Вадрецкий И.С. Значение контроля в сфере государственных закупок для обеспечения экономической безопасности // Вестник экономической безопасности 2018. С. 190-194.; Зубарев С.М. Совершенствование правового регулирования общественного контроля // Lex Russica 2017. С. 145-155.; Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Некоторые вопросы контроля представительных органов муниципальных образований за деятельностью полиции // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право 2018. С. 83-88.

Цель данной бакалаврской работы – выявить методы и формы организации контроля за деятельностью органов государственного управления.

Для реализации поставленной цели решалось несколько **задач**:

- анализировалось понятие государственного управления;
- выявлялись виды и методы государственного управления;
- выделить методы и формы организации контроля.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. N 2124-I «О средствах массовой информации» (с изменениями от 27 декабря 2018 г.);
- Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями от 5 декабря 2017 г.);
- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изменениями от 18 марта 2019 г.);
- Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изменениями от 8 июля 2015 г.);
- Федеральный закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. N 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»;
- Федеральный закон от 23.06.2014 № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с изменениями от 27 декабря 2018 г.);

– Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. N 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (с изменениями от 23 июня 2014 г.);

– Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 2018 г. № 378. «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 г. N 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

Структура работы. Бакалаврская работа состоит из введения, двух глав в каждом из которых по два параграфа, заключения, списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, эмпирическая база исследования.

В первом параграфе «Понятие государственного управления» первой главы «Государственное управление» в рамках исследования теоретических основ темы работы автор рассматривает подходы к трактовке таких дефиниций как управление, государственное управление.

Проанализировав указанные позиции, автор понимает государственное управление как нацеленное на результат, организующее и упорядочивающее

влияние государства, используя систему государственных органов, а так же организаций и необходимого чиновничьего аппарата на социальные процессы, жизнедеятельность населения.

Государственное управление имеет множество отличительных черт и свойственных признаков. В первую очередь отметим масштабность, распространенность управляющего влияния на весь социум и порой (при некоторых условиях) выходящее за его границы в условиях ведения международной политики. Лишь государственная власть управляет всеми областями жизнедеятельности социума. Иные разновидности власти отличаются территориально ограниченным, производным, и, зачастую, подчиненным характером.

Анализируемое управление отличает громадные объемы охватываемых социальных отношений, явлений и процессов, касается интересов и потребности всех жителей страны, судьб миллионов и индивида в отдельности. Но разговор идет не о детальном вторжении в жизнь индивида или во внутригрупповые взаимодействия. Демократическое государство являет обществу довольно обширные свободы и перспективы для принятия собственных решений. Не является безразличным к «внешним рамкам» жизни социума и его подсистем, организующим стабильность, сохранность, целостность общества. Только государство определяет «пределы» свобод граждан, в правовом поле определяет поведение человека и социума в целом.

Автор выделяет ряд отличительных черт государственного управления. В частности отличается властным характером. Государственное управление является не чем иным, как процессом, а так же механизмом реализации государственной власти. Допустимостью использования в своей управленческой работе всех аккумулируемых в обществе ресурсов: материальных, кадровых, интеллектуальных, экономических, социальных, демографических, информационных. Аналогично определяется, что государственное управление есть органический монолит во всем многообразии его элементов, качеств, связей и свойств. В рассматриваемом управлении

выражается диалектическая общность интересов власти, социума и человека, осуществляются фактические потенции государства и общества.

Во втором параграфе «Виды и методы государственного управления» первой главы «Государственное управление» автор останавливается на рассмотрении видов государственного управления. В соответствии с критерием классификации выделяют разные виды государственного управления. Управление бывает цивилизованным, демократическим или антидемократическим, к примеру, авторитарным, диктаторским, тоталитарным.

Исходя из иерархической структуры власти государственное управление делится на федеральное, региональное и местное. Вычленяется следующий перечень:

1. публичное международное управление, реализуемое органами, которые сформированы или мировым сообществом, или региональными международными организациями;
2. общенациональный уровень государственного управления;
3. управление уровня субъектов РФ;
4. управление в автономных образованиях;
5. управление уровня муниципальных образований¹.

Исходя из объекта управленческого воздействия, управление выделяется территориальное и функциональное (межотраслевое и отраслевое).

Функциональное управление подразумевает вертикальную подчиненность от предприятия до центра, которое осуществляется через министерства, агентства и службы, реализующую единую политику в отрасли (сфере) управления, формулируют необходимую нормативно-правовую базу, строят необходимые межотраслевые и внутриотраслевые пропорции, проводят соответствующий надзор и контроль, предоставляют государственные услуги гражданам.

