**Административное право.**

Право и организация социального обеспечения (40.02.01)

заочная форма обучения

# Тема: основы организации и управления развитие системы, методов и форм управления в современных условиях. ("Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ, Закон Нижегородской области от 20.05.2003 г. № 34-З «Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях" , иные НПА)

**Задание: составьте краткий конспект лекции, где ответьте на следующие вопросы:**

1. **Государственный контроль в управлении: понятие, цель и задачи, функции, виды (формы) и методы, принципы осуществления контрольной деятельности.**

***Готовые задания высылать на электронную почту:* jnovakovsky@mail.ru**

**Методический материал:**

**Контроль**(от франц. controle — проверка) — аналитическая функция управления, которая представляет собой осуществляемый субъектом управления комплекс мер наблюдения за подготовкой, принятием и ходом реализации управленческих решений, а также проверки фактического состояния государственной организации (подразделения, сотрудника).

Посредством контроля достигается надежная обратная связь, которая позволяет выявлять результаты воздействия управляющего объекта на управляемый, допущенные отклонения от управленческих решений, а также принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, контроль позволяет определить пути достижения целей и исправления допущенных просчетов или нарушений в работе контролируемой организации (подразделения, сотрудника).

Развитие науки и практики управления способствовало формированию в государственном управлении гибкой и надежной системы контроля, которая пронизывает все уровни — от головной структуры до подразделений и конкретных сотрудников. Система контроля призвана обеспечить слаженную работу аппарата, повышение результативности и поиск оптимального развития как структуры, так и процесса с учетом динамики изменения экономических, политических и социальных условий в обществе66.

Действенный контроль - необходимое условие сильной власти, важнейший механизм повышения эффективности и результативности государственного управления во всех звеньях и на всех уровнях. В

66 Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика: Учеб пособие / С.Н. Князев. – Мн.: Армита-Маркетинг, Менеджмент, 2002. – С. 84.

системе управления контрольные функции во многом предопределяют успешное проведение социально-экономической политики.

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

Эффективность власти - это не просто принятие государственных решений, а их выполнение с помощью эффективного контроля исполнения. Причем не только в центре, но и на местах. Ведь проблема доведения политической воли центра до регионов была и остается одной из центральных для любой власти, организованной на федеральных принципах, в форме федеративного устройства.

Без постоянно действующего и эффективного контроля, продуманной системы организации проверок самый хороший закон, нормативный акт главы государства, другие государственные решения могут оказаться лишь благим пожеланием. На стадии реализации любого управленческого решения по-прежнему главным, решающим звеном остается все охватывающий и всеобъемлющий, конкретный и результативный контроль, где воедино слиты разные его формы: и проверка на месте, и широкая гласность ее итогов, и вдумчивый анализ представленных справок и информации, и строгий спрос с должностных лиц.

Автор Н.И. Глазунова утверждает, что **сущность контроля**заключается в том, чтобы установить:

-соответствует ли деятельность государственных (муниципальных) органов управления, учреждений, организаций, предприятий поставленным, взятым задачам;

-выполняются ли и как именно возложенные на них обязанности;

-каковы практические социально значимые результаты проделанной работы;

-имеются ли отклонения от поставленных целей, каковы причины, что мешает работе, какими способами можно повысить ее эффективность, оптимизировать управляющее воздействие67.

67 Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК, Велби, Изд-во Проспект, 2004. - С. 458.

