

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  
Энгельсского муниципального района

**КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ: ВИДЫ, СУБЪЕКТЫ, ПРИНЦИПЫ,  
КРИТЕРИИ, ТЕХНОЛОГИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 524 группы  
направления 38.03.04 – Государственное и муниципальное  
управление  
Социологического факультета

Кулешовой Елены Александровны

Научный руководитель  
кандидат социологических наук, доцент

\_\_\_\_\_

Е.И. Уфимцева

подпись, дата

Зав. кафедрой  
доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

Л.С. Аникин

подпись, дата

Саратов 2020

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы исследования выпускной квалификационной работы бакалавра видится, в первую очередь, в том, что в системе государственного управления функция контроля наряду с остальными функциями играет ключевую роль. Контроль, представляющий собой составную часть любой высокоорганизованной деятельности, в управленческом процессе позволяет своевременно выявлять недостатки и ошибки, искать новые возможности и резервы. Контроль фактически выступает в роли обратной связи, которая позволяет своевременно отреагировать на любые отклонения от запланированного пути достижения поставленных целей развития государства, его регионов и отдельных территорий, основных направлений и видов его деятельности.

В рамках многих общественных процессов контроль находит специфическое выражение, однако, прежде всего, естественно, он напрямую связан с той проблемой, которая актуализируется в современных российских условиях, а именно с проблемой государственного управления и власти.

Актуальность исследования контроля в системе государственного управления усиливается также и тем, что призвание контроля деятельности органов государственного управления заключается в обеспечении законности этой деятельности, соблюдении принципов и основ государственного управления, а также эффективности функционирования государственной власти.

Специфичность назначения в государственном управлении контроля, определяемого как сопоставление и анализ поставленных перед ним требований с фактическим состоянием в той или иной отрасли, выявление отклонений и их причин в исполнении поставленных задач, а также оценивание деятельности и обоснования целесообразности выбранного пути, позволяет экстрагировать контроль среди иных функций управления, сформировать особые органы, не выполняющие или почти не выполняющие иных государственных функций за исключением контроля, а также предопределить

компетенцию созданных органов.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические аспекты государственного и муниципального управления представлены в работах таких исследователей как В. В. Воливач, Ю. А. Саликов, И. А. Сухарева, Д. С. Неуймин, А. В. Журавлев, С. И. Луговской, В. Н. Медведева, Е. А. Шевченко, Т. В. Корякина, Т. Д. Стрельникова, Л. В. Кадильникова, С. В. Гвоздилов, И. А. Коннов, М. В. Кузнецов, Э. А. Сергеева.

О. Ю. Агибалова, Ю. В. Агибалов, С. М. Зубарев, Т. А. Рябчикова в своих трудах анализировали систему контроля в сфере государственного и муниципального управления. Е. И. Иванова и Р. В. Фаттахов в своей монографии рассматривали контроль как функцию управления.

Анализу государственного контроля в системе управления, его функциям и значению в системе управления в регионе посвятили свои работы такие учёные как Н. Н. Косаренко, И. Д. Хутинаев, И. А. Алиев.

В. В. Кузьменко, Т. В. Никитенко, Ю. П. Никольская, М. Р. Пачковский, О. В. Курныкина, В. В. Скорбара, А. В. Телепнева, Ю. А. Козенко в своих трудах обращали внимание на финансовый контроль в системе управления бюджетными ресурсами государства. Система организации бюджетного контроля в Российской Федерации представлена в работе И. Б. Лагутина.

В. В. Мищенко, Н. А. Филиппова, Т. А. Ефремова посвятили свои исследования контролю в системе налогового администрирования: его современному состоянию, тенденциям развития в условиях модернизации деятельности налоговых органов, а также совершенствованию налогового администрирования.

Р. Э. Арутюнян, В. Т. Литвиненко акцентировали внимание в своих работах на место общественного контроля в системе органов государственного управления. Реализация гражданского контроля в практике местного самоуправления представлена в исследованиях таких учёных как В. П. Бабинцев, Д. В. Давтян, И. Э. Надуткина, Г. Ф. Ушамирская.

Определив актуальность темы выпускной квалификационной работы и выявив недостаточную степень разработанности проблемы, можно сформулировать **цель бакалаврской работы**, которая заключается в исследовании контроля в системе государственного управления российского государства: его видов, субъектов, принципов, критерий и технологий.