¹ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления – М.: Проспект, 2014. С. 81.

Территориальное управление, в свою очередь, нацелено на логичное размещение производства, развитие специализации и комплексное совершенствование регионов, становление уровней их финансового и социального развития. Обеспечивается разделением полномочий среди федеральных, региональных, местных органов власти.

Исходя из содержания и методов управленческого влияния государственное управление автор указывает на (по методике ООН) политическое, административное, социальное и экономическое.

Автор указывает на наблюдающуюся в последнее время подмену понятия «государственное управление» на понятие «государственный менеджмент». Управление и менеджмент реально близки по своему функционалу. Они направлены на эффективность и быстрое реагирование на конъюнктурные изменения. Однако они вовсе не синонимы, и по целому ряду параметров существенно различаются.

Анализируя выбранную тему, обращается отдельное внимание на механизмы обратной связи с государственной властью. Актуальные теории и методы государственного управления активно применяют идею и технологии обратной связи с «клиентами» государства, гражданским обществом, их роли в формировании и принятии решений.

В первом параграфе «Президентский контроль» второй главы «Методы и формы организации контроля» автор сразу же определяет главные задачи контроля – соблюдение органами исполнительной власти и ее должностными лицами законов, обеспечение эффективного и экономного израсходования средств, поддержание стабильности государства, повышение результатов государственного регулирования.

Контрольные полномочия главы страны за деятельностью органов исполнительной власти более полно определяются в том, что согласно ч. 3 ст. 80 Конституции он определяет главные направления внутренней и внешней политики государства, претворение которой в жизнь возлагается на профильные органы исполнительной власти.

Он исполняет контрольные полномочия при формировании Правительства и иных федеральных органов исполнительной власти, а помимо этого, при назначении должностных лиц, в частности Председателя Правительства, его заместителя и федеральных министров, при формировании Совета Безопасности и Администрации Президента, назначении высшего командования Вооруженных Сил. Президент ведет постоянный контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Им могут быть отменены постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и другим указам Президента.

Ведущую роль в осуществлении президентского контроля играют полномочные представители Президента в федеральных округах. Полномочный представитель реализует свою деятельность по поручению Президента в целях обеспечения исполнения главой государства своих конституционных полномочий.

Объекты контроля и надзора, требования к проведению контроля и надзора, в том числе особенности осуществления контроля и надзора в отдельных сферах государственного управления, устанавливаются федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Плановый контроль и надзор осуществляются с периодичностью, установленной федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства. Внеплановый контроль организуется с целью проверки исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и в иных случаях, установленных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства.

Во втором параграфе «Президентский контроль» второй главы «Общественный контроль» автор делает акцент на рассмотрении финансового контроля, который являясь одним из видов государственного контроля, проникает во все сферы общественной жизни и обладает целью

соблюдения законности на всех стадиях жизнедеятельности финансовой деятельности государства.

Финансовый контроль в России реализуется двухуровневой системой: государственный и негосударственный. Субъектами государственного контроля являются государственные контрольные органы: Минфин России, Казначейство России, Росфинмониторинг, Счетная палата РФ и др. Негосударственный контроль делится на муниципальный, внутрихозяйственный, аудиторский и общественный.

Главные правовые алгоритмы института общественного контроля заложены в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ как одна из форм выполнения права на участие населения в управлении делами страны как непосредственно, так и через собственных представителей, а также в федеральных законах от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹, от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»². Важное место в системе общественного контроля занимает общественный финансовый контроль, что подтверждается заинтересованностью гражданского общества в исполнении государством социальных обязательств, гарантированных основным законом Российской Федерации. Возможность людей и их общественных формирований проводить проверку работы органов государственной власти и местного самоуправления, их решений, проводить оценку этой деятельности с точки зрения общественных интересов – это одно из самых эффективных механизмов предания прозрачности работы публичной власти.

К наиболее действенным представителям общественных объединений, проводящих финансовый контроль, с учетом достигнутых результатов, нужно отнести Общероссийский народный фронт. Последние годы эта тенденция

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ "Об основах общественного контроля в Российской Федерации" (с изменениями от 27 декабря 2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 2014 г. N 30 (часть I) ст. 4213.

² Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" (с изменениями от 5 декабря 2017 г) // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. N 15 ст. 1277.

