

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»
Вышая школа экономики и управления
Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор

_____/ В.С. Антонок /

« ____ » _____ 2020 г.

Совершенствование организация контрольной работы в органах местного самоуправления
(на примере Администрации г. Челябинска)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 38.03.04.2020.245.ВКР

Руководитель, ст. преп. кафедры ЭТГМУ

_____/ В.В. Погонин /

«15» июня 2020 г.

Автор

студент группы ЭУ – 429

_____/ Ю.А. Максимова /

«15» июня 2020 г.

Нормоконтролер, к.э.н., доцент кафедры ЭТГМУ

_____/ А.Ж. Телюбаева /

«15» июня 2020 г.

АННОТАЦИЯ

Максимова Ю.А. Совершенствование организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Администрации г. Челябинска). Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 453, 83 с., 17 ил., 12 табл., библиогр. список – 29 наим., 1 прил., 15 л. плакатов ф. А4.

Объектом дипломной работы является деятельность исполнительных органов местного самоуправления.

Предмет исследования – организация контрольной работы в Администрации г. Челябинска.

Цель дипломной работы – разработка рекомендаций по совершенствованию контрольной работы в Администрации г. Челябинска.

В выпускной квалификационной работе выявлена сущность контрольной работы исполнительного органа местного самоуправления, обобщен российский и зарубежный опыт организации контрольной работы в органах местного самоуправления, проведен анализ результативности и эффективности организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска.

Результаты дипломной работы имеют практическую значимость и могут применяться исполнительными органами г. Челябинска при совершенствовании организации контрольной работы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
1.1 Сущность, цели и принципы организации контрольной работы в органах местного самоуправления	11
1.2 Отечественный и зарубежный опыт организации контрольной работы в органах местного самоуправления	Ошибка! Закладка не определена.
1.3 Методика анализа организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления	Ошибка! Закладка не определена.
2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА)	
2.1 Анализ правового и организационного обеспечения контрольной работы в Администрации г. Челябинска	Ошибка! Закладка не определена.
2.2 Анализ результативности и эффективности организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска	49
2.3 Характеристика основных проблем организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска	65
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА)	
3.1 Основные направления и рекомендации по совершенствованию организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления	68
3.2 Оценка эффективности мероприятия по совершенствованию организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	77
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	79

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А – Структура Администрации города Челябинска



ВВЕДЕНИЕ

Местное самоуправление – это один из видов управления определенными (установленными законом) общественными делами местного сообщества людей. Он представляет деятельность населения самостоятельную и под свою ответственность в решении проблем местного значения. Местное самоуправление организовано исходя из интересов населения, его исторических и других местных традиций. Важно организовывать местные органы власти, целью которых является удовлетворение основных жизненных потребностей и интересов жителей, исходя из принципа демократичности. Однако если органы местного самоуправления не выполняют свои полномочия, то их деятельность становится номинальной, самоуправление в принципе становится фиктивным.

Контрольная деятельность в органах местного самоуправления является важнейшим направлением деятельности, связанным с контролем соблюдения законности, своевременного и полного исполнения нормативных актов (распоряжений, указов), а также целевым расходованием бюджетных средств.

Правильно организованная и эффективная работа исполнительных органов местного самоуправления является залогом устойчивого социально-экономического развития муниципального образования, поэтому актуальным является вопрос об эффективной и результативной организации работы контрольных органов.

Объект исследования – деятельность исполнительных органов местного самоуправления.

Предмет исследования – организация контрольной работы в Администрации г. Челябинска.

Цель дипломного проекта – разработка рекомендаций по совершенствованию контрольной работы в Администрации г. Челябинска.

Для достижения поставленной цели в рамках выпускной квалификационной работы необходимо решить следующие задачи:

- выявить сущность контрольной работы, определить цели и принципы контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления;
- изучить отечественный и зарубежный опыт организации контрольной работы в органах местного самоуправления;
- изучить методiku анализа организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления;
- охарактеризовать правовое и организационное обеспечение контрольной работы в Администрации г. Челябинска;
- проанализировать результативность и эффективность контрольной работы в Администрации г. Челябинска;
- выявить проблемы организации контрольной работы и предложить мероприятия по ее совершенствованию;
- оценить эффективность предложенного мероприятия по совершенствованию организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска.

В ходе работы над дипломным проектом использовались такие методы, как анализ зарубежной и отечественной литературы по данной тематике, сравнительный, статистический, графический методы, методы индукции и дедукции.

Эмпирической базой исследования выступили нормативно-правовые акты, отчеты по результатам деятельности Администрации г. Челябинска, данных официальных сайтов органов местного самоуправления г. Челябинска.

Результаты дипломного проекта, в частности, разработанные рекомендации по совершенствованию контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления, могут быть использованы с дальнейшим для оптимизации контрольной работы в Администрации города Челябинска.

Выпускная квалификационная работа имеет следующую структуру – введение, три главы, заключение, библиографический список, приложение.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Сущность, цели и принципы организации контрольной работы в органах местного самоуправления

Местное самоуправление представляет собой основополагающую часть конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории государства.

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией России, федеральными законами, а в случаях, не установленных ими – законодательством субъектов страны, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Следует отметить, что местные органы власти не являются частью системы органов государственной власти. Однако им могут быть предоставлены отдельные государственные полномочия, и в этом случае они имеют право выполнять государственные функции под контролем государства.

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако местное самоуправление – не только один из важнейших демократических принципов контроля и осуществления власти, это и право граждан различных административно-территориальных единиц управлять в

рамках закона самостоятельно, а также в собственных интересах значительной частью общественных дел.

Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городах, сельских населенных пунктах и в других муниципалитетах в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан. Они имеют одинаковые права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и служебного положения, религии, убеждений или членства в общественных объединениях [2].

Согласно Федеральному закону № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», структура органов местного самоуправления включает такие элементы как представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительный орган местного самоуправления), контрольный орган муниципального образования и иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом. Наличие первых трех элементов в системе органов местного самоуправления является обязательным [3].

Исполнительный орган местного самоуправления – это выборный или сформированный орган местного самоуправления с общими и специальными полномочиями, который от имени и в интересах населения осуществляет исполнительные и административные полномочия по решению вопросов местного значения, определенных государственных полномочий и других полномочий, не предоставленных другим местным органам власти правительства и не исключены из их сферы действия федеральными законами, законами учредителей субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Одной из целей исполнительных органов местного самоуправления является обеспечение реализации действующего законодательства в муниципалитетах.

Контроль – одна из основных функций управления. В процессе контроля собирается информация о действиях управляемого объекта, которые сопоставляются с заранее определенными параметрами, выявляются отклонения, осуществляется их оценка и принимается решение о корректирующих процессах.

Контроль подразумевает проверку результатов деятельности на соответствие заявленным целям и нормам. Контроль органов исполнительной власти обеспечивает законность и порядок по руководству административной, финансовой, хозяйственной деятельностью подведомственных подразделений. Соответственно, контрольная работа представляет собой проверку соблюдения законодательства и, как правило, ограничивается мерами, достаточными для обеспечения законности и соблюдения конституционных норм в деятельности органов местного самоуправления.

Контроль органов исполнительной власти обеспечивает законность и порядок по руководству административной, финансовой, хозяйственной деятельностью подведомственных им отделов, учреждений, структур.

Поэтому контрольной работой исполнительных органов местного самоуправления должна быть деятельность уполномоченных органов местного самоуправления, направленная на проверку соответствия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Основные цели контрольной деятельности органов местного самоуправления схематично представлены на рисунке 1.

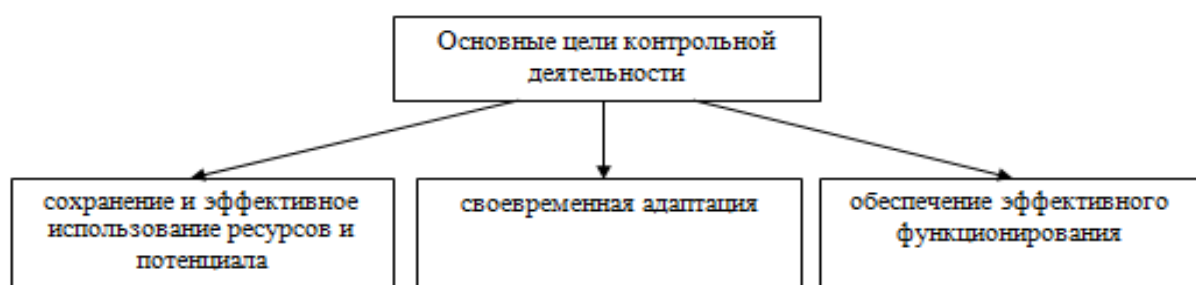


Рисунок 1 – Цели контрольной деятельности органов местного самоуправления

Необходимость контроля в муниципальном образовании связана с неопределенностью, присущей любому управленческому решению. Между планируемым и реальным развитием ситуации всегда наблюдается временной разрыв, способный вызвать отклонения от плана. Суть контроля заключается в получении информации о фактическом состоянии объекта контроля и соответствии полученных результатов ожидаемым. В результате контроля могут быть выявлены не только недостатки в выполнении принятых решений, но и недостатки в самих решениях. Зачастую результаты контроля являются основанием для корректировки принятых ранее планов и решений.

На основе анализа действующих в настоящее время законов субъектов РФ о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями можно выделить наиболее часто указываемые направления данного контроля.

Основные направления контрольной деятельности органов местного самоуправления схематично представлены на рисунке 2.



Рисунок 2 – Направления контрольной деятельности органов местного самоуправления по реализации переданных вышестоящими органами полномочий

Исполнительный орган осуществляет контроль за деятельностью подведомственных компаний, учреждений, организаций; за соблюдением и исполнением законов Российской Федерации, нормативных актов высших органов государственной власти Российской Федерации, законов учредительных органов Российской Федерации, решений и распоряжений исполнительного органа, собственных решений.

Контроль за деятельностью подведомственных учреждений, организаций, предприятий осуществляется руководителем исполнительного органа, его заместителями и руководителем аппарата в соответствии с разделением обязанностей и в соответствии с их поручением структурным подразделением аппарата.

Контроль за выполнением решений высших органов государственной власти и управления, региональных нормативных актов, собственных решений исполнительного органа осуществляется руководителем, его заместителями и руководителем аппарата в соответствии с разделением обязанностей и в соответствии с их поручениями – ответственными работниками.

Организационный, аналитический и технический контроль за исполнением документов и инструкций осуществляют специалисты организационно-контрольного отдела исполнительного органа, которые регулярно информируют руководство исполнительного органа о ходе выполнения контрольных документов.

Порядок организации контроля за исполнением документов и распоряжений в исполнительном органе изложен в Руководстве по организации контроля за исполнением нормативных и распорядительных документов в исполнительном органе местного самоуправления.

Контроль за фактическим исполнением документов и инструкций осуществляется специалистами организационно-контрольного отдела в соответствии с планами работы и задачами руководства исполнительного органа. По заказу (или по поручению руководителя исполнительного органа) могут

создаваться комиссии для проведения инспекций на местах, в состав которых входят специалисты соответствующих городских служб (по согласованию с их руководством). [14, с. 89].

Виды контроля по объекту в органах муниципальной власти схематично представлены на рисунке 3.



Рисунок 3 – Виды контрольной деятельности органов местного самоуправления по объекту контроля

Контроль основан на общих и конкретных принципах. Каждый принцип предполагает определенное требование, которое следует соблюдать при проведении проверок в муниципальных органах власти.

Контроль ориентирован на соблюдение государственных и муниципальных норм и стандартов, основан на принципах законности, планирования, полноты и достоверности информации, целевого использования муниципальной собственности и финансовых ресурсов и эффективности контрольных мероприятий [16, с. 28].

На рисунке 4 представлены основные принципы организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления.



Рисунок 4 – Принципы контрольной работы

По сфере деятельности принципы контроля работы в муниципалитете можно разделить на операции только по отдельным элементам системы, на уровне работника муниципалитета – принцип самостоятельной работы.

Между элементами системы внутри муниципалитета (принцип соотношения субъекта и субъекта управления, принцип обратной связи) и между системами (между предприятиями, отраслями экономики, населением).

На основании представленной классификации можно объединить принципы организации в одну систему, в результате чего определяется их четкая иерархическая структура: цель, уровень, широта и сфера использования, а также характер взаимозависимости. Существует единая цепочка базовых, дополнительных, начальных и производных принципов. Один базовый принцип обычно объединяется с несколькими дополнительными, а несколько производных формируются по одному начальному принципу [8, с. 92].

Принцип цепной связи гласит, что любая комбинация комплексов происходит через обычные соединения, образующие цепное соединение. Множество общих, совпадающих элементов между комплексами, участвующими в звене цепи, образует «пучок». «Цепная коммуникация может развиваться неограниченным количеством способов и с постоянно меняющимися связями. Цепное связывание

двух комплексов требует их изменения для создания общих элементов, подходящих для той роли, которую выполняет этот организационный процесс.

Принцип отбора (отбор) является основным принципом организационно-контрольной работы в муниципальном образовании. Он утверждает, что каждое событие, каждое утверждение можно рассматривать как поддержание или умножение определенных видов деятельности, укрепление и укрепление одних связей, устранение, уменьшение, ослабление других в том или ином комплексе.

Эффективное функционирование городской системы управления невозможно без современных компьютерных технологий и современных систем поддержки и поддержки процесса развития (принятия решений) управления.

Принципы контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления так же базируются на тщательном анализе и изучении успешного отечественного и зарубежного опыта в сфере организации контрольной работы в муниципальных органах власти [12, с. 126]

1.2 Отечественный и зарубежный опыт организации контрольной работы в органах местного самоуправления

Форма организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления, как правило, зависит от того, в какой степени они интегрированы в систему государственного управления и какова степень их автономности.