Для того, чтобы достигнуть поставленную на основании актуальности и степени разработанности проблемы цель, нами были определены следующие взаимосвязанные **задачи**, которые требуют своего решения в рамках темы исследования:

- 1) проанализировать теоретические основания исследования контроля в системе государственного управления;
- 2) рассмотреть осуществление контроля в органах государственной власти в Российской Федерации;
- 3) выявить основные направления совершенствования государственного контроля в системе управления.

Государственный контроль в нашей работе представляет собой **объект** исследования.

В качестве **предмета** выпускной квалификационной работы бакалавра выступают виды, субъекты, принципы, критерии и технологии государственного контроля в системе управления.

Основными элементами **структуры** работы являются введение, три раздела, заключение, а также список использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень её разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет, теоретическая основа и источники.

**В первом разделе «Теоретические основания исследования контроля в системе государственного управления»** рассматриваются теоретические аспекты контроля в системе государственного управления. В рамках исследования теоретических основ темы работы автор рассматривает подходы

к трактовке таких дефиниций как «контроль», «надзор» и «государственное управление».

Автор отмечает, что контроль реализации управленческих решений выступает в качестве завершающего этапа любой управленческой деятельности. Обращается внимание на то, что общество характеризуется системой государственных органов, обязанных поддерживать и укреплять законность и дисциплину в деятельности органов исполнительной власти. Эти органы используют различные способы обеспечения законности, состоящие из: контроля, надзора и обжалования.

В разделе рассматриваются присущие контролю признаки, которые, как отмечает автор, заключаются в следующем: во-первых, возможность вмешиваться в текущую деятельность подконтрольного контролирующего органа; во-вторых, применение в случае выявления допущенных нарушений мер дисциплинарного воздействия к подконтрольным контролирующим; в-третьих, отношение между подконтрольными объектами и контролирующими органами подведомственности или подчиненности; право контролирующего отменять выносимые контролируемым решения.

Обращается внимание на то, что контроль характеризуется такими принципами как гласность, законность, экономичность, независимость, сохранение государственной тайны, объективность.

Автором в рамках данного раздела рассмотрены основные действующие виды контроля и представлены его классификации. Отмечается, что в качестве объекта государственного контроля необходимо указать действия органов государственного управления федерального и регионального уровня, во-первых, а, во-вторых, объектом госконтроля также выступают входящие в систему государственного управления федерального и регионального уровня действия должностных лиц.

В качестве правовой основы осуществления контроля за действиями органов государственного управления автор указывает положения российской федеральных конституционных и собственно федеральных законов,

Конституции, нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее регионов уставов регионов.

Автор также в разделе рассматривает трактовку дефиниции «надзор». Отмечается, что понятие контроля являет собой наблюдение за законностью осуществления указанными органами своей деятельности, в связи чем представляется наиболее широким понятием. Под надзором же в свою очередь подразумевается контроль за соблюдением конкретных правовых норм в какой-то определенной сфере. На органы прокуратуры и другие уполномоченные федеральным законодательством органы возлагается право осуществления надзора.

Резюмируя представленное в разделе, автор делает вывод о том, что контроль, являющий собой комплекс мероприятий по наблюдению и проверке процесса функционирования объекта, направленный на устранение отклонения от определенных параметров характеризуется такими принципами как гласность, законность, экономичность, независимость, сохранение государственной тайны, объективность. Согласно имеющим место классификаций в зависимости от стадии проверки контроль может быть предварительным; текущим и последующим; контроль можно разделить на внутренний и внешний; по характеру полномочий государственных органов выделяют контроль, который может осуществляться органами представительной власти и исполнительной власти; по содержанию контроль разделяют на общий и специальный; в зависимости от субъекта контроль может осуществляться Президентом; а также органами законодательной власти; исполнительной и судебной.

**Во втором разделе «Осуществление контроля в органах государственной власти Российской Федерации»** рассматривается осуществление контрольных функций в органах госвласти российского государства.

Автор указывает на то, что в нашей стране правоохранительные органы, силовые структуры и ревизионные комиссии выполняют контролирующие

функции. Следует отметить, что за общественным поведением в Российском государстве контроль осуществляют такие назначенные верховной властью органы, как Прокуратура; Федеральная служба безопасности; Счетная палата и Органы финансового контроля. На контроль также имеют право специальные организации по защите прав общественности и депутаты Государственной думы.