## *Задачи, функции, виды и формы государственного контроля*

Спомощью **контроля**при организации процесса управления решаются следующие **основные задачи:**

-определение фактического состояния деятельности коллектива;

-оценка качества и своевременности исполнения распоряжений руководителей, выполнения других функциональных обязанностей контролируемыми;

-упреждение ошибок и просчетов в процессе осуществления служебной деятельности проверяемых (контролируемых) организаций (подразделений, сотрудников), выявление условий и причин их порождающих, разработка предложений по их предотвращению и устранению;

-выявление резервов и новых возможностей в организации служебной деятельности;

-выявление позитивного опыта решения управленческих задач с учетом складывающейся обстановки, вскрытие потенциальных, неиспользованных резервов и возможностей их использования в целях обобщения и распространения такого опыта, совершенствования деятельности организации (подразделений, сотрудников);

-оказание в ходе контроля и по его результатам конкретной практической помощи контролируемым органам (подразделениям, сотрудникам) в совершенствовании их служебной деятельности и повышении ее эффективности;

-оценка по итогам проверки (контроля) результатов работы контролируемых органов (подразделений, сотрудников), соответствия занимаемым должностям определенных должностных лиц, разработка (при необходимости) предложений по более эффективному использованию сотрудников проверяемого органа (подразделения) или отстранению их от занимаемой должности.

Эффективный контроль обеспечивает:

1. Стимулирование творческого подхода к работе. Творческая деятельность охватывает разработку целей управления, средств и путей их реализации. Сущность творческого подхода состоит, прежде всего, в том, чтобы выявлять все новое в сфере управления и с участием всех членов коллектива намечать пути решения возникающих управленческих проблем, тем самым ориентируя их на достижение отдаленных целей и планомерно организованные действия. Единство трудовой и творческой деятельности значительно повышает потенциальные возможности как руководителя, так и всех сотрудников. Однако следует иметь в виду, что творчество опирается на концептуальные разработки проблем организации с их последующей детализацией. Именно поэтому контроль способствует

выделению из массы проблем тех. которые нуждаются в концептуальной проработке.

2. Совершенствование организационной структуры. Исследования процесса государственного управления неизбежно приводят к выводам о соответствии структуры органов власти решаемым задачам. Структура организации как способ взаимодействия и взаимосвязи образующих ее компонентов (подразделений, сотрудников, сил и средств и т.п.) требует относительной самостоятельности и устойчивости подразделений, выполняющих различные функции. Изменение внешних условий, появление новых задач вызывает необходимость (целесообразность) изменения структуры государственных органов управления и их подразделений.

Выделяют следующие **функции контроля.**

Информационная. С ее помощью субъект управления своевременно получает сведения о состоянии процесса выполнения принятых решений и планов организационной деятельности объекта управления.

Аналитическая. Контроль влияет на оценку складывающейся ситуации, исследование проблем и результаты прогноза изменений обстановки.

Организационная. Заключается в том, что с помощью контроля и на основе его результатов осуществляются необходимые меры по корректировке задач и устранению выявленных недостатков.

**В связи с этим важнейшими требованиями к контролю**

являются:

Объективность. Она выражается в беспристрастности тех, кто выполняет функции контроля. Вскрывая реальное положение дел, руководитель в своих оценках должен воздерживаться от эмоций и предвзятого отношения к изучаемым (проверяемым, контролируемым) проблемам и людям.

Действенность. Данное требование заключено в незамедлительной реализации результатов контроля, когда выводы преобразованы в корректирующие решения, которые подлежат безусловному исполнению и повторному контролю.

Эффективность. Отражает реальную отдачу результатов контроля, улучшение состояния организационной деятельности, предупреждение провалов и просчетов. Эффективность контроля сказывается не сразу. Ее можно оценить только по конечным результатам всего объема выполненных мероприятий.

Систематичность. Контроль в своей систематичности присутствует на всех этапах управления и способствует успешному решению стоящих перед организациями (подразделениями,



126

сотрудниками) задач. Отсутствие контроля порождает опасность утраты инициативы.

Гласность. Это требование означает, что непременным условием успешной работы организации (подразделений, сотрудников) является доведение результатов контроля до проверяемых объектов управления68.

Цели, задачи и их практическая реализация формируют систему контроля. Она представляет собой совокупность объектов, субъектов, технологии и средств контроля. В этой системе выделяют виды, формы и методы контроля.

Различают два основных вида контроля - пассивный и активный. Пассивный контроль осуществляется дискретно, по окончании

какого-либо процесса, иными словами, это проверка исполнения.