Термин «местное самоуправление» используется не во всех странах. Например, в Великобритании и США используется термин местное управление, тогда как муниципальное управление считается только городским самоуправлением. В Японии аналогом этой концепции является местная автономия, во Франции – территориальная децентрализация, в Испании, Турции – местное самоуправление [15, с. 12].

На современном этапе развития глобальной системы местного самоуправления выделяются две модели местного самоуправления – англосаксонская, распространенная в Великобритании, США, Канаде, Австралии, и континентальная модель, распространенная в континентальной Европе, франкоязычной Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке.

По англосаксонской модели система местного самоуправления формируется снизу-вверх по инициативе населения. В такой организации деятельность местных представительных органов формально независима в пределах их компетенции, если только нет прямого подчинения нижестоящих органов высшим. На местах нет уполномоченных представителей центрального правительства, а контроль над местными органами власти осуществляется косвенно (через финансовую деятельность, через инспекционные министерства, путем принятия адаптивных законов, в форме судебного контроля). Государство гарантирует, что местные правила не нарушают национальные законы.

Основная роль в управлении местными делами принадлежит не органам местного самоуправления в целом, а соответствующим комитетам и комиссиям, созданным представителями этого органа. Именно эти структуры решают текущие проблемы муниципалитетов.

В Великобритании система управления властью основана на постоянно действующем принципе ротации, в частности косвенно: через центральные министерства, а также через суды. Термин «местное самоуправление», принятый в законодательстве этих стран, который касается организации и деятельности местных органов власти, указывает на их локальный характер.

Современное местное самоуправление на Западе обычно ассоциируется с идеей субсидиарности. Его суть заключается в том, что, где это возможно, функции принятия решений следует делегировать уровню, наиболее близкому к уровню, на который влияют эти решения, т.е. если местные сообщества могут компетентно решать свои проблемы, вышестоящие органы не вправе принимать эти решения самостоятельно. Чем короче административное расстояние между

органом, принимающим решения, и сферой действия этого решения, тем лучше, хотя этому противостоит бюрократия, которая не хочет отказываться от своих полномочий на местах.

В Канаде концепция местного самоуправления юридически не установлена. Муниципальные органы власти получают все свои полномочия от правительства провинции. Каждая канадская провинция имеет свой общий закон о местном самоуправлении. Различные группы давления играют особую роль в местной политике: соседские ассоциации, протестные группы, объявления, предназначенные для решения конкретной проблемы. Как правило, в каждом муниципалитете создается торгово-промышленная палата, в которой формируется позиция деловых кругов в вопросах промышленного развития.

Аналогичным образом организовано самоуправление в Испании. Местное самоуправление в Испании считается ключевым элементом правительства. В конституции страны автономия определяется как способность субъекта к саморегулированию и самоопределению. Исходный принцип, ориентация на потребности регионов, их четкое понимание и удовлетворение.

Участие граждан в деятельности испанских муниципалитетов может принимать три формы: участие организационное (право выражать свое мнение по определенным вопросам в соответствующих муниципальных органах), функциональное участие (граждане выступают в качестве помощников муниципального персонала), участие в сотрудничестве (стимулирование и регулирование со стороны местных органов власти)

Поддерживая позицию профессора С.В. Бондарева, можно утверждать, что в постсоветской России в силу многих субъективных факторов политико-правовая институционализация местного самоуправления пошла по пути реализации принципов англосаксонской модели организации местной власти. Такую же позицию занимает и профессор А.А. Акмалова: «...взаимодействие местного самоуправления и государства в РФ было обусловлено выбором англосаксонской муниципальной системы. В соответствии с ней органы местного самоуправления

не входят в систему государственных органов и взаимодействие с ними не предусматривает административной опеки». Конституция Российской Федерации больше опиралась на англосаксонскую модель, несмотря на консолидацию возможности передачи определенных государственных полномочий муниципалитетам с финансовыми ресурсами. Англосаксонская модель местного самоуправления слабо связана с русскими традициями, очевидно, что существовавшая веками система российской публичной власти более совместима с римско-германским городским проектом, а также органична с некоторыми элементами иберийской модели [20, с. 7].

Игнорировался российский опыт, а также положительный потенциал французского и немецкого опыта, серьезные препятствия на пути внедрения англосаксонского типа были скрыты в менталитете общества. Такой менталитет обязательно должен быть отражен в законодательстве, местном законодательстве, а также в отношениях между государственными и муниципальными органами власти. Он носит функциональный характер, оказывает серьезное влияние на жизнь общества и его отношение к другим политическим и правовым явлениям.

Англосаксонская модель организации системы местного самоуправления предполагает вовлечение простых людей в деятельность муниципалитетов и регулярное информирование граждан о своей работе. Несмотря на характерные черты независимого государства, которое развивается по англосаксонской модели, их общей чертой является активное вовлечение населения в работу муниципалитетов, деятельность муниципалитетов с более глубокой автономией и отсутствие большей подчиненности местных органов власти более высокому уровню.

Континентальная модель организации системы местного самоуправления характеризуется идеей субсидиарности как основного принципа. Субсидиарность означает возможность делегирования функций принятия решений на уровень, наиболее близкий к уровню, к которому применяются эти решения. Это означает,

что, если местные сообщества могут компетентно решить свои проблемы, вышестоящие органы не имеют права принимать эти решения самостоятельно.

Принцип субсидиарности соблюдается во французской доктрине конституционного права, которая поручает государству вопросы общегосударственного значения и обязывает территориальные коллективы решать вопросы, связанные с их местными делами, которые непосредственно влияют на повседневные интересы населения.

В Венгрии за соблюдением закона местными властями следят специальные представители республики, назначенные сверху, которые имеют право обжаловать в суде незаконные решения местных властей.

В Литве основным учреждением по надзору за местными властями являются полномочные представители правительства. Они имеют право не только обжаловать решения местных органов власти, но и приостанавливать их исполнение, если эти решения нарушают права граждан и организаций.

В Германии законность решений местных органов власти проверяется более высоким уровнем государственного управления. В некоторых территориях создаются специальные контрольные органы. В большинстве случаев контроль за законностью деятельности сообществ осуществляется районной администрацией, которая подотчетна ландрату, а контроль за деятельностью районов как самоуправляющихся сообществ – окружная администрация [20].

Схожие черты японской и российской систем самоуправления отражаются в навязывании «сильных» губернаторов и мэров. Самофинансирование муниципальных ресурсов обеспечивает лишь 30% их стоимости, остальное покрывают различные виды трансфертов. С финансовой точки зрения японский опыт интересен тем, что депрессивные районы эффективно поддерживаются не политическими субсидиями, а предоставлением кредитов для целевых программ. Кредит предоставляется не в денежной форме, а в форме источников дохода, что вызывает интерес и инициативу.

На основе российского и зарубежного опыта в рамках дипломной работы рассмотрим опыт совершенствования контрольной работы.

Вначале рассмотрим российский опыт, одним из преимуществ системы совершенствования контрольной работы является внедрение электронного документооборота, который позволяет улучшить организационную и контрольную работу в рамках муниципалитета.

Электронный документооборот является фундаментом создания электронной администрации - системы управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, а также оперативности и удобства предоставления гражданам и организациям государственных услуг.

Другим направлением улучшения контрольной работы является вторая составляющая системы – система информационной поддержки принятия решений.

Другим способом упрощения административных процедур и совершенствования контрольной работы является учреждение «единого места обращения». В России данный процесс выразился в предоставлении государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти, органами местного самоуправления через учреждаемые ими многофункциональные центры (МФЦ), работающие по принципу «единого места обращения».

В качестве примера модельного государства ЕС, реализующего новый административный порядок работы с гражданами через «единого места обращения», можно рассмотреть Германию. Несмотря на существенные особенности, присущие государственному устройству и правовым системам России и Германии, данное сравнение представляется весьма уместным и полезным.

Германия относится к континентальной правовой системе. Оба государства в соответствии с их конституциями объявляют себя федеративными государствами,

основанными на принципах демократического и правового государства и гарантируют самостоятельность местного самоуправления.

Создание единого органа, куда производители (исполнители) услуг могли бы обратиться для осуществления всех необходимых административных процедур.

Согласно законодательству государства – члены ЕС обязаны обеспечить создание единого органа обращения, через которую производители услуг могли бы осуществить в случае необходимости, требуемые разрешительные процедуры. Это, однако, не означает, что структура, выполняющая роль единого органа, сама совершает все необходимые действия, связанные с разрешительным производством: она лишь выступает в качестве координатора административных процедур. Кроме того, единый орган для обращения не предполагает также создания только одного подобного учреждения в каждом государстве – члене ЕС. Эта система предполагает информатизацию процесса взаимодействия граждан, единого центра обращения и других участников административных процедур (электронный документооборот).

Создание на территории ЕС единой сети, охватывающей всех потенциальных участников процесса и предполагающей бесперебойную передачу данных через взаимодействующие операционные системы и обеспечение на основе такой единой электронной информационной системы ЕС за счет эффективного механизма транснационального сотрудничества в сфере управления и оказания ведомственной помощи, а также контроля, взаимно предоставляемой административными органами одних государств – членов ЕС другим.

Так, например, Закон Берлина о производстве в Берлинской администрации устанавливает, что публично-правовая управленческая деятельность органов административного управления Берлина осуществляется согласно Федеральному закону об административных процедурах.

В рамках закона осуществляется административные процедуры через единое место обращения (ЕМО), если данный вид административного производства предусматривается соответствующими правовыми предписаниями.

Введение единого места обращения для работы с населением, новые формы электронной коммуникации при осуществлении административных процедур потребовали обновления целого ряда отраслевых законов, регулирующих соответствующие виды предпринимательской и профессиональной деятельности. Это позволяет снизить время на обработку документации, а так же время населения, потраченное на получение необходимых документов и информации.

Немаловажным методом совершенствования контрольной работы является автоматизация информационного обеспечения муниципальных органов власти.

Современные информационные технологии предоставляют богатый выбор инструментов для организации «электронного муниципалитета», проработанных как на концептуальном, так и практическом уровнях. Модель электронного управления должна представлять интегрированную систему и базироваться на документоориентированных технологиях и контроле исполнения документов.

1.3 Методика анализа организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления

Местные органы власти имеют право организовывать собственное управление под свою ответственность, чтобы достичь целей и задач, поставленных перед муниципалитетом.

Целью управления является достижение большей эффективности при минимальных затратах. Следовательно, необходимо сравнить результат с затратами. Способность объекта управления нацеливаться на объект для достижения целей в изменяющейся среде – это эффект управления.

Этот эффект скорее характеризуется возможным увеличением усилий, предпринимаемых бюджетом из-за их вовлечения в решение проблем, которые включены в перечень вопросов местного значения на основе новых возможностей.

Эффективность – это отношение результатов деятельности организации к стоимости достижения этих результатов. Эффективность также считается способностью достигать эффективности [26].

Эффективность управления относится к количественному влиянию управления на результаты деятельности органа, которое называется расходами. В этом контексте эффективность можно рассматривать как окончательную оценку правильности и неправильности решения, принятого в отношении результата.

Экономическая эффективность – количественная оценка взаимосвязи между затратами и затратами в конкретных условиях: экономия достигается за счет оптимизации и рационализации деятельности. Характеризует экономию усилий, средств в момент работы существующих систем в заданных условиях.

Социальная эффективность – это качественная оценка деятельности, выражающая соответствие цели организма потребностям населения [35].

Социальный эффект обычно означает создание благоприятных условий для населения в муниципалитете, улучшение качества предоставляемых услуг, а также создание более благоприятных условий труда для работников, выполняющих функции обследования населения.

Во многих случаях социальный эффект не поддается количественной оценке и определяется качественными изменениями, происходящими в муниципалитете. Они измеряются косвенными результатами, такими как сокращение срока службы, повышение качества обслуживания и улучшение социально-психологической ситуации.

Эффективность городской администрации не может быть измерена каким-либо одним показателем и определяется в результате сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических, которые влияют на принятие и реализацию управленческих решений.

Сложность выработки и измерения достаточно объективных показателей эффективности муниципального управления определяется:

- спецификой муниципального образования как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;
- трудностями формализованного описания социально–экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования;
- сложностью получения достоверной исходной информации;
- трудностями измерения отдельных показателей, носящих комплексный, обобщенный характер.

Все эти трудности носят объективный характер, поскольку состояние обобщенного показателя зависит от состояния его составляющих и их взаимного влияния.

Эффективность работы местных органов власти и общая эффективность контрольной работы могут быть определены как некая интегральная сумма эффективности.

Для оценки эффективности контрольной работы в муниципалитете может быть предложена система критериев, представленная на рисунке 5.



Рисунок 5 – Критерии эффективности контрольной работы в муниципалитете

Группа показателей, документооборота характеризуют эффективность организации в муниципалитете, и может быть представлена в виде формул темпов роста (1):

$$T_{\Pi} = (\Pi/D)*100, \quad (1)$$

где T_{Π} – темп роста количества постановлений органа муниципального управления, принятые в установленные сроки;

Π – число постановлений за определенный период, по которым приняты решения в установленные сроки;

D – общее число документов за тот же период.

Темп роста количества распоряжений из органа муниципального управления, решения по которым приняты в срок (T_P) определяется по формуле (2):

$$T_P = (P/D)*100, \quad (2)$$

где P – число распоряжений за определенный период, по которым приняты решения в установленные сроки;

D – общее число документов за тот же период.

Темп роста количества распоряжений по срокам хранения 5 лет органа муниципального управления (T_{P_5}) определяется по формуле (3):

$$T_{P_5} = (P_5/D)*100, \quad (3)$$

где P_5 – число распоряжений по срокам хранения 5 лет за определенный период.