развивается, что в известной степени подтверждается деятельностью данной организации.

Еще одним из важнейших инструментов общественного контроля автор выделяет правовой институт обращений граждан в органы государственной власти, МСУ и их должностных лиц. Одним из таких инструментов в механизме народовластия является конституционный институт обращений граждан, совершенствование форм и процедур рассмотрения коллективных обращений.

В заключении содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы.

Проанализировав государственное управление, автор понял его как нацеленное на результат, организующее и упорядочивающее влияние государства, используя систему государственных органов, а так же организаций и необходимого чиновничьего аппарата на социальные процессы, жизнедеятельность населения.

Оно включает в себя целый ряд взаимосвязанных элементов: анализ конкретной ситуации; прогнозирование развития событий и процессов; целеполагание; разработку и принятие управленческих решений - стратегии и тактики решения стоящих задач; материально-финансовое, информационное, кадровое, правовое и др. обеспечение реализации этих решений; координацию и регулирование; мотивацию исполнителей; организацию и контроль; оценку промежуточных и итоговых результатов управления, а так же наличие обратной связи. Механизмы обратной связи и информационной открытости активно развиваются в последние годы, однако имеет место сохранение проблемы отсутствия опыта качественного сотрудничества с властями, неготовность социума участвовать в управлении по причине недоверия к предлагаемым механизмам.

Обращаясь к контролю за государственным управлением, важно обратить внимание на создание условий для постоянного взаимодействия среди органов государственного финансового контроля, правоохранительных органов и

представителями гражданского общества в отношении обмена информацией, обсуждения результатов и выработки необходимых мер. С нашей точки зрения, общественный контроль в сфере обеспечения обороны страны и ее безопасности, общественной безопасности и охраны правопорядка, за работой полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, учреждений и органов, исполняющих меры наказания, должен быть определен, прежде всего, специальными федеральными законами. Дело именно в том, что специфика объекта контроля в перечисленных сферах предполагает применение оригинальных методов и форм контрольной работы. Специальное правовое регулирование должно носить приоритетное характер, основываясь на постулатах базового, рамочного Закона.

Основным условием для эффективного распределения и использования финансовых ресурсов выступает функционирование института финансового контроля. Финансовый контроль в России реализуется двухуровневой системой: государственный и негосударственный. Субъектами государственного контроля являются государственные контрольные органы: Минфин России, Казначейство России, Росфинмониторинг, Счетная палата РФ и др. Негосударственный контроль делится на муниципальный, внутрихозяйственный, аудиторский и общественный.

Одним из важнейших инструментов общественного контроля является правовой институт обращений граждан в органы государственной власти, МСУ и их должностных лиц. Одним из таких инструментов в механизме народовластия является конституционный институт обращений граждан, совершенствование форм и процедур рассмотрения коллективных обращений. Нас больше интересовал механизм коллективного обращения граждан. Так, к сожалению, приходится констатировать, что законодательно ранее были не закреплены все виды и процедуры рассмотрения обращений и не установлен механизм реализации данного конституционного права. Коллективные обращения как объект правового регулирования общественных отношений в сфере реализации права на обращение субъектов определились только в 2012

году¹. Однако внесенные дополнения не регламентировали отдельно процедуры подачи и рассмотрения обращений объединений граждан, юридических лиц, распространив на них порядок, установленный законом для индивидуальных обращений, который существует до настоящего времени.

Еще одним важнейшим инструментом общественного контроля должен выступать институт СМИ. Юридические основы участия средств массовой информации в общественном контроле закреплены в действующем законодательстве. Однако, в последнее время ведется множество споров о недавно вступивших в силу изменений в закон Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"². Данные поправки, с некоторой точки зрения противоречат международному праву и законодательству РФ, а также нарушают права, свободы и законные интересы граждан на критику и различные точки зрения, создает препятствия в их реализации. В отношении механизмов регулирования этих законодательных изменений нарушает права административного истца.

Итак, современное состояние взаимоотношений между органами государственной власти, местного самоуправления, населения и институтов гражданского общества требует организации дополнительных механизмов участия населения в управлении делами страны, обеспечения легитимности государственной власти.

¹ Чепунова Н.М., Барсова М.А. Конституционное право граждан на обращения в механизме государственного управления и обеспечения законности в Российской Федерации // Вестник экономической безопасности 2018. С. 68-74.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (с изменениями от 18 марта 2019 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. N 31 (часть I) ст. 3448.