При активном контроле во время всего процесса исполнения принятого решения оказывается воздействие на объект управления, что позволяет своевременно выявлять и устранять отклонения от нормального функционирования системы управления, а также выявлять и использовать возникшие благоприятные обстоятельства.

По временному параметру различают предварительный, промежуточный (текущий) и итоговый контроль.

**Предварительный контроль**нацелен на процесс подготовки к последующей реализации принятых решений. Он предусматривает проведение исследования готовности всех подчиненных органов (подразделений) к выполнению функциональных обязанностей, поставленных новых задач, указаний, приказов, плановых позиций, а также охватывает процесс доведения до исполнителей программы действии и проверку полноты ее усвоения. При этом определяется доступность исполнения задуманных мероприятий, обеспеченность необходимыми средствами, оргтехникой, другими материальными ресурсами.

**Промежуточный (текущий) контроль пронизывает весь цикл реализации управленческих решений. Текущему контролю подвергаются процесс выполнения плана, ритмичность и полнота его реализации, а также соответствие предпринимаемых действий принятому решению. С помощью этого контроля выявляются недостатки в организации и просчеты в исполнении решений (планов), что позволяет своевременно корректировать их регулирующими решениями.**

**Итоговый контроль**можно представить как объединенный вариант двух предыдущих видов контроля. Иными словами, результат деятельности органа (подразделения или сотрудника) за определенный период времени исследуется для выработки новой

68 Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика: Учеб пособие / С.Н. Князев. – Мн.: Армита-Маркетинг, Менеджмент, 2002. – С. 84-85.

127

программы будущих действии с учетом положительного и отрицательного опыта, а также тенденций изменения обстановки.

По отношению к системе управления контроль может быть внешний и внутренний.

Теория управления выделяет комплексные, целевые (тематические), линейные (по линиям работы) проверки. Такие проверки подразделений позволяют контролировать процесс и результаты деятельности в полном объеме или на отдельном направлении и применяются на всех уровнях управленческой деятельности. Проверки в свою очередь могут быть плановыми и внезапными.

Имеются вневедомственные и ведомственные виды легализированного контроля.

**Вневедомственный контроль**имеет две разновидности: а) внеотраслевого профиля; б) отраслевого профиля. К первой разновидности относится контроль финансово-кредитных и налоговых органов, контроль и надзор за соблюдением правил дорожного движения, противопожарных правил и т.д.

Характерным для этой разновидности контроля и надзора является то, что он распространяется на организации и физических лиц, а также на государственные и негосударственные организации.

Вневедомственный контроль и надзор отраслевого профиля осуществляется за соблюдением нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в данной отрасли. Его объектами могут быть как государственные, так и негосударственные организации, а также физические лица. Примерами его являются санитарноэпидемиологический контроль и надзор, который осуществляется в области здравоохранения в отношении организаций, а также физических лиц; государственный контроль в области высшего образования; контроль за соблюдением правил пользования транспортом и т.д.

**Специфические виды ведомственного контроля**

распространяются главным образом на объекты той или иной отрасли. Его цели и конкретные формы определяются особенностями основной деятельности поднадзорных объектов. На железнодорожном транспорте действуют подразделения по надзору за обеспечением безопасности движения, на морском — безопасности мореплавания, в атомной промышленности — атомнадзор за ядерной безопасностью и т.д.

Специфика вневедомственного и ведомственного специализированного контроля и надзора, во-первых, в том, что он не может вторгаться в производственно-хозяйственную и финансовую деятельность подконтрольных объектов, во-вторых, в том, что его

128

субъекты наделены определенными административными полномочиями.

Субъекты отдельных видов данного контроля и надзора активно участвуют в правотворчестве в сфере их контрольно-надзорной деятельности. В одних случаях правотворчество заключается в установлении норм и правил, обязательных для подконтрольных и поднадзорных объектов, в других — в участии в разработке такого рода правил, подготовке и внесении на утверждение проектов правовых актов.