D – общее число документов за тот же период.

Темп роста количества распоряжений главы города органа муниципального управления ($T_{P_{Г}}$) определяется по формуле (4):

$$T_{P_{Г}} = (P_{Г}/D)*100, \quad (4)$$

где $P_{Г}$ – число распоряжений главы города за определенный период.

D – общее число документов за тот же период.

Темп роста количества постановлений главы города органа муниципального управления ($T_{\Pi_{Г}}$) определяется по формуле (5):

$$T_{\Pi_{Г}} = (\Pi_{Г}/D)*100, \quad (5)$$

где $\Pi_{Г}$ – число постановлений главы города за определенный период.

D – общее число документов за тот же период.

Группа показателей по исполнению документов характеризуют эффективность организации в муниципалитете, и может быть представлена в виде формул темпов прироста (6):

$$T_{ПВ} = (V_T - V_{П})/V_{П} * 100, \quad (6)$$

где $T_{ПВ}$ – темп прироста количества документов выполненных в срок исполнительного органа муниципального управления;

V – число документов выполненных в срок, по которым приняты решения в установленные сроки;

$V_{П}$ – число документов за предыдущий год;

V_T – число документов за текущий год.

Темп прироста количества документов, не выполненных в срок исполнительного органа муниципального управления ($T_{ПНВ}$) определяется по формуле (7):

$$T_{ПНВ} = (НВ_T - НВ_{П})/НВ_{П} * 100, \quad (7)$$

где $НВ$ – число документов не выполненных в срок, по которым не приняты решения в установленные сроки;

$НВ_{П}$ – число документов за предыдущий год;

$НВ_T$ – число документов за текущий год.

Темп прироста количества постановлений поставленных на контроль главой Администрации г. Челябинска ($T_{ПКГ}$) определяется по формуле (8):

$$T_{ПКГ} = (ПКГ_T - ПКГ_{П})/ПКГ_{П} * 100, \quad (8)$$

где $ПКГ$ – число постановлений поставленных на контроль главой Администрации г. Челябинска;

$ПКГ_{П}$ – число постановлений за предыдущий год;

$ПКГ_T$ – число постановлений за текущий год.

Темп прироста количества поручений от вышестоящих органов власти г. Челябинска ($T_{ПВО}$) определяется по формуле (9):

$$T_{ПВО} = (ПВО_T - ПВО_{П})/ПВО_{П} * 100, \quad (9)$$

где $ПВО$ – число поручений от вышестоящих органов власти г. Челябинска;

$ПВО_{П}$ – число поручений за предыдущий год;

PBO_T – число поручений за текущий год.

Темп прироста распоряжений поручений от вышестоящих органов власти г. Челябинска (T_{PBO}) определяется по формуле (10):

$$T_{PBO} = (PBO_T - PBO_{П}) / PBO_{П} * 100, \quad (10)$$

где PBO – число распоряжений от вышестоящих органов власти г. Челябинска;

$PBO_{П}$ – число распоряжений за предыдущий год;

PBO_T – число распоряжений за текущий год.

Группа показателей, обращения граждан характеризует эффективность организации в муниципалитете, и может быть представлена в виде формул темпов роста (11):

$$T_{И} = (И/О) * 100, \quad (11)$$

где $T_{И}$ – темп роста количества обращения граждан в интернете;

$И$ – число обращений граждан через интернет за определенный период;

$О$ – общее число обращений за тот же период.

Темп роста количества обращения граждан письменно ($T_{П}$) определяется по формуле (12):

$$T_{П} = (П/О) * 100, \quad (12)$$

где $П$ – число обращений граждан письменно за определенный период;

$О$ – общее число обращений за тот же период.

Темп роста количества обращения граждан по телефону ($T_{Т}$) определяется по формуле (13):

$$T_{Т} = (Т/О) * 100, \quad (13)$$

где $Т$ – число обращений граждан по телефону за определенный период;

$О$ – общее число обращений за тот же период.

Темп роста количества обращения граждан на устном приеме ($T_{У}$) определяется по формуле (14):

$$T_{У} = (У/О) * 100, \quad (14)$$

где $У$ – число обращений граждан на устном приеме за определенный период;

$О$ – общее число обращений за тот же период.

Группа показателей, контроля расходования муниципального бюджета характеризует эффективность организации уровня в муниципалитете, и может быть представлена в виде формул темпов прироста(15):

$$T_{\text{НЭ}} = (\text{НЭ}_T - \text{НЭ}_П) / \text{НЭ}_П * 100, \quad (15)$$

где $T_{\text{НЭ}}$ – темп прироста неэффективного использования бюджетных средств

НЭ – сумма неэффективного использования бюджетных средств;

$\text{НЭ}_П$ – сумма бюджетных средств за предыдущий год;

НЭ_T – сумма бюджетных средств за текущий год.

Темп прироста нецелевого использования бюджетных средств ($T_{\text{НЦ}}$) определяется по формуле (16):

$$T_{\text{НЦ}} = (\text{НЦ}_T - \text{НЦ}_П) / \text{НЦ}_П * 100, \quad (16)$$

где НЦ – сумма нецелевого использования бюджетных средств;

$\text{НЦ}_П$ – сумма бюджетных средств за предыдущий год;

НЦ_T – сумма бюджетных средств за текущий год.

Показатель, по количеству проведенных экспертиз нормативно-правовых проектов г. Челябинска, может быть представлена в виде формулы темпа прироста(17):

$$T_{\text{ЭНП}} = (\text{ЭНП}_T - \text{ЭНП}_П) / \text{ЭНП}_П * 100, \quad (17)$$

где $T_{\text{ЭНП}}$ – темп прироста экспертизы нормативно-правовых проектов;

ЭНП – количество экспертиз нормативно-правовых проектов;

$\text{ЭНП}_П$ – количество экспертиз нормативно-правовых проектов за предыдущий год;

ЭНП_T – количество экспертиз нормативно-правовых проектов за текущий год.

На основании изученной информации об оценке эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления в решении задач выпускной квалификационной работы предложим следующий алгоритм анализа контрольной работы органов местного самоуправления.

На первом этапе будет проведен анализ организационно-правового обеспечения контрольной работы исполнительного органа местного

самоуправления, т.е. составлены характеристики текущего состояния исследуемого объекта.

На втором этапе проводится анализ внешних и внутренних взаимодействий местного самоуправления при выполнении контрольных работ. Руководящие принципы установлены для связи исполнительного органа местного самоуправления с другими руководящими органами и органами муниципального образования, федеральными и региональными органами власти, общественными организациями и объединениями. И это также определяет частоту и силу этого типа взаимодействия.

Третий этап включает анализ показателей эффективности контрольной работы в исполнительном органе местного самоуправления согласно представленной авторской методике.

Напомним, что эффективность – это конкретные результаты контрольных действий, выраженные в конкретных цифрах. Следующие группы показателей являются показателями для оценки эффективности контрольной работы в исполнительном органе местного самоуправления:

- показатели документооборота деятельности администрации (количество постановлений, распоряжений и другие показатели);
- показатели работы с обращениями граждан (количество поступивших обращений, в интернете, в письменной форме и другие показатели);
- показатели исполнения нормативно-правовых актов (принято документов, подлежало исполнению и другие показатели).

На четвертом этапе происходит выявление проблем и отклонений в организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления на основании полученных результатов на предыдущих этапах анализа.

В рамках дипломной работе на основе рассмотренной теоретической основы оценки эффективности на рисунке 6 представлен алгоритм анализа

эффективности контрольной работы в исполнительном органе местного самоуправления.

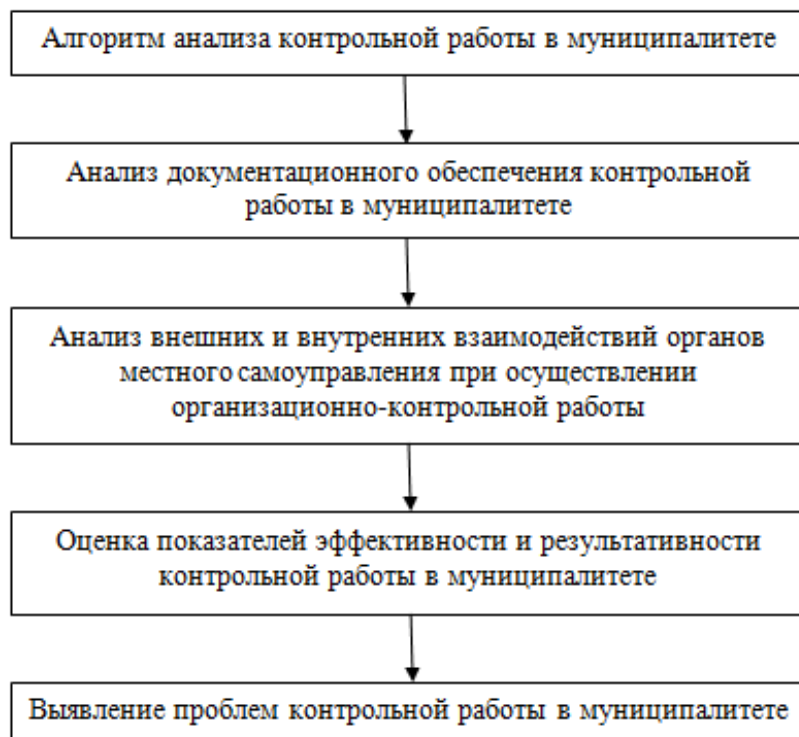


Рисунок 6 – Алгоритм анализа эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления

Опишем более подробно этот алгоритм для анализа эффективности контрольной работы в муниципальном образовании.

В рамках анализа документального сопровождения контрольных работ в муниципалитете оценивается, на основании каких документов осуществляется деятельность местных органов власти.

Более подробно рассматриваются правовые акты муниципального образования и полномочия исполнительного органа местного самоуправления в рамках контрольной деятельности.

В рамках анализа внешних и внутренних взаимодействий местных органов власти при выполнении контрольных работ учитывается структура управления муниципалитетом. Структура учитывает основные задачи, стоящие перед отделами, ответственными за контрольные работы. А также взаимодействия

отделов в рамках организационной структуры и взаимодействия администрации с другими органами или организациями при выполнении ими своих функций.

В рамках выявления проблем контроля работы в муниципальном образовании возникают проблемы, препятствующие увеличению эффективности работы исполнительного органа.

На основе алгоритма, разработанного в дипломном проекте для анализа эффективности контрольной работы в муниципальном образовании, проанализируем существующую систему контрольной работы в органах исполнительной власти местного самоуправления (на примере в администрации Челябинска).

Выводы по разделу 1

Сущностью контрольной работы в муниципальном образовании является организация эффективной деятельности исполнительных и распорядительных органов, контроль за выполнением законов, положений и обязанностей работников.

Принципы контрольной работы в муниципалитете включают в себя:

- принцип законности;
- принцип комплексности контрольной работы в муниципалитете;
- принцип цепной связи;
- принцип направленности на достижение цели и т.д.

Анализ отечественного и зарубежного опыта организации контрольной работы местных органов власти показывает, что основные формы и механизмы этой работы должны оцениваться в рамках общепринятых моделей организации деятельности органов местного самоуправления (англосаксонская, континентальная, смешанная модели).

Предложенная методика анализа контрольной работы в органах исполнительной власти местного самоуправления позволяет анализировать и

оценивать основные показатели эффективности и результативности контрольной работы в муниципальном образовании.

2 АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА)

2.1 Анализ правового и организационного обеспечения контрольной работы в Администрации г. Челябинска

Правовые основы деятельности Администрации г. Челябинска представлены на рисунке 7.

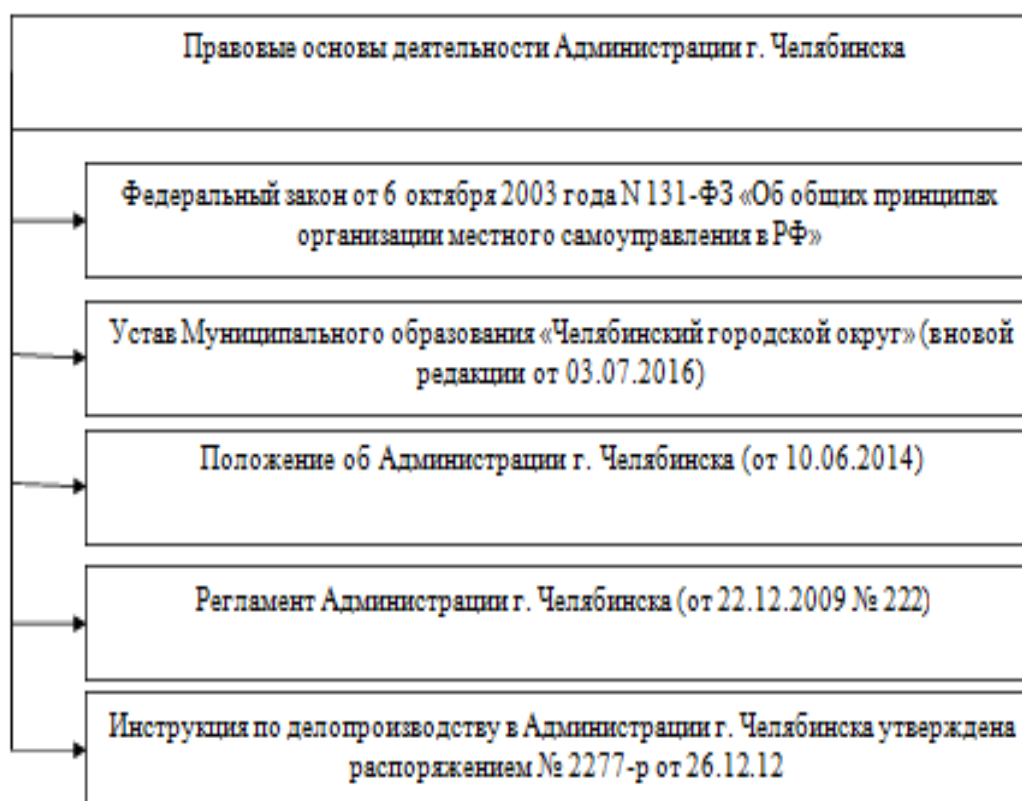


Рисунок 7 – Правовые основы деятельности Администрации г. Челябинска

В соответствии с действующим законодательством и полномочиями, деятельности администрации города Челябинска создаются следующие организационные и распорядительные документы: решения, приказы, распоряжения, положения, положения, решения, правила, инструкции, протоколы заседаний (советы, совещательные, координационные, профессиональные и

другие органы), акты, аналитические отчеты, отчеты и примечания, контракты (контракты, соглашения), деловая (официальная) переписка.