Отмечается, что, исходя из этого формируются следующие ветви государственного контроля: первая заключается в том, что лица, которые наделены полномочиями верховной власти, могут осуществлять контроль с политической стороны; вторая представляет собой контроль с административной стороны – в данном случае это исполнительная власть в РФ – в ходе осуществления которого реализуется контроль работы подчиненных лиц, формируются специальные, обеспечивающие контроль выполнения законов, нормативно правовых актов и т.д., надзорные учреждения; и третья ветвь государственного контроля – это контроль с судебной стороны, а именно: суд общественный, гражданский, военный и т.д.

В разделе рассматривается деятельность органов, которые ответственны за осуществление контроля за деятельностью органов государственного управления. Отмечается, что на прокуратуру Российской Федерации возлагается координация контрольно-надзорной деятельности за действиями органов государственного управления.

Автор указывает, что на российскую прокуратуру также возлагается осуществление надзора за исполнением органами государственной власти регионального и федерального уровня региональных нормативных актов, федеральных конституционных и собственно федеральных законов, а также за соблюдением положений российской Конституции. Также в обязанности этого органа входит осуществление надзора за соответствием законодательству Российской Федерации принимаемых органами государственного управления нормативных правовых актов.

Автор отмечает, что контролирующими функциями для осуществления

финансового контроля, наделены такие специально уполномоченные органы как Федеральное казначейство (ФК) и Счётная палата (СП), использующие в своей деятельности ревизии и проверки.

В разделе рассматриваются деятельность Федерального казначейства, контролирующего ведение финансовых операций с бюджетными средствами внутри страны при Министерстве финансов России. Обращается внимание на то, что в полномочия территориальных казначейских отделений также входит передача в правоохранительные органы или в суд материалов. В некоторых случаях предусматривается за действия юридического лица и уголовная ответственность.

Отмечается, что Счетная палата (СП) в качестве контрольной функции распространяет действия на все госорганы, учреждения, а также на федеральные внебюджетные фонды. Этот орган контролирует органы местного самоуправления, банки, страховые фирмы и другие организации. Полномочия СП заключаются в контроле получения, перечисления, использования средств бюджета, собственности, а также контроле предоставления льгот.

Резюмируя изложенное в разделе, делается вывод о том, что в российском государстве имеются назначенные верховной властью осуществляющие контроль за общественным поведением органы. К таковым относятся Федеральная служба безопасности, органы финансового контроля, прокуратура и Счетная палата. Специальные организации по защите прав общественности и депутаты Государственной думы также обладают правом на контроль.

**В третьем разделе «Основные направления совершенствования государственного контроля в системе управления»** представлены основные пути совершенствования контроля в системе государственного управления.

Автор отмечает, что качество управления должно оцениваться по его эффективности. Обращается внимание на то, что внедрение систем государственного внутреннего контроля должно способствовать совершенствованию процессов управления в государственном секторе. В этой системе есть два основных компонента, которые необходимо разработать и



внедрить в государственном секторе (на государственном и местном уровнях) финансовое управление и контроль, а также внутренний аудит.

В разделе указывается, что с прогрессом демократии и быстрым прогрессом представительного типа правительства подотчетность приобрела еще большее значение. Это связано главным образом с тем, что отсутствует сфера прямого участия населения в управлении. Но в то время как люди выбирают кого-то или некоторое количество людей для выполнения какой-то работы, это общее ожидание, что он или они будут делать эту работу удовлетворительно. Любая неудача потребует объяснений. Это и есть ответственность. Ключевая идея подотчетности заключается в обеспечении сбалансированности в административной системе.

Автор отмечает, что определение целей и установление показателей для системы государственного управления представляют собой сложное задание, в связи с тем, что они тяжело поддаются количественному оцениванию. Следовательно, необходима для обеспечения реализации в государственном управлении функции контроля четко регламентированная база, которая бы способствовала определению рамок компетенции контролирующих органов, а также процедуре осуществления контроля. Иными словами, в государственном управлении проведение контроля должно всегда осуществляться в рамках, установленных законом.

В системе государственного управления в основу организации и осуществления контроля заложены толерантность и законность, в связи с чем следует констатировать, что именно толерантность и законность выступают его базовыми принципами.

Необходимость наличия инструментов контроля для проверки и наблюдения с целью проверки в системе органов государственного управления соблюдения законности, иными словами, специальных технических средств в производительности труда госслужащих становится явной.