Для специализированного ведомственного контроля и надзора нехарактерны полномочия по применению мер административного принуждения в узком смысле. Ибо он тесно сопряжен с возможностью использования дисциплинарной власти вышестоящих органов по отношению к конкретному кругу работников подконтрольных или поднадзорных объектов.

В государственном управлении используют следующие **формы**

**контроля.**

**Отчеты подразделений**и сотрудников, типовые (формализованные) или произвольно описывающие результаты работы, охватывают, как правило, определенный временной период. За основу в основном принимается плановый период (годовой, полугодовой и т.д.). По результатам выполнения наиболее важных мероприятий отчеты представляются вне зависимости от сроков их исполнения. По требованию руководителей запрашиваются и другие отчеты, например, по конкретным сотрудникам, линиям, объектам, приказам, указаниям, сферам деятельности и т.д. Рассмотрение отчетности является основной формой контроля в деятельности любого руководителя.

**Заслушивание**на заседаниях, совещаниях, у соответствующих руководителей органов (подразделений) — эта форма контроля применяется достаточно часто в служебной практике. Следует отметить такие ее качества, как демократичность и объективность.

**Систематическое повседневное отслеживание — проверка хода реализации решений вышестоящих органов, распоряжений руководителя органа (подразделения), исполнения других функциональных обязанностей контролируемыми лицами, а также собственных решений путем изучения и оценки поступающей к субъекту контроля текущей информации, других материалов, отражающих деятельность контролируемых.**

**Контроль исполнения документов**, ведение контрольной картотеки и использование автоматизированных систем контроля — существенные элементы организации информационного обслуживания. Операции контроля исполнения документов делятся на творческие (исполнение по существу) и технические (исполнение по

129

срокам). Творческим контролем исполнения документов занимаются специалисты аппарата управления (сотрудники кураторских и инспекторских подразделений). Технические операции — контроль над сроками и формой исполнения документов, соблюдением их реквизитов — выполняются вспомогательным персоналом (сотрудниками секретариатов, делопроизводственных служб).

**Основные задачи контроля:**

-ведение предупредительного (предварительного) контроля по срокам исполнения документов;

-информирование руководства о состоянии исполнения различных категорий документов (текущий контроль);

-ведение последующего контроля (отметка об исполнении документов и передача карточки об исполнении документа в справочную картотеку или для учета в автоматизированной системе контроля).

Отметка о контроле исполнения документа в виде условного обозначения (буква «К») или штампа «Контроль» проставляется на поле документа напротив реквизита, заголовка к тексту.

Сроки исполнения документов бывают типовыми и индивидуальными. Типовые сроки исполнения устанавливают для наиболее массовых категорий документов, подлежащих контролю в соответствии с действующим законодательством или инструкциями. Индивидуальные сроки исполнения устанавливает в каждом конкретном случае руководитель и указывает его в резолюции на документе.

**Самоконтроль**— это регуляция самой личностью (сотрудником)

своего рабочего состояния, т.е. это контроль собственной деятельности, осуществляемый с целью оценки ее эффективности, затрат времени на выполняемую работу, используемых методов, приемов и технических средств. Самоконтроль следует рассматривать как важное профессиональное качество, составную часть самоорганизации и как один из показателей волевой сферы личности. Он является качественным признаком организованного сотрудника. Самоконтроль как важное средство самоанализа (самооценки) позволяет, в частности, оценивать собственную работу с точки зрения ее промежуточных и конечных результатов.

**Методы контроля**- это способы проверки состояния дел, хода деятельности, выполнения решений, соблюдения законности, норм морали и др.

В практической деятельности организации большое значение имеет правильный выбор метода контроля. Сотрудник ставит перед собой цель, выдвигает задачи, но это не позволит решить стоящие перед организацией и ее подразделениями проблемы. Необходимо найти пути достижения поставленных целей и эффективные приемы

130

решения задач. Этому способствуют основные методы контроля, используемые при организации управления — наблюдение, обследование, эксперимент.