В зависимости от конкретных задач управления в деятельности администрации округа создаются другие виды документов: планы, прогнозы, программы, отчеты, другие документы..

Согласно уставу г. Челябинска в систему муниципальных правовых актов входят:

- Устав городского округа, правовые акты, принятые на местном референдуме;
- нормативные и иные правовые акты Челябинской городской Думы;
- правовые акты местной администрации, распоряжения и приказы должностных лиц органов местного самоуправления [36].

Городская хартия и решения, принятые в форме правовых актов, принятых на местном референдуме, являются актами высшей юридической силы в системе общих правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории города.

При этом нормативные акты, принятые в Челябинском городском округе могут обжаловаться. Обжалование муниципальных правовых актов, действия (бездействия) органов местного самоуправления предусмотрено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и уставом муниципального образования «г. Челябинск» [7].

Право на обращение в суд с заявлением о признании нормативного правового акта недействующим регламентировано положениями ст. 251 ГПК РФ и ст. 192 АПК РФ. Право на судебное оспаривание ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления, должностных лиц закреплено в главах 25 ГПК РФ, 24 АПК РФ. [10].

Местное самоуправление в городе Челябинске осуществляется населением города Челябинска непосредственно и через органы местного самоуправления города Челябинска. Местное самоуправление в городе Челябинске также осуществляется на территориях внутригородских районов в составе Челябинского городского округа с внутригородским делением.

Структура органов местного самоуправления города Челябинска состоит из 4 основных элементов:

1. Представительный орган города Челябинска – Челябинская городская Дума.

2. Глава города Челябинска.

3. Исполнительно-распорядительный орган города Челябинска – Администрация города Челябинска.

4. Контрольно-счетный орган города Челябинска – Контрольно-счетная палата города.

Подробная структура управления администрации города Челябинска представлена в приложении А.

В соответствии с целями дипломной работы подробно рассмотрим организационно-методическое руководство структурными подразделениями общего управления, который осуществляет отдел организационно-контрольной работы Администрации города Челябинска.

Основными положениями отдела организационно-контрольной работы являются осуществление деятельности в пределах своей компетенции и в сотрудничестве с департаментами административного аппарата Управления, структурными подразделениями департамента, Управлением Министерства юстиции России по Челябинской области и исполнительными органами Челябинской области для совместного выполнения задач. Российская Федерация. исполнительные органы, в том числе связанные с реализацией федеральных программ, планов и отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и

федеральных органов исполнительной власти по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства.

Отдела организационно-контрольной работы регулируется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства юстиции Российской Федерации, отдельными правовыми актами ФССП России и Управления, Постановление о территориальном управлении Федеральной службы судебных приставов, а также эти постановления [36].

К функциям и полномочиям организационно-контрольной работы Администрации города Челябинска относится [12].:

1) обеспечивает подготовку и проведение государственных и общегородских мероприятий, выполнение поручений Главы города Челябинска, Первого заместителя Главы города, курирующего соответствующее направление деятельности, заместителя Главы города, руководителя аппарата Администрации города; Функции Управления:

2) осуществляет в установленном порядке подготовку проектов правовых актов Администрации города Челябинска, иных документов по вопросам организационной и контрольной работы Администрации города Челябинска;

3) формирует:

- кварталные планы работы Администрации города Челябинска, сводный план основных организационно-массовых мероприятий общегородского значения, проводимых структурными подразделениями аппарата Администрации города Челябинска, отраслевыми (функциональными) органами Администрации города Челябинска;

- ежегодный план мероприятий по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации Администрацией города Челябинска;

- планы работы Коллегии Администрации города Челябинска;

4) координирует работу по учету избирателей (участников референдума), проживающих на территории города Челябинска, в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществляет в установленном порядке подготовку данных о численности избирателей (участников референдума), зарегистрированных на территории города Челябинска;

5) оказывает содействие избирательным комиссиям всех уровней при проведении выборов (референдумов) в соответствии с законодательством Российской Федерации;

б) организует ежегодное проведение мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Администрации города Челябинска (далее – мониторинг). В рамках мониторинга Управление осуществляет следующие действия:

- разрабатывает методические материалы в целях проведения мониторинга;
- формирует и представляет на одобрение заместителю Главы города, руководителю аппарата Администрации города рекомендуемый для проведения мониторинга перечень государственных и муниципальных услуг;
- определяет сроки проведения мониторинга;
- запрашивает и получает от структурных подразделений аппарата Администрации города Челябинска, отраслевых (функциональных) органов Администрации города Челябинска необходимую для организации и проведения мониторинга информацию, осуществляет проверку, обработку и анализ данной информации;
- осуществляет методическую поддержку структурных подразделений аппарата Администрации города Челябинска, отраслевых (функциональных) органов Администрации города Челябинска при проведении мониторинга;
- обеспечивает взаимодействие Администрации города с Управлением государственной службы Правительства Челябинской области, ежегодно направляет в указанный орган доклад о результатах предоставления государственных и муниципальных услуг;

- вносит предложения структурным подразделениям аппарата Администрации города Челябинска, отраслевым (функциональным) органам Администрации города Челябинска о реализации мер, направленных на совершенствование процесса предоставления государственных и муниципальных услуг и повышение качества их предоставления;

- осуществляет иные полномочия, связанные с проведением мониторинга;

7) разрабатывает проекты организационных документов Администрации города Челябинска (Регламент Администрации города Челябинска, Инструкцию по делопроизводству в Администрации города Челябинска), обобщает предложения по внесению в них изменений и дополнений, готовит соответствующие проекты правовых актов Администрации города Челябинска;

8) оказывает консультационную и методическую помощь структурным подразделениям аппарата Администрации города Челябинска, отраслевым (функциональным) органам Администрации города Челябинска по вопросам организационной и контрольной работы;

9) осуществляет постоянный контроль изменений законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы документооборота и делопроизводства, ГОСТов на организационно-распорядительную документацию, вносит предложения по их применению;

10) участвует в подготовке предложений по совершенствованию структуры Администрации города Челябинска;

11) проводит экспертизу проектов правовых актов Администрации города Челябинска на их соответствие законодательству Российской Федерации, Регламенту Администрации города Челябинска, Инструкции по делопроизводству в Администрации города Челябинска;

12) обеспечивает в установленном порядке рассмотрение и согласование проектов правовых актов Администрации города Челябинска и проектов правовых актов Челябинской городской Думы;

13) по поручению заместителя Главы города, руководителя аппарата Администрации города рассматривает и вносит предложения по проектам правовых актов Челябинской городской Думы, готовит информацию, необходимые аналитические и справочные материалы для предоставления в органы государственной власти, органы местного самоуправления города Челябинска, Главе города Челябинска, заместителям Главы города Челябинска;

14) осуществляет организационное обеспечение деятельности Коллегии Администрации города Челябинска, контроль исполнения её решений;

15) осуществляет подготовку проектов правовых актов Администрации города Челябинска о награждении Почётной грамотой Администрации города Челябинска, об объявлении Благодарности Администрации города Челябинска в соответствии с Положением о Почётной грамоте Администрации города Челябинска и Благодарности Администрации города Челябинска, ведет учет награжденных физических и юридических лиц;

16) формирует предложения по присвоению звания «Почётный гражданин города Челябинска», осуществляет подготовку необходимых документов для внесения предложений Главе города Челябинска, в Челябинскую городскую Думу;

17) осуществляет контроль исполнения Положения о Почётном гражданине города Челябинска, утвержденного решением Челябинской городской Думы;

18) взаимодействует с Почётными гражданами города Челябинска, организует их участие в общегородских мероприятиях;

19) осуществляет в установленном порядке контроль исполнения Администрацией города Челябинска:

- правовых актов органов государственной власти, Челябинской городской Думы, правовых актов Администрации города Челябинска, документов, поступивших в Администрацию города Челябинска и требующих исполнения из органов государственной власти, поручений Главы города Челябинска, должностных лиц Администрации города;

- мероприятий по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Послания Губернатора Челябинской области Законодательному Собранию Челябинской области;

20) готовит методические рекомендации по вопросам организации планирования, контроля, подготовки правовых актов, делопроизводства в структурных подразделениях аппарата Администрации города Челябинска, отраслевых (функциональных) органах Администрации города Челябинска, муниципальных организациях и учреждениях;

21) организует и проводит совещания по вопросам организационной и контрольной работы в Администрации города Челябинска, иные совещания по вопросам своей компетенции;

22) осуществляет проверки в структурных подразделениях аппарата Администрации города Челябинска, отраслевых (функциональных) органах Администрации города Челябинска, муниципальных организациях и учреждениях по вопросам организации планирования, контроля, подготовки правовых актов, делопроизводства;

23) готовит по результатам проверок информационно-аналитические материалы и представляет их на рассмотрение соответствующим должностным лицам Администрации города Челябинска;

24) осуществляет взаимодействие с муниципальными образованиями Челябинской области, Российской Федерации по вопросам, находящимся в компетенции Управления, участвует в подготовке правовых актов Администрации города Челябинска по вопросам межмуниципального сотрудничества;

25) организует в Администрации города Челябинска работу по формированию нормативной правовой базы местного самоуправления города Челябинска, формирует и направляет информацию, подлежащую включению в Регистр муниципальных правовых актов Челябинской области;

26) обеспечивает регистрацию, учет, хранение в течение установленного времени и передачу в Архивный отдел Администрации города Челябинска правовых актов Главы города Челябинска, Администрации города Челябинска, должностных лиц Администрации города Челябинска, протоколов и решений Коллегии Администрации города Челябинска, осуществляет автоматизированный учет правовых актов;

27) обеспечивает передачу правовых актов Администрации города Челябинска в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области в рамках информационного взаимодействия путем размещения копий электронных документов в программе, позволяющей передавать документы в формате XML-схемы;

28) осуществляет в установленном порядке выдачу копий правовых актов Главы города Челябинска, Администрации города Челябинска, должностных лиц Администрации города Челябинска;

29) предоставляет в установленном порядке информацию о деятельности Администрации города Челябинска в соответствии с законодательством Российской Федерации;

30) соблюдает установленные законодательством Российской Федерации требования по защите персональных данных;

31) обеспечивает хранение и применение в установленном порядке:

- печати отдела регистрации документов Управления;
- ключей электронной подписи Главы города Челябинска, должностных лиц Администрации города Челябинска;

32) осуществляет выпуск календарей праздничных и памятных дат Российской Федерации, города Челябинска;

33) рассматривает поступившие предложения, заявления и жалобы от граждан и организаций по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

Организационная форма работы главного аппарата администрации района - смешанная форма работы с документами с более высокой степенью

централизации, при которой большая часть полученных, отправленных и внутренних документов обрабатывается администрацией Челябинска.

Информация о приеме и передаче документов в районную администрацию постепенно вводится в регистрационные и учетные формы офисного программного обеспечения: после получения, по усмотрению руководителя, в процессе организации исполнения и исполнения, отчетов об исполнении, списания и определения документа по делу.

Контроль за выполнением документов в администрации Челябинска считается важнейшим элементом процесса управления, целью которого является содействие своевременному и качественному выполнению решений и распоряжений главы района, заместителя главы районной администрации, главы структурных подразделений администрации района.

Заместитель главы районной администрации, начальник аппарата и акты связанные с организацией контроля за оформлением документов, осуществляют методическое руководство отделом организационно-контрольной работы.

Руководитель структурного подразделения отвечает за организацию контроля, за оформление документов в структурных подразделениях, а секретарь или лицо, ответственное за делопроизводство, отвечает за реализацию мер по организации контроля над исполнением документов в структурных подразделениях.

Общий контроль над оформлением документов осуществляется Управлением делопроизводства и Отделом организации и контроля в автоматическом режиме. В некоторых структурных подразделениях, где отсутствует автоматизированная база регистрации, разрешается организовывать контроль за выполнением документов с использованием журнала регистрации документов.

На рисунке 8 представлена правовая база отделов, осуществляющих документооборот и контроль по организации деятельности Администрации г. Челябинска.