В разделе обращается внимание на то, что толерантность и законность контроля обеспечивается сложной системой мер, которые делают невозможным

утечку получаемой с согласия владельца информации и недоступной случайному пользователю информации.

Резюмируя изложенное в разделе, автор пришёл к следующему выводу. Итак, систему государственного управления трансформируют процессы становления и развития информационного общества. В роли обратной связи выступает контроль, который позволяет отреагировать своевременно на любые от запланированного пути достижения поставленных целей развития государства отклонения, а также адаптировать и скорректировать под постоянно изменяющиеся требования со стороны общества механизмы государственного управления. Государственный внутренний финансовый контроль охватывает единую систему управления, контроля и внутреннего аудита, осуществляемую центром прямых и косвенных расходов, с целью управления его деятельностью и обеспечения достижения поставленных целей в соответствии с принципами законности, целесообразности и прозрачности. Осознание необходимости осуществления внутреннего финансового контроля должно дойти до государственного управления, чтобы этот процесс был действительно успешным. Есть обоснованные опасения, что система внутреннего контроля не признается важной управленческой концепцией, необходимой для совершенствования бюджетного процесса.

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

В ходе реализации цели, заключающейся в исследовании контроля в системе государственного управления российского государства: его видов, субъектов, принципов, критерий и технологий, и решении всех поставленных для её достижения задач, были сформулированы следующие выводы.

Контроль в Российском государстве возник как механизм управления; первоначальным инструментом мониторинга для обеспечения экономической эффективности являлся учет. В настоящее время контроль являет собой систему мероприятий по наблюдению и проверке процесса функционирования объекта с целью устранения от определенных параметров отклонений. Он

позволяет его субъектам выяснить соответствие установленным правовым нормам деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Назначение контроля заключается в соблюдении дисциплины всеми органами исполнительной власти, а также в строгом и неуклонном исполнении законов и подзаконных актов.

Принципами, характеризующими контроль, выступают такие как гласность, законность, экономичность, независимость, сохранение государственной тайны, объективность.

Согласно действующим классификациям контроль в зависимости от стадии проверки может быть предварительным; текущим и последующим; контроль можно разделить на внутренний и внешний; по характеру полномочий государственных органов выделяют контроль, который может осуществляться органами представительной власти и исполнительной власти; по содержанию контроль разделяют на общий и специальный; в зависимости от субъекта контроль может осуществляться Президентом; а также органами законодательной власти; исполнительной и судебной. Проводимый всеми государственными органами контроль является государственным контролем. Его осуществление происходит от имени государства и при этом используются государственно-властные полномочия.

Действия органов государственного управления федерального и регионального уровня, а также входящие в систему государственного управления федерального и регионального уровня действия должностных лиц необходимо указать в качестве объекта государственного контроля.

В Российском государстве контролирующими функциями наделены правоохранительные органы, силовые структуры и ревизионные комиссии. За общественным поведением в нашей стране контроль осуществляют такие назначенные верховной властью органы, как Прокуратура; Федеральная служба безопасности; Счетная палата и органы финансового контроля. На контроль также имеют право специальные организации по защите прав общественности, депутаты Государственной думы. Для осуществления финансового контроля

контролирующими функциями наделены такие специально уполномоченные органы, использующие в своей деятельности ревизии и проверки, как Федеральное казначейство (ФК) и Счётная палата (СП).

Порядок контроля в системе государственного управления подвергается регулярным изменениям, в связи с чем переоценка видимой актуальной необходимости реформирования самой системы госконтроля представляется довольно сложной. Контроль должен занять роль управленческого консалтинга – управленческого помощника для принимающих решение лиц, для главных распределителей средств, для получателей средств федерального бюджета для финансовых органов и для в общем-то, можно сказать, всей системы исполнительной власти. В связи с чем для обеспечения реализации в государственном управлении функции контроля необходима четко регламентированная база, способствующая определению рамок компетенции контролирующих органов, а также процедуре осуществления контроля. Иными словами, в государственном управлении проведение контроля должно всегда осуществляться в рамках, установленных законом.

В системе государственного управления в основу организации и осуществления контроля заложены толерантность как со стороны государства, так и со стороны всех его субъектов и законность, в связи с чем следует констатировать, что именно толерантность и законность выступают его базовыми принципами. Необходимость наличия инструментов контроля для проверки и наблюдения с целью проверки в системе органов государственного управления соблюдения законности, иными словами, специальных технических средств в производительности труда госслужащих становится явной.