Наблюдение осуществляют постоянно и непрерывно за подготовкой и организацией исполнения принятых решений, за проведением мероприятий, состоянием морально-психологического климата в коллективе и т.п. Этот метод распространен на уровне руководителей небольших подразделений, для которых несложно провести анализ результатов наблюдения, а выводы по его результатам просты и легко реализуемы. На уровне руководителей, стоящих во главе больших коллективов, наблюдение сопровождается накоплением статистических данных, сложным анализом с привлечением помощников, референтов, информационноаналитических, кураторских, инспекционных и других подразделений.

Обследование проводят, как правило, по отдельной проблеме, отдельным подразделениям пли сотрудникам. Осуществляется оно изучением документов, проведением опросов (бесед) с сотрудниками. Обследование носит прицельный характер, а в отличие от тематической проверки подтверждает или опровергает уже сложившееся мнение или вывод по конкретной проблеме.

Эксперимент применяют в сложных ситуациях проверки достаточно спорных решений для выяснения их обоснованности и оптимальности. Эксперимент может быть связан с хронометрированием рабочего времени сотрудников, для выявления затрат на отдельные операции, поэтому чаще он применяется в технических и вспомогательных подразделениях.

Система контроля в организациях постоянно совершенствуется и приближается к реальным потребностям. Следует отметить принципы

**организации контрольной деятельности, которые сложились в научных исследованиях и проверены практической работой.**

**Принцип гарантии**достижения цели выражает задачу контроля гарантировать выполнение плана путем выявления отклонений от него и создания основы для принятия мер корректирования содержательной части выполняемой работы (выполняемых мероприятий).

**Принцип ориентации**контроля на будущее свидетельствует, что чем больше система контроля исследует прошлое и настоящее состояние управляемого объекта, тем увереннее она формирует основу будущей успешной работы, учитывающей все недостатки, выявляющей и задействующей скрытые возможности.

В реализации контрольных функций руководителю важно учитывать фактор времени, так как для создания действительно эффективной системы деятельности организации необходим опережающий контроль над исполнением принятых управленческих

131

решений. Он становится возможным при регулярном поступлении сообщений о необходимости заблаговременных корректирующих мер на любом этапе выполнения плановых мероприятий. Прогнозирование в ходе контроля заключается в том, что по некоторым реально присутствующим признакам можно предвидеть будущие ошибки и затруднения.

Повышение роли контроля в организации управленческой деятельности сегодня тесно связано с использованием автоматизированных информационных систем. Последние позволяют оперативно и точно передавать по назначению контрольную информацию, производить ее обработку и анализ, выявлять отклонения от намеченных показателей и принимать в связи с этим соответствующие решения. Так, в практике государственного управления в последнее время получила распространение методика контроля над практическими результатами подразделений (и сотрудников) с помощью средств статистики — статистический контроль качества результатов.

Важным условием эффективного контроля является разработка четкой системы отчетности, проверка отчетности и ее анализ как в отношении служебной деятельности в целом, так и в отношении отдельных подразделений (сотрудников).

**Отчетность**— система обобщающих показателей, характеризующих состояние и динамику управления служебной деятельностью, а также саму деятельность конкретного органа (подразделения). Отчетность является важнейшим элементом функции контроля в управленческой деятельности.

В обязанности руководителя вменяется обеспечение контроля над своевременностью представления отчетов. Следует подчеркнуть, что отчетность как специфическая форма получения информации в процессе управления необходима для принятия нового решения, оценки состояния дел и организации дальнейшей работы. Однако ее подчиненный характер по отношению к деятельности на практике иногда извращается, и отчет становится самоцелью. Отдельные руководители (и сотрудники) порой забывают, что работа «на отчет», а не на результат приводит к искажениям содержания и правовой основы деятельности организации.