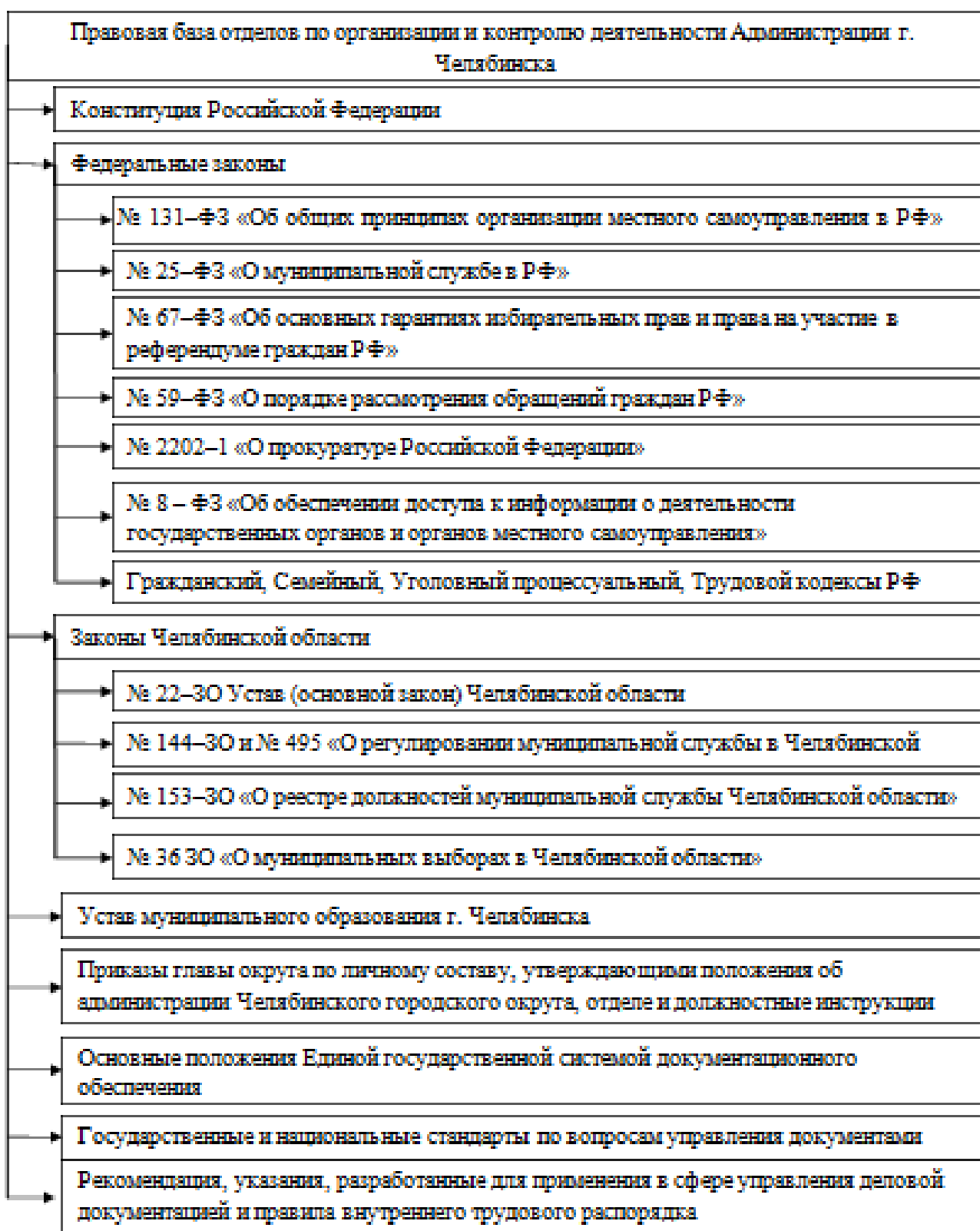


Рисунок 8 – Правовая база отделов по организации и контролю деятельности Администрации г. Челябинска

Согласно распоряжению администрации Челябинской области, структурные подразделения администрации района по установленному направлению

деятельности участвуют в разработке муниципальной политики и обеспечивают ее реализацию, в том числе путем внесения проектов нормативных правовых актов в главу района. В результате сотрудники и руководители структурных подразделений могут вносить предложения по изменению нормативно-правовой базы и основных направлений деятельности органов местного самоуправления, направленных на совершенствование документального обеспечения организационно-контрольной работы в администрации города Челябинска.

В случае принятия решения о внесении изменений в перечень основных направлений деятельности районной администрации по содержанию вопроса, срокам его рассмотрения, исключению и внесению других вопросов, отдел документации и организационной работы организационно-контрольного и кадрового комитета внесет изменения в перечень основных направлений деятельности районной администрации.

Ответственным за своевременное и качественное представление предложений по перечню основных направлений деятельности районной администрации и их согласованию с заместителем главы районной администрации по сфере деятельности является руководитель структурного подразделения (комитета, управления, департамента).

Еще одним направлением проверки работы является контроль программ. В настоящее время контроль над ведомственными и коммунальными программами осуществляется на уровне различных министерств в рамках реализации приказов, распоряжений и решений.

В соответствии с действующим законодательством и полномочиями районной администрации в деятельности администрации Челябинской области создаются следующие организационные и административные документы: постановления, приказы, распоряжения, положения, решения, правила, инструкции, протоколы заседаний (колледжи, консультанты, координационные, экспертные и другие органы), акты, аналитические отчеты, заметки и замечания, контракты, деловая

(служебная) переписка. Общий контроль над выполнением правовых актов администрации района осуществляет отдел организационно-контрольной работы.

Правовые основы деятельности подразделений, занимающихся администрированием документов и организацией деятельности администрации Челябинска, определяются:

- Конституцией Российской Федерации и Федеральными законами;
- законами Челябинской области;
- уставом муниципального образования «Челябинский городской округ»;
- приказами главы округа по личному составу, утверждающими положения об администрации, отделе и должностные инструкции;
- основными положениями Единой государственной системой документационного обеспечения;
- государственными и национальным стандартами по вопросам управления документами;
- указаниями, разработанными для применения в сфере управления деловой документацией и правилами внутреннего трудового распорядка.

На основании анализа организационно-правового обеспечения контрольных работ в Администрации города Челябинска получены следующие предметно-ориентированные виды контрольных мероприятий с указанием основных контрольных функций:

- Глава администрации общий контроль за деятельностью органов местного самоуправления.
- Управление делами администрации организационное, документационное и информационное сопровождение деятельности администрации, профилактика правонарушений, координация и контроль исполнения поручений по обращениям граждан.
- Управление по взаимодействию с правоохранительными органами, правовому обеспечению и муниципальному контролю правовое сопровождение деятельности администрации, проверка на законность, работа с обращениями

граждан.

- Контрольно-ревизионная комиссия финансовый контроль бюджетного процесса.
- Управление экономики экспертиза оценки регулирующего воздействия проекта муниципального нормативно-правового акта.
- Население рекомендации по совершенствованию процесса местного самоуправления.

2.2 Анализ результативности и эффективности организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска

При проведении организационной и контрольной работы местные органы власти взаимодействуют как внутри администрации, так и с внешней средой.

Глава проводит рабочие совещания с участием заместителей Главы, начальниками управлений и отделов Администрации, структурных подразделений и организаций подведомственных Администрации. На рабочих совещаниях рассматриваются проблемные вопросы по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Челябинска, и ставятся соответствующие задачи.

Организационная подготовка совещаний Главы, обеспечение участия участников и ведение протоколов осуществляется кейс-менеджерами.

Оперативные совещания у Главы района проводятся по мере необходимости. Состав участников оперативного совещания определяется Главой администрации из числа лиц, присутствие которых необходимо для решения конкретных оперативных вопросов. Организационную подготовку оперативных совещаний Главы города обеспечение явки участников и ведение протоколов оперативного совещания осуществляет управление делами.

При необходимости проводятся семинары с участием представителей главы города, руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов управления, структурных подразделений выполняется по мере необходимости.

События со значением города включают празднование незабываемых дат, торжеств, встреч и т.д. Проведение городских мероприятий согласовывается с Главой посредством служебной записки, которую подают заместители Главы, руководители отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации, структурных подразделений. В записке указывается повестка дня, докладчик, место и время проведения мероприятия, состав участников и назначение лиц, ответственных за проведение мероприятия. Подготовка и управление мероприятием осуществляется сотрудниками самоуправления отраслевого (функционального), территориального органа администрации, структурного подразделения, представившего инициативу по реализации мероприятия.

В Администрации контролю подлежит исполнение:

- поручений Главы города Челябинска;
- правовые акты Главы города Челябинска (постановления и распоряжения);
- решений Совета депутатов города Челябинска.

Мониторинг эффективности включает в себя контроль своевременного (сроки) и качества (полноты и точности ответов) выполнения документов и инструкций, подведения итогов реализации и информирования руководителей.

Ответственность за своевременное и качественное исполнение документов Главы города Челябинска возлагается на заместителей

Главы района в соответствии с распределением обязанностей. Общий контроль за выполнением официальных документов осуществляет Администрация города Челябинска. Срок обработки документов, письменных и устных обращений граждан не должен превышать 30 дней со дня регистрации в Управлении по регистрации документов.

Сроки исполнения документов, если они не определены в самом документе или в решении руководства или если законодательство не предусматривает другой период для оценки соответствующего типа заявок, являются следующими:

- инструкции и информационные листы федеральных органов государственной власти и государственного управления - в течение 30 дней;
- телеграммы, требующие срочного разрешения - без задержки, остальные - в течение 10 дней;
- письменные обращения граждан - в течение 30 дней с момента обращения, содержащие вопросы, касающиеся защиты прав ребенка, предложения по предотвращению возможных несчастных случаев и других чрезвычайных ситуаций – без промедления;
- письменные обращения проверяются вышестоящими организациями и принимаются администрацией - без задержек и в случаях, когда требуется дополнительная проверка – в течение 30 дней.

Сроки исполнения правовых актов Главы, Администрации, Совета депутатов указываются в текстах самих документов. Продление сроков исполнения, либо снятие с контроля правовых актов Главы осуществляется Главой, на основании мотивированной письменной информации, о чем делается отметка в контрольных карточках управления делами города Челябинска.

Порядок осуществления контроля.

Для контроля существа вопросов, поднятых в документе, ответственный за контроль ведущий дела выполняет контрольные случаи, которые должны включать копии проверяемого документа, сертификаты, пояснительные записки, отчеты, отчеты и другие документы, созданные в ходе документа.

В целях контроля за своевременным и качественным исполнением письменных обращений руководитель дела проводит аудиторские проверки, которые содержат исходные запросы и все документы, созданные во время исполнения письменных обращений граждан.

Должностное лицо, отвечающее за регулярный мониторинг - за 7-10 дней до срока исполнения документа или письменной апелляции, уведомляет исполнителей о предстоящих сроках и отправляет им список документов, задач и задач, изложенных в них, и сроков, которые истекают. Исполнители обязаны предоставить информацию о выполнении документов в администрации города Челябинска.

Документ считается исполненным при решении всех возникающих в нем проблем и находящихся под контролем. Удаление документов из-под контроля осуществляется после того, как они были полностью выполнены коммерческой администрацией или должностным лицом, которое поставило их под контроль. Основная письменная информация, информация руководителя или должностного лица учреждения, организации, отдела, руководства, которая уполномочена исполнение документа или письменный запрос от граждан.

На основании представленных документов, проверки текущего состояния, управляющий делами готовит предложения (проект распоряжения, постановления, справку на оперативное совещание):

- о снятии документа с контроля,
- о рассмотрении невыполненных документов на оперативном совещании,
- о нарушении сроков исполнения письменных обращений граждан,
- о привлечении виновных должностных лиц за невыполнение поставленной задачи.

Основной целью управления делами является обеспечение эффективного функционирования администрации.

Основными направлениями деятельности управления делами являются организационно-распорядительное и административно-хозяйственное обеспечение деятельности Главы города Челябинска, и структурных подразделений администрации города Челябинска, организация и совершенствование делопроизводства, организация работы по вопросам

муниципальной службы, реализация кадровой политики, информационно-техническое обеспечение.

Распорядительными документами города Челябинска являются решения, постановления, распоряжения. Администрации города Челябинска являются постановления, распоряжения.

Основными направлениями ведения делопроизводства являются организационно-административная поддержка и административная деятельность Главы города Челябинска и структурных подразделений администрации города Челябинска, организация и совершенствование делопроизводства, организация работы по вопросам муниципальной службы, реализация кадровой политики, информационно-техническая поддержка.

Административными документами города Челябинска являются решения, постановления, распоряжения. Администрация города Челябинска постановления, распоряжения (таблица 1).

Таблица 1 – Документооборот Администрации г. Челябинска за 2015–2019 гг., ед.

Структура документооборота	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
Постановления	84	75	95	87	110
Распоряжения	39	37	88	92	105
Распоряжения по срокам хранения 5 лет	86	98	93	95	109
Распоряжения Главы города	44	26	38	68	71
Постановления Главы города	11	9	4	42	50
Всего:	264	245	318	384	445

Источник: по данным статистики г. Челябинска

Таблица 2 – Темпы роста документооборота Администрации г. Челябинска за 2015–2019 гг.

Структура документооборота	Темп роста, %				
	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
Постановления	31,8%	30,6%	29,9%	22,6%	24,7%
Распоряжения	14,8%	15,1%	27,7%	23,9%	23,6%
Распоряжения по срокам хранения 5 лет	32,6%	40%	29,2%	24,7%	24,5%
Распоряжения Главы города	16,7%	10,6%	11,9%	17,7%	16%
Постановления Главы города	4,2%	3,7%	1,3%	10,9%	11,2%
Итого:	100%	100%	100%	100%	100%

Источник: по данным статистики г. Челябинска

На рисунке 9 представим структуру документации Администрации г. Челябинска за 2018г., 2019г.