Выделяют два вида отчетности в организации: статистическую — отражающую количественные показатели контролируемой деятельности; описательную — содержащую в основном ее качественные показатели.

При этом необходимо обеспечить их соответствие, т.е. правильную и объективную интерпретацию количественных показателей статистической отчетности при формировании описательной отчетности и т.п.

132

По срокам представления отчетность подразделяется на регулярную (в нормативно установленные сроки) и эпизодическую (в конкретные сроки, устанавливаемые субъектом управления или самим исполнителем).

Кроме того, отчетность может выступать в письменной и устной форме.

Письменная форма отчетности — это систематизированное (выверенное) документальное изложение сведений о состоянии, результатах и динамике служебной деятельности органа (подразделения) за определенный период времени или по определенному вопросу, обеспечивающее их достоверность, сопоставимость и логическую связь. Система такой отчетности, ее основное содержание, сроки и порядок представления определяются нормативными актами. Истребование общей, в том числе и статистической, отчетности сверх указанной в этих нормативных актах запрещается. Порядок представления отчетности по реализации конкретного решения или по конкретному вопросу устанавливается руководством организации.

Именно письменная отчетность накапливается в информационных массивах и лежит в основе работы информационноаналитических подразделений.

Кроме того, на всех уровнях управления деятельностью широко используется устная форма отчетности, при которой:

-каждый сотрудник систематически отчитывается в исполнении своих служебных обязанностей, тех или иных заданий, проведении мероприятий и т. п. перед своим непосредственным начальником;

-на совещаниях заслушиваются отчеты руководителей о результатах деятельности органов и подразделений и т.д.

Устные отчеты включают доклады, в том числе по средствам связи, информационные сообщения сотрудников и руководителей подразделений вышестоящему руководству и т.п.

В ходе подведения итогов и подготовки отчетов выстраивается полная картина состояния дел организации. Цель отчета заключается

ввыявлении упущений и недостатков в организации деятельности на конкретном участке. Предметом отчета является результат деятельности организации (подразделения) за определенный период времени, выраженный в обобщенных сведениях.

Необходимо различать контроль и отчетность организации процесса деятельности, а также контроль и отчетность по результатам служебной деятельности.

**Процедуры контроля**в любых его формах (проверки (аудита),

ревизии, обследования, инспектирования и т.д.) отражают сущность этой функции управления.

133

Несмотря на различие конкретных целей контроля, правового положения осуществляющих его органов и должностных лиц, форм, в которых контроль может осуществляться, общие процедуры его проведения в принципе одинаковы, что дает основание для выделения их в самостоятельную группу процедур.

Соблюдение при контрольной деятельности таких принципов, как: систематичность, достоверность, объективность, гласность, действенность контроля, обеспечивает достижение цели контроля, укрепление порядка, законности и организованности в сфере управления.

**Процесс контроля складывается из следующих друг за другом стадий:**

1)планирование проверки и организационных мероприятий ее проведению;

2)подготовка к проверке;

3)проведение проверки;

4)составление, обсуждение и принятие контролирующим органом (лицом) акта проверки, принятие решения по ней и ознакомление с ними заинтересованных органов, организаций, лиц;

5)реализация принятого по материалам проверки решения;

6)рассмотрение возможных жалоб на принятое контрольным органом (должностным лицом) или по его материалам решение;

7)контроль за фактическим исполнением решений, а также предложений и рекомендаций, содержащихся в акте проверки.

Любая проверка планируется. Невозможно охватить контролем одновременно всю деятельность объекта (предмета) управления, весь управленческий персонал. Важно сконцентрировать внимание на наиболее актуальных вопросах: правильно их сформулировать; определить профиль и объем информации, которую желательно получить в результате проверки; интервалы, в течение которых она должна поступать.

На нервом плане, конечно, стоят вопросы, диктуемые базовыми общегосударственными публичными интересами.

Каждая проверка должна служить интересам дела, а не быть средством «ведения счетов».