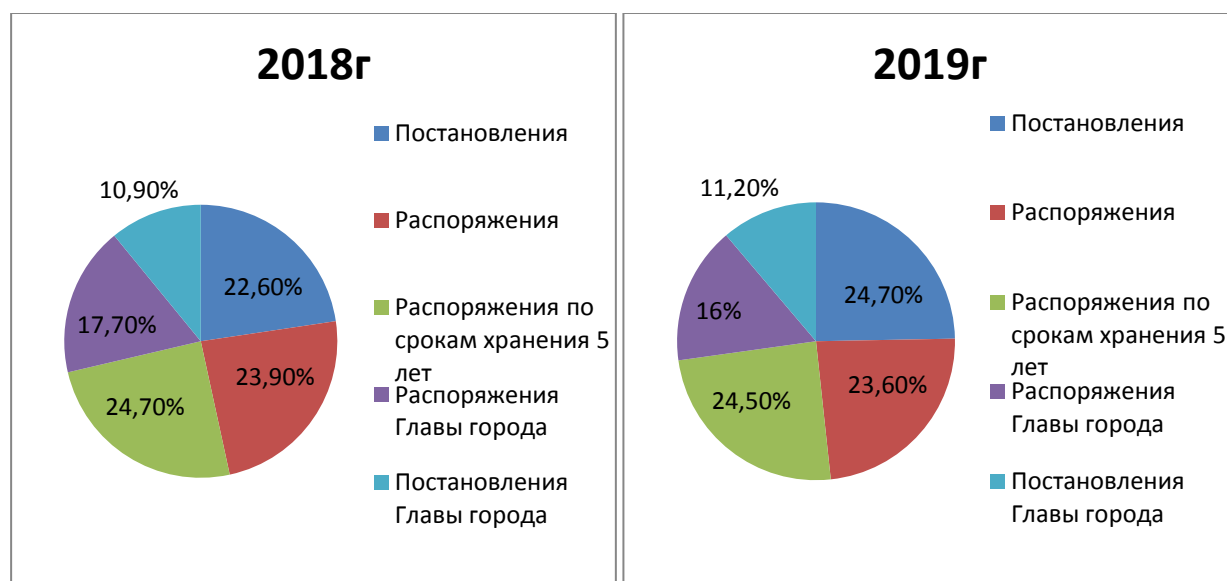


Рисунок 9 – Структура документации за 2018г., 2019г.

На рисунке 10 представим темпы роста документации Администрации г. Челябинска за 2015 – 2019 гг.

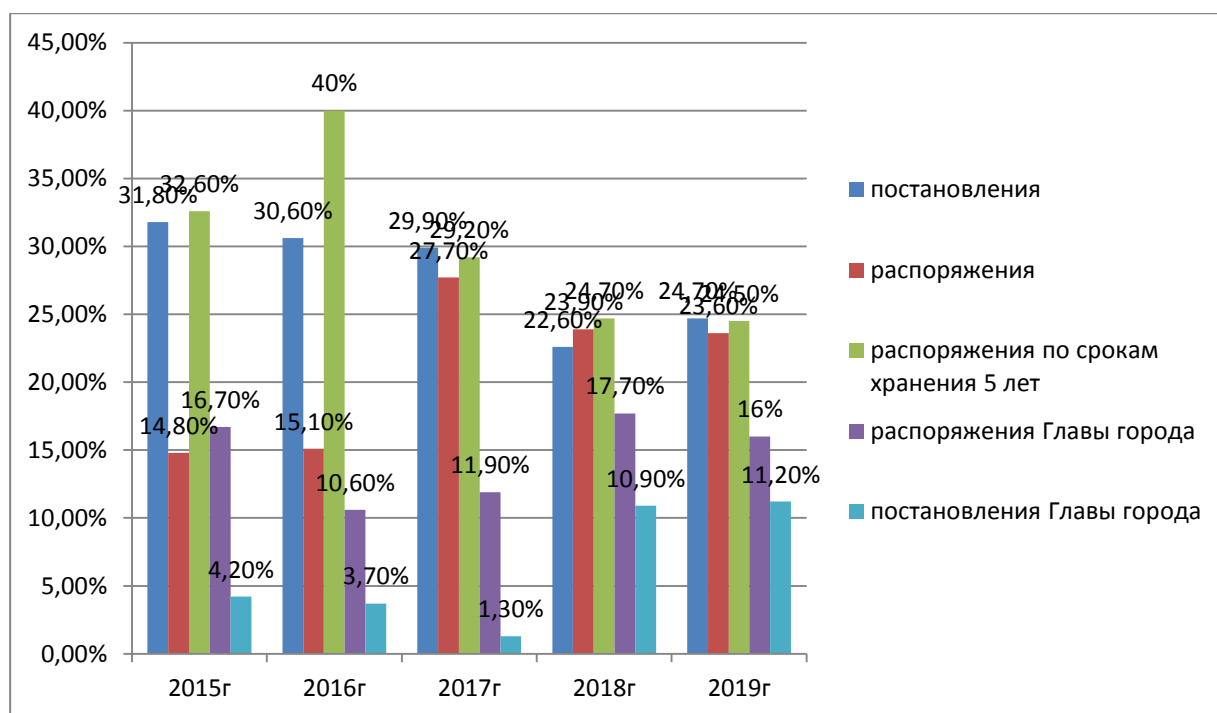


Рисунок 10 – Темпы роста документации за 2015– 2019 гг,

В течение исследуемого периода наблюдаем снижение количества постановлений Главы города до 1,3% в 2017 году к уровню 2015 года. Снижение происходит за счет стабильности организации труда и выполнения функций, возложенных на Администрацию Челябинского городского округа. Эффективность организации работы служащих и контроля, за их работой увеличиваются количества постановлений, повышается за счет роста компетенции служащих, которые обрабатывают данные документы. За исследуемый период рост составил 40% в 2016 году.

Помимо этого, все документы за период 2018г– 2019г, наблюдают лишь незначительные изменения.

Основы делопроизводства в администрации города Челябинска изложены в Руководстве по делопроизводству. Сегодня основной задачей является обеспечение его последовательной реализации на работе. Одной из задач сопроводительной документации является ее быстрая доставка исполнителю (таблица 3).

Таблица 3 – Исполнение правовых актов Администрации города Челябинска за 2015– 2019 гг., ед.

Исполнение документов	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
Выполнено в срок	240	210	299	350	415
Не выполнено в срок	24	35	19	34	30
Всего:	264	245	318	384	445

Источник: по данным статистики г. Челябинска

Таблица 4 – Динамика исполнения правовых актов Администрации города Челябинска за 2015– 2019 гг.

Исполнение документов	Темпы прироста, %			
	2015-2016гг.	2016-2017гг.	2017-2018гг.	2018-2019гг.
Выполнено в срок	-12,5%	42,4%	17,05%	18,6%
Не выполнено в срок	45,8%	-45,7%	78,9%	-11,7%
Итого:	33,3%	-3,3%	95,95%	6,9%

Источник: по данным статистики г. Челябинска

На рисунке 11 представим динамику исполнения документов Администрации г. Челябинска за 2015–2019 гг,

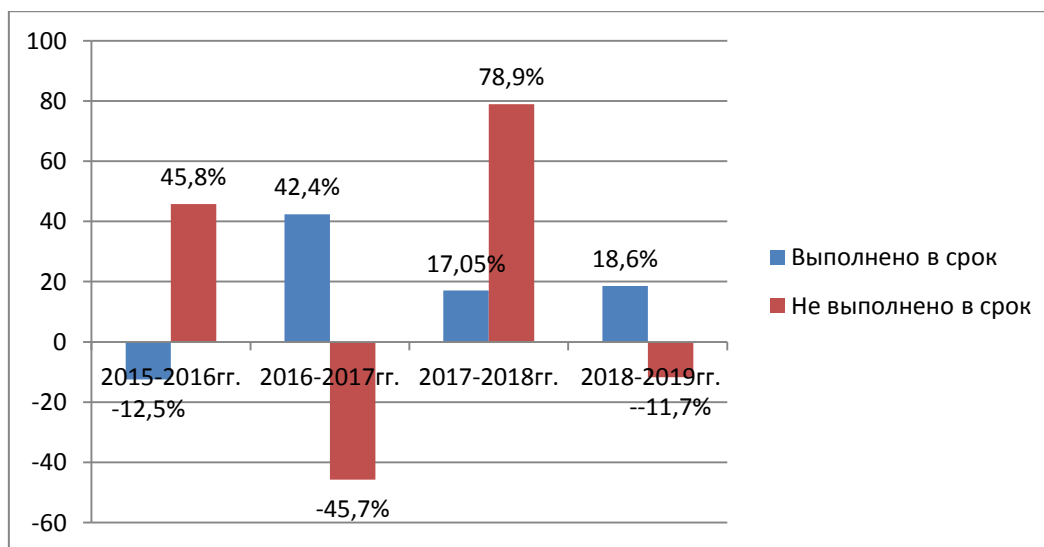


Рисунок 11 – Динамика исполнения документов за 2015–2019 гг

Согласно данным таблицы 4, в течение исследуемого периода с 2015-2016гг наблюдается ухудшение исполнения правовых актов в Администрации г. Челябинска, что составляет -12,5%. Но в период с 2016–2017гг количество выполненных в срок исполнения поручений было увеличено на 42,4 %, также продолжился рост в период 2017– 2018гг на 17,05%, то к 2019 году их количество увеличилось еще на 18,6 %. Если говорить о показателях не выполненных в срок, то они имеют тенденцию спада в течение всего исследуемого периода.

В целом наблюдается высокий процент соответствия сроков исполнения поручений (среди исполненных поручений). Важно отметить, что в исследуемом периоде не достигнут показатель 100 % исполнения поручений. Это указывает на необходимость усиления контроля в данной области.

Рассмотрим исполнение правовых актов Администрации города Челябинска (таблица5)

Таблица 5 – Исполнение правовых актов Администрации города Челябинска за 2015-2019 гг., ед.

Исполнение документов	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
Поручения, поставленные на контроль главой	25	35	42	37	44
Поручения от вышестоящих органов по реализации переданных полномочий	20	14	22	35	38
Распоряжения от вышестоящих органов по реализации переданных полномочий	37	31	45	41	51
Всего:	82	80	109	113	133

Источник: по данным статистики г. Челябинска

Таблица 6 – Динамика исполнения правовых актов Администрации города Челябинска за 2015–2019 гг.

Исполнение документов	Темпы прироста, %			
	2015-2016гг.	2016-2017гг.	2017-2018гг.	2018-2019гг.
Поручения, поставленные на контроль главой	25%	20%	-11,9%	18,9%
Поручения от вышестоящих органов по реализации переданных полномочий	-30%	57,1%	59,1%	8,6%
Распоряжения от вышестоящих органов по реализации переданных полномочий	-16,2%	45,2%	-8,8%	24,4%
Итого:	-21,2%	122,3%	38,4%	51,9%

Источник: по данным статистики г. Челябинска

На рисунке 12 представим динамику исполнения документов Администрации г. Челябинска за 2015–2019 гг.

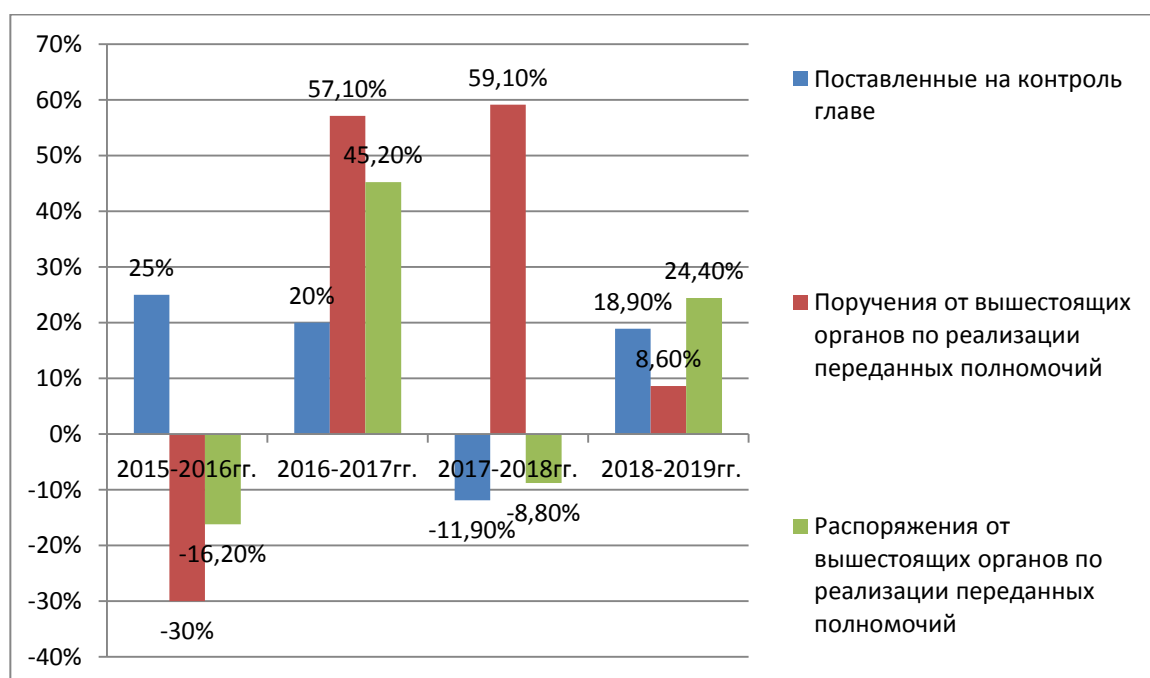


Рисунок 12 – Динамика исполнения документов за 2015–2019 гг.

Наблюдая динамику по рисунку 12 в период с 2017-2018гг. показатель исполнения поручения от вышестоящих органов по реализации переданных полномочий составляет 59,1%, это самый высокий процент за этот период, значит,

проделанной работы было значительно больше, чем за другие периоды этого показателя. Исполнение поручений поставленные на контроль главой Администрации г.Челябинска за период 2015-2016гг. показывает положительную динамику на 25%, за 2016-2017гг. еще на 20%, это дает нам понять, что большое количество документов и их исполнение взято под контроль и показывает их значимость, в основном на протяжении всего времени динамика этого показателя положительная.