Необходимо помнить, что любая проверка отвлекает людей от работы, создает обстановку нервозности. Поэтому обязателен план проверок, предусматривающий, кто, кого, по каким вопросам, в каких целях, в какие сроки будет контролировать. Необходимо определение наиболее важных законодательных и иных актов, исполнение которых необходимо проверить.

Практике известны два вида планирования контроля — перспективное и текущее, причем они тесно связаны.

134

Перспективное планирование контроля предусматривает основные направления контроля и наиболее важные проверки на сравнительно продолжительный период (год и более).

Текущее планирование контроля позволяет концентрировать темы проверок, предусмотренных перспективным планом, их задачи, объекты, сроки проведения, органы и лиц, которым они поручаются, т.е. обеспечивается практическая реализация контрольных мероприятий, намеченных перспективным планом.

Составление перспективного и текущего плана — творческий процесс. Он требует от составителя знания фактического положения дел в подведомственной области, объекте управления, состояния государственной дисциплины и законности, общественного порядка. Учитываются не только директивы вышестоящих звеньев управления, но предложения общественных организаций, сигналы СМИ, предложения и рекомендации, содержащиеся в обращениях граждан.

Наряду с тематикой проверок и их объектами в планах предусматриваются организационные мероприятия, обеспечивающие своевременное проведение проверок.

Подготовка проверки начинается с принятия решения о ее проведении. Обязательные элементы (действия) этой стадии: ставится в известность руководитель проверяемого объекта (исключением могут быть внезапные проверки); разрабатывается детальная программа, предусматривающая цель проверки, основные задачи и объекты, подбор участников проверки, сроки проведения; проводится инструктаж участников проверки, где определяются основные приемы, методы анализа ожидаемых материалов, распределяются по участкам проверочной работы проверяющие; составляются рабочие планы и памятки для проверочных бригад, комиссий, а также задания, которые они должны выполнить.

В решении о проверке и заданиях экспертам (проверяющим) предусматривается характер проверки, они бывают: тематические и документальные, комплексные или выборочные, разовые и повторные и т. д.

Проверка начинается с предъявления контрольным органом соответствующих документов, подтверждающих право проверки, руководителю проверяемого объекта. Это делается в тех случаях, если лица, осуществляющие контроль, не работают на проверяемом объекте.

Детально порядок проведения ревизий, проверок финансовохозяйственной деятельности, выполнения бюджета органами управления и т. п. определяется инструкциями соответствующих компетентных органов.

135

Объем и характер фактического материала и документов, требуемых в ходе проверок, обычно довольно точно фиксируются в правовых актах.

Действия по ознакомлению с планово-экономическими показателями проверяемого объекта, данными статистики, первичного бухучета, другими документами и материалами, их сопоставлению и сличению, посещению и осмотру объектов хозяйственной и иной деятельности, получению устных и письменных объяснений от должностных лиц, руководителей по вопросам, подлежащим проверке, связаны с компетенцией контролирующих органов и лиц (и не должны выходить за пределы поставленных задач экспертов) при условии соблюдения ими прав проверяемых, правильной реализации предоставленных контрольных полномочий.

Центральное место в конкретном процессе занимают составление, обсуждение и принятие контролирующим органом (лицом) акта проверки и решения по ее итогам. В акте, кроме констатации фактов, выражаются обязательные и рекомендательные предложения в адрес проверенного объекта, его руководителей, в адрес иных органов, уполномоченных принимать те или иные меры по акту проверки. Эта стадия связана с рядом действий процедурного характера: порядком составления и подписания акта проверки, характером отношений между участниками проверки и должностными лицами проверяемых органов. Каждый участник проверки имеет право выразить свою волю (мнение) при голосовании за или против принимаемого акта проверки и каждого его положения.

Что касается проверяемых лиц, то им обеспечивается право ознакомления с собранными в результате проверки материалами, принятыми по ним выводам и решениями, с тем чтобы при необходимости они имели возможность оправдать свои действия (бездействия), пояснить причины недостатков и правонарушений.