Нормативно-правовые акты, должны публиковаться в официальных источниках. В течение исследуемого периода было опубликовано 264 документа в 2015 г., 245 документа в 2016 г. и 318 документа в 2017 г., 384 документа в 2018г., 445 документов 2019.

Учитывая, что одной из функций в рамках контрольной работы Администрации г.Челябинска является обращение граждан, рассмотрим динамику и темпы роста обращений граждан.

Таблица 7 – Структура обращений граждан в Администрацию города Челябинска за 2015–2019 гг., чел.

Структура обращения граждан	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
В интернете	503	410	348	670	789
Письменно	99	64	60	297	200
По телефону	100	140	123	98	101
Устный прием	39	23	14	85	110
Всего:	741	637	545	1150	1200

Источник: по данным статистики г. Челябинска

Таблица 8 – Темпы роста структуры обращений граждан в Администрацию города Челябинска за 2015–2019 гг.

Структура обращения граждан	Темп роста, %				
	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
В интернете	67,9%	64,4%	63,8%	58,3%	65,75%
Письменно	13,4%	10,04%	11,01%	25,8%	16,6%
По телефону	13,5%	21,9%	22,6%	8,5%	8,4%
Устный прием	5,3%	3,6%	2,6%	7,4%	9,2%
Итого:	100%	100%	100%	100%	100%

Источник: по данным статистики г. Челябинска

На рисунке 13 представим структуру обращения граждан Администрации г. Челябинска за 2018г., 2019г.

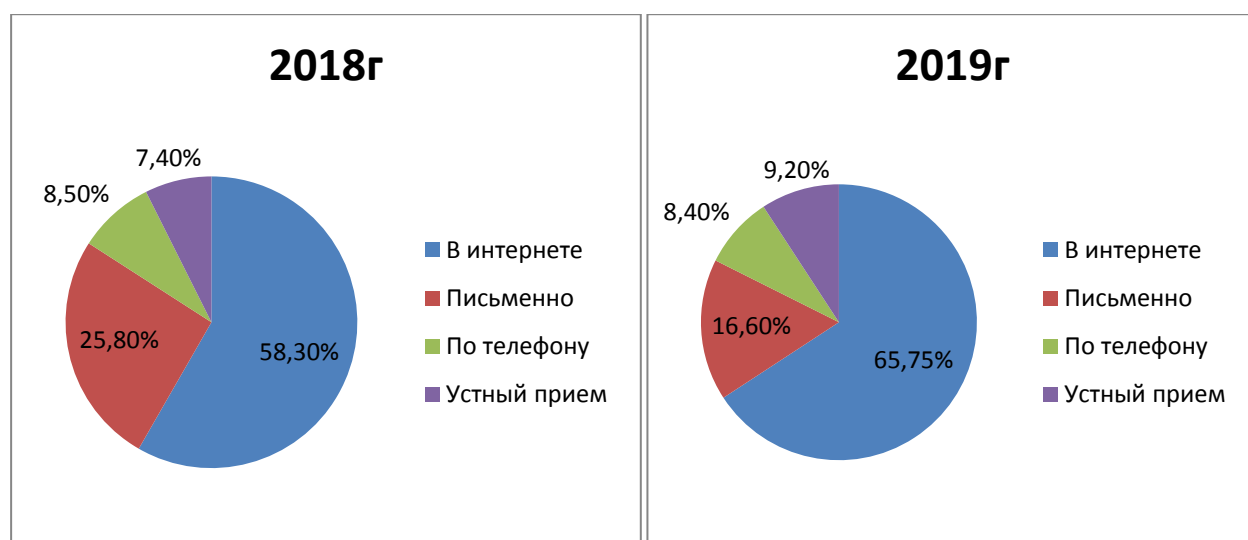


Рисунок 13 – Структура показателей обращения граждан за 2018г., 2019г.

На рисунке 14 представим темпы роста обращения граждан Администрации г. Челябинска за 2018г., 2019г.

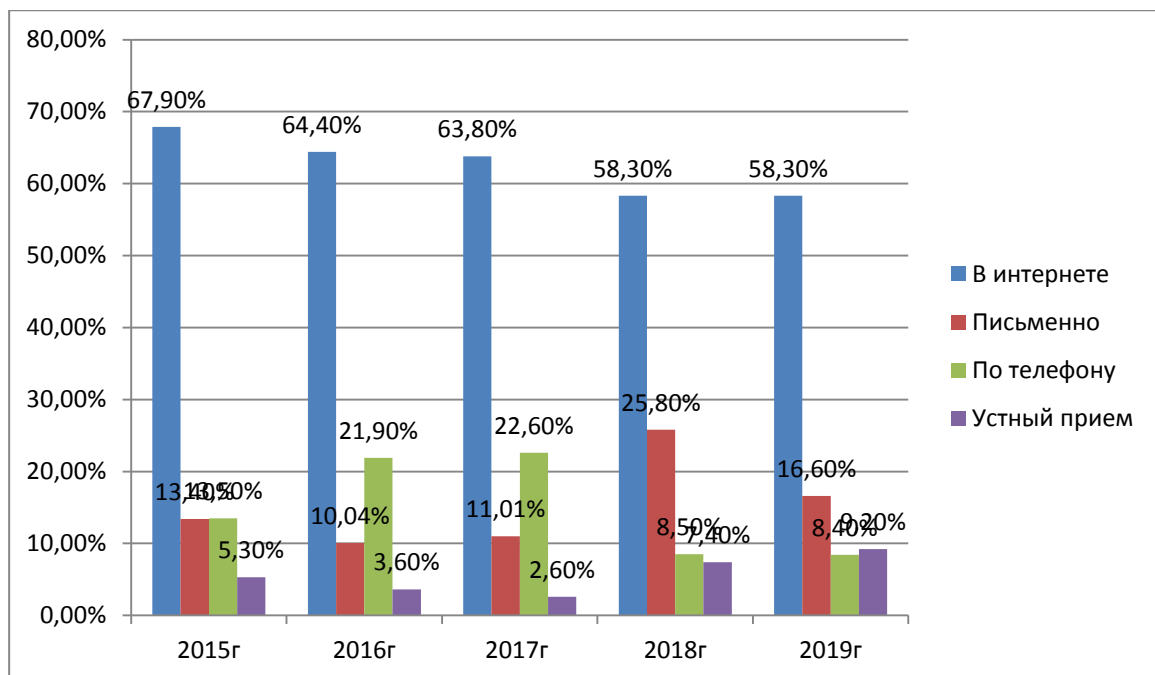


Рисунок 14 – Темпы роста показателей обращения граждан за 2015–2019гг

В течение исследуемого периода наблюдаем рост обращений граждан. При этом за счет организации интернет приемной и контроля, за этими обращениями, наблюдаем рост обращений именно через интернет. Рост устного приема в приемную Главы городского округа составил 25,8% в 2018 году, по сравнению с 2019 годом, этот показатель снизился и составляет 16,6%.

Анализ показателей эффективности контрольной работы в Администрации города Челябинска, таким образом, показал, что за исследуемый период наблюдается увеличение потока документов по всем категориям официальной документации: распоряжения, постановления, решения. Увеличение количества обращений граждан в течение периода исследования связано с низким числом положительно решенных проблем.

Законодательные показатели эффективности указывают на необходимость усиления контроля в этой области. В то же время наблюдается тенденция к сокращению нарушения сроков исполнения.

Работа контрольно-счетной палаты направлена на выявление нарушений в бюджетном процессе. Анализ структуры работы контрольно - счетной палаты представлен в таблице 9.

Таблица 9 – Контроль расходования муниципального бюджета города Челябинска

за 2015–2019 гг., тыс. руб.

Структура контроля расходования муниципального бюджета	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
Неэффективное использование бюджетных средств	590408,5	382000,6	897859,9	226188,6	709129,5
Нецелевое использование бюджетных средств	46211,9	10649,9	26815,8	7334,5	4861,6
Всего:	636620,4	392650,5	924675,7	233523,1	1713991,1

Источник: по данным статистики г. Челябинска

Таблица 10 – Динамика контроля расходования муниципального бюджета города Челябинска за 2015– 2019 гг.

Структура контроля расходования муниципального бюджета	Темпы прироста, %			
	2015-2016гг.	2016-2017гг.	2017-2018гг.	2018-2019гг.
Неэффективное использование бюджетных средств	-35,3%	135,04%	-74,8%	213,5%
Нецелевое использование бюджетных средств	-77%	151,8%	-72,6%	-33,7%
Итого:	-112,3%	286,84%	-147,4%	197,8%

Источник: по данным статистики г. Челябинска

На рисунке 15 представим динамику расходования бюджета г.Челябинска за 2015–2019 гг.

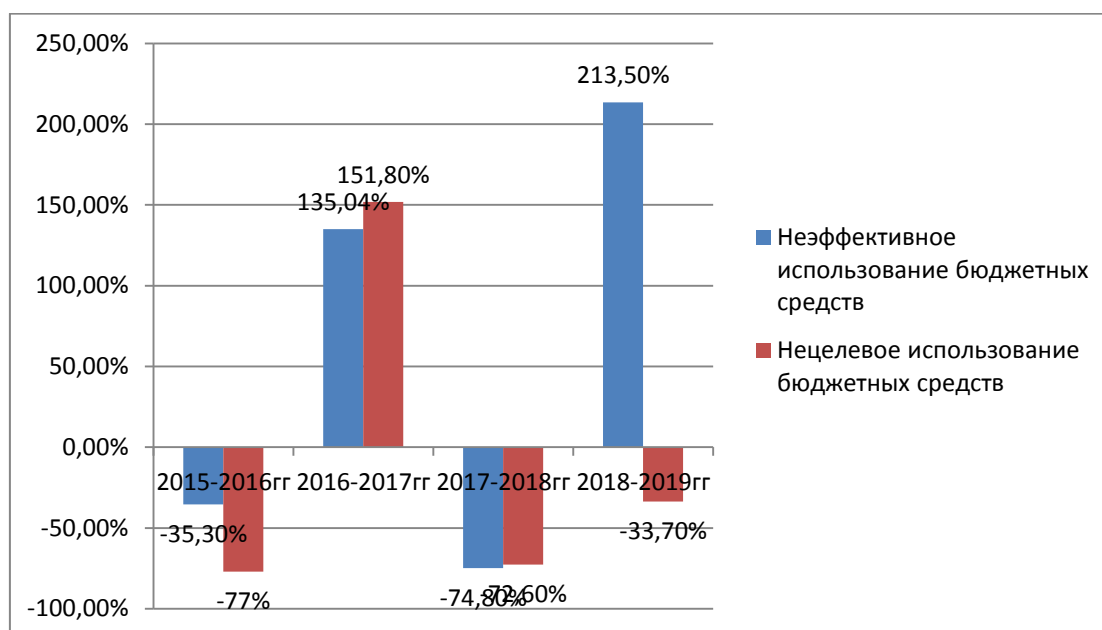


Рисунок 15 – Динамика расходования бюджета за 2015–2019 гг.

За весь исследуемый период можем наблюдать снижение показателей нарушений в 2015-2016гг и 2017-2018гг. периодах, в данные года была лучше организована муниципальная бюджетная система. Рост количества выявленных нарушений на 286,84% в период 2016-2017гг. и на 213,5% в период 2018-2019гг. свидетельствует о недостаточной организации бюджетного процесса в городе, а также о неэффективности внутреннего контроля за бюджетным процессом. За выявленные нарушения предусмотрена ответственность в соответствии с законодательством – административная, дисциплинарная или даже уголовная ответственность.

Современное общество и государство нуждаются в правовом регулировании различных актуальных вопросов своего функционирования. Так как мы живем в правовом государстве, то и принимаемые нормативно-правовые акты должны соответствовать требованиям и стандартам, для этого должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу. Анализ количества проведенных экспертиз нормативно-правовых проектов представлены ниже в таблице 11.

Таблица 11 – Нормативно-правовые проекты г. Челябинска, по которым провели экспертизу, за 2015– 2019 гг., ед.

Количество проведенных экспертиз нормативно-правовых проектов	2015г	2016г	2017г	2018г	2019г
Экспертиза нормативно-правовых проектов	192	274	311	387	402

Источник: по данным статистики г. Челябинска

Таблица 12 – Динамика нормативно - правовых проектов г. Челябинска, по которым провели экспертизу, за 2015– 2019 гг.

Количество проведенных экспертиз нормативно-правовых проектов	Темпы прироста, %			
	2015-2016гг.	2016-2017гг.	2017-2018гг.	2018-2019гг.
Экспертиза нормативно-правовых проектов	42,7%	13,5%	0,24%	3,9%

Источник: по данным статистики г. Челябинска

На рисунке 16 представим динамику нормативно-правовых проектов города Челябинска по которым провели экспертизу за 2015-2019 гг.