Важную роль играют процедуры доказывания. Подконтрольные объекты вправе представлять доказательства и иные материалы по проверяемому вопросу, даже если они были не затребованы экспертом, участвовать в их анализе, высказывать свое мнение об анализируемых обстоятельствах. Доказательные документы, письменные объяснения соответствующим образом оформляются.

**Контрольные акты**— это документы, которые должны отвечать требованиям законности, обоснованности, объективности. В зависимости от их назначения акты-документы подразделяются на исходные, промежуточные и завершающие. Существует большое многообразие форм документов, отражающих итоги проверки: акты проверки, справки, заключение экспертизы, обзор, информация, отчет эксперта и т.д. Н**О**при любом названии итоговый документ по проверке содержит определенные реквизиты:

136

-указания на то, что и где проверялось;

-самые значительные успехи, положительные моменты, достижения в проверяемой сфере деятельности объекта;

-недостатки и нарушения, вскрытые в ходе проверки, их сущность, видимые проявления, срок их существования; если это правонарушения указание на то, какие именно требования, каких именно правовых актов нарушены;

-данные о том, чем вызваны недостатки или нарушения, каковы причины;

-сведения о последствиях нарушений, в том числе размерах причиненного материального и иного ущерба;

-фамилии конкретных виновников недостатков и нарушений;

-указания на меры, принятые контролирующим органом (должностным лицом) в рамках его компетенции для пресечения выявленных злоупотреблений, грубых нарушений законности;

-рекомендации и предложения, направленные на устранение вскрытых недостатков и нарушений, их причин, на возмещение причиненного материального и морального ущерба, привлечение к ответственности виновных лиц.

В ряде случаев в актах проверок указывается срок, в течение которого руководители обязаны устранить выявленные недостатки.

Важное значение имеет процессуальное правило, устанавливающее, что если руководитель или главный бухгалтер проверяемой организации имеет возражения или замечания по акту ревизии или проверки, то он должен подписать акт и одновременно приложить к нему свои письменные возражения или замечания. Выполнение этого правила направлено на обеспечение объективности, достоверности проводимой проверки, предотвращение ее трансформации в полицейскую меру. Каждая контрольная экспертиза должна осуществлять на деле помощь, хоть в маленьком размере, но реальную.

Реализация принятого по результатам проверки решения играет особую роль в обеспечении действия контроля, ибо только фактическое выполнение рекомендаций, указаний экспертов нормализует ситуацию и создает превентивные меры, недопущения впредь выявленных недостатков, правонарушений.

Решение может реализовать как сам контролируемый орган, так и вышестоящий компетентный орган управления, иные органы, куда могут быть переданы материалы проверки.

Руководитель организации, назначивший проверку (ревизию), обязан рассмотреть ее результаты и принять необходимое решение по возмещению материального ущерба, привлечению к ответственности виновных, устранению причин и условий, способствующих нарушению законности и государственной дисциплины, разработке

необходимых предложений по их предупреждению, а также обеспечить контроль за выполнением решений, принятых по результатам проверки.

Решения по итогам проверки, правовые акты, в форму которых они облекаются, могут выноситься не только при установлении недостатков и нарушений, но и в случаях выявления положительного опыта, т.е. служат способом его распространения.

Неотъемлемой частью контролируемой деятельности является последующий контроль за исполнением решений, рекомендаций, указаний, содержащихся в акте проверки, в изданных на его основе правовых актах, приказах, распоряжениях, т. е. умение провести практический контроль за тем, чтобы слово превращалось в дело. Формы такого контроля: ознакомление с результатами выполнения решений на месте; заслушивание и обсуждение докладов и сообщений руководителей, должностных лиц о реализации предложений; собрание коллектива организации по данному вопросу; получение письменной информации о выполнении решений.

Проверяя исполнение своих предписаний, контролирующие органы активизируют работу органов управления, помогают им повысить эффективность управления.