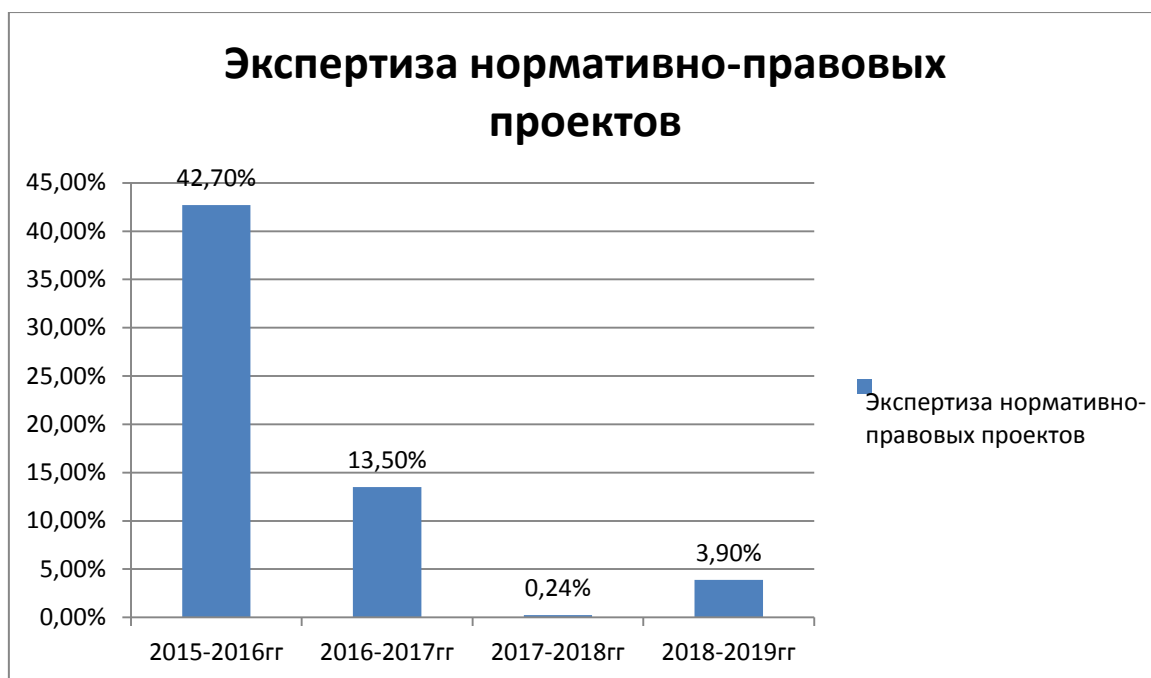


Рисунок 16 – Динамика нормативно-правовых проектов г. Челябинска, по которым провели экспертизу, за 2015– 2019 гг.

Согласно данным таблицы 12, в течение исследуемого периода наблюдается положительная тенденция, что означает значительный рост количества проведенных экспертиз нормативно-правовых проектов.

В результате контроль за пять исследуемых лет в администрации Челябинской области постепенно улучшился.

Однако остаются проблемы с улучшением показателей и необходимостью совершенствования контрольной работы в исполнительных органах Администрации г.Челябинска, к рассмотрению которых мы приступим.

2.3 Характеристика основных проблем организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска

На основании проведенного анализа существующей системы организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска были выявлены следующие проблемы:

1) Высокая документальная нагрузка в исполнительных органах администрации.

Работники не успевают выполнять поставленные задачи, высокие показатели документооборота в 2015-2016гг. увеличились на 45,8%, а в 2017-2018гг. на 78,9%.

Сложившаяся ситуация может привести к определенным проблемам, таким как:

- уменьшение качества исполнения функций, которыми наделены органы исполнительной власти;
- увеличение сроков исполнения документов, а также предоставление отчетов об исполнении с нарушением сроков;
- сложность контроля за передвижением, процессом, исполнением и обработки документов.

2) Несовершенство работы с обращениями граждан выражено низким процентом положительно решенных проблем, при высокой степени активности населения (количество обращений стремительно увеличивается, за 2019гг. показатель составляет 65,75% , что значительно больше, чем за предыдущие года)

3) Недостаточный контроль за бюджетным процессом, об этом свидетельствует большая сумма выявленных нарушений при проведении проверок.

По полученным данным видно, что при уменьшении количества проверок, сумма выявленных нарушений значительно выросла, неэффективное использование бюджетных средств и нецелевое использование их на 2018-2019гг. увеличилось в 213,5%, что очень много для расходования средств бюджета

г. Челябинска. Следовательно, необходимо принимать меры, по усилению контроля за бюджетным процессом.

4) Несовершенство системы оценки эффективности контрольной работы органов местного самоуправления, которое выражается в использовании показателей, отражающих фактически исполненные значения (выполненные поручения, количество обработанных документов и прочее). Более реальную оценку эффективности контрольной работы возможно провести при использовании значений, которые отражают процент выполнения рассматриваемых показателей. Это могут быть: доля поручений, исполненных в установленный срок, от общего количества поручений; доля обработанных документов в общем документообороте и другие показатели.

Выводы по разделу 2

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что основными органами, осуществляющим контрольную работу именно в Администрации города Челябинска, являются Управление делами Администрации, Управление организационной и контрольной работы, контрольно-ревизионное управление.

Организация контрольной работы в Администрации города Челябинска базируется на документационном обеспечении деятельности Администрации, контроле за исполнением и соблюдением законодательства, а также работе с обращениями граждан.

Нормативно-правовую базу, по осуществлению контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления города Челябинска составляют федеральное законодательство, законодательство Челябинской области, а также устав г. Челябинска.

За исследуемый период документооборот Администрации города Челябинска подвергался изменениям, однако к 2019 году объем документооборота гораздо

увеличился. Наибольшая доля в документообороте администрации приходится на постановления (около 24,7 %). Наблюдается увеличение числа обращений граждан, вызванное высокой степенью активности населения.

Показатели исполнения правовых актов свидетельствуют о необходимости усиления контроля в данной области. Анализ показателей работы контрольно-ревизионного управления позволил определить недостаточность внутреннего контроля за бюджетным процессом.

Общая оценка эффективности контрольной работы в администрации города Челябинска указывает на необходимость совершенствования контрольной работы в органах местного самоуправления.

По результатам проведенного анализа были выявлены следующие проблемы в системе организации контрольной работы Администрации города Челябинска: увеличение документооборота; недостаточный контроль за бюджетным процессом; несовершенство работы с обращениями граждан.

3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА)

3.1 Основные направления и рекомендации по совершенствованию организации контрольной работы в исполнительных органах местного самоуправления

Опираясь на выявленные проблемы в сфере организации контрольной работы в администрации города Челябинска, нужно разработать рекомендации по совершенствованию данной сферы деятельности органов местного самоуправления.

Необходимо учитывать практические результаты контроля за управленческой работой. Однако результаты проверки будут односторонними, если вы не примете во внимание понесенные расходы: продолжительность проверок, количество лиц, участвующих в проверках, различные виды расходов. Степень эффективности контроля тем выше, чем меньше было произведено затрат на достижение результата.

Основой такой оценки является уровень исполнительной дисциплины в государственном аппарате, который следует понимать как одновременное достижение нескольких показателей в организации и деятельности государственных служащих:

- качества реализуемых услуг населению;
- оперативности в принятии решений;
- своевременности выполнения руководящих решений вышестоящих органов исполнительной власти и их должностных лиц;
- результативности в деятельности.

Нужно также определить какие характеристики проблем есть на данный момент в деятельности Администрации г. Челябинска

Мы выделяем следующие характеристики делопроизводства муниципальных органов власти:

- большой объём управленческого документооборота в сочетании с высокими требованиями к качеству функционирования системы документационного обеспечения управления со стороны внешних организаций и граждан;

- наличие формальных правил и утвержденных регламентов выполнения и документационного обеспечения рабочих процедур, жесткая структура маршрутов документов;

- сложность организационной структуры, ее территориальная распределенность.

Чтобы устранить и максимально снизить нагрузку деятельности Администрации г. Челябинска и повысить ее эффективность, то необходимо внедрение специального программного обеспечения который будет содержать в себе подпрограмму постановления на контроль весь документооборот и деятельность Администрации г. Челябинска в целом.

В настоящее время существует довольно много автоматизированных систем документооборота. Например, Directum, ELMA, MAUI, «ДЕЛО», DocsVision, «Первая Форма» и другие. Все системы отличаются друг от друга по цене, функциям, а так же предоставляемыми возможностями.

В системе документооборота органов местного самоуправления, движение и использование документов необходимо контролировать. Контроль осуществляется для того, чтобы предотвратить потерю документов, вести ежедневный мониторинг использования документов, а также выявлять случаи несвоевременного исполнения документов.

На мой взгляд, самой подходящей автоматизированной системой документооборота, для внедрения в администрацию города Челябинска является

система MAUJ, так же в ней куча других подсистем помощников которые способствуют контролю и качеству исполнения документов. Автоматизированная система MAUJ предназначена для автоматизации документооборота и делопроизводства. Данная система отвечает всем требованиям органов государственной власти.

Программа ответственно следит за нарушениями в системе документооборота. Может быть закреплена за отделами, за определенными должностными лицами.

Указывает на выполнение документооборота, и отвечает таким критериям как:

- сроки выполнения документа;
- приняли ли документ на обработку;
- на каком этапе находится документ;
- где и какой отдел нарушает сроки выполнения или процесс обработки документа;
- где чаще всего происходит нарушение;
- повторное уведомление о завершении срока обработки документа.

MAUJ такая программа контроля, которая может структуризировать и облегчить работу деятельности Администрации г. Челябинска.

Сотрудник не сможет неправильно заполнить документ, пропустить какие-то сроки, в системе предусмотрены напоминания, а также уведомления руководителя о том, что на конкретном этапе у конкретного пользователя процесс обработки документа нарушен и будет возможность в любое время просмотреть данный документ. Доступ будет у всех высокопоставленных должностных лиц. Так же имеется возможность оценить причины допущения ошибок и своевременно их устранить.

Внедрение данной автоматизированной системы в администрацию города Челябинска позволит:

- улучшить исполнительность документов;
- увеличить время обработки входящей и исходящей документации;
- повысить прозрачность и открытость деятельности;

- снизить расходы на обеспечение работы органов власти;
- контролировать состояние текущих поручений, а также срок их исполнения;
- проводить анализ документооборота с заданием списка или диапазонов значений.

Основными показателями использования данной системы документооборота являются функциональность и доступность использования.

Формализованный подход к сравнительному анализу функционального наполнения систем электронного документооборота на основе количественных показателей позволяет быстро и сравнительно дешево оценить функциональное наполнение любой системы для каждого пользователя. Этот метод основан на использовании сравнительно полного списка функций систем электронного документооборота.

3.2 Оценка эффективности мероприятия по совершенствованию организации контрольной работы в Администрации г. Челябинска

Одной из актуальных задач, стоящих сегодня перед исполнительными органами муниципального образования, является внедрение программы в систему электронного документооборота. В администрации города Челябинска система электронного документооборота уже функционирует, но все же нужны дополнительные функции работы с системой электронного документооборота. Не всё соответствует реальным возможностям усовершенствованной системы. Программа не используется в полной мере своей функциональности.

В администрации Челябинска все документы имеют общие этапы передачи и обработки. Рабочий процесс состоит из перемещения и работы с каждым документом в отдельности и напрямую зависит от конкретного процесса решения вопроса, выделенных в документе.

Электронные системы, которые внедряются сегодня, затрагивают только основные этапы обработки документов: получение, регистрация, контроль, передача документов, хранение, т.е., Процессы, которые являются общими для всех документов и которые можно централизовать. Однако автоматизация завершается только тогда, когда определяется не только общий поток документов, но и отображение пути к документу, и отображение его конечного пункта назначения, а главное уведомление сотрудников отдела о сроках и реализации документа.

В используемой технологии обработки документов администрация города Челябинска считается общим потоком поступающих документов, которые не распределяются между структурами, отделами, с подробностями на уровне исполнителей. Каждому отделу корпоративного управления назначается роль, которая определяет обязанности по обработке различных типов документов.

Положительный результат от внедрения данного продукта выражается, прежде всего, в экономии бумаги и рабочего времени сотрудников Администрации города Челябинска.

Экономия рабочего времени сотрудника. В свою очередь она состоит из следующих факторов:

- экономия времени на поиск необходимой информации с помощью систематизации документной базы и эффективных способов поиска информации;
- ускорение всех процессов связанных с документооборотом, за счет их автоматизации, формализации и контроля исполнительской дисциплины;
- экономия человеческих усилий за счет повторного использования документов, которые уже существуют.

Давайте рассчитаем все расходы на внедрение системы MAUJ. Введем некоторые предположения и обозначения, выполним простейшие подсчеты.

Стоимость одной лицензии ПО. Например, в нашем случае, количество рабочих мест равняется 70, а стоимость одной лицензии MAUJ 7 000 руб. плюс

установка версии 45 000руб. Таким образом, стоимость внедрения составит 535 000 руб.

Стоимость дополнительной техники, необходимой для внедрения MAUI (компьютеры, принтеры, сканеры и т. д.). Величина пропорциональная количеству рабочих мест. Стоимость техники на одного сотрудника = 35 700 руб. Данные указаны исходя из современных цен на технику (компьютеры, сканеры, принтеры и т.д.). Примерный коэффициент недооснащенности может быть от 10 до 30%, по большинству организаций эта цифра вряд ли больше. В нашем случае требуется дооснащение техникой на 15%. Стоимость дополнительного оборудования в этом случае составит примерно:

$$\text{Дооснащение} = 0,15 * 35\,700 * 70 = 374\,850 \text{руб.}$$

Стоимость внедрения в существенной степени зависит от того, как будет организовано внедрение, чьими силами оно будет проводиться, во сколько этапов. Таким образом, суммарные расходы по внедрению такой системы при разумной организации процесса могут составить: $535\,000 + 374\,850 = 909\,850$ руб.

Если оценивать эффект от предложенной системы MAUI, то главным показателем оценки будет экономия средств. Допустим она включает только стоимость бумаги, сэкономленной при внедрении такой системы, и стоимость сэкономленного рабочего времени сотрудников. Это постоянные расходы, поэтому посчитаем расходы в месяц, чтобы затем оценить сроки окупаемости.

К примеру, в течение всего рабочего дня минимальный объем документов составляет 10 папок, в которых содержится по 5-6 страниц, в среднем на такого сотрудника приходится 50 страниц в день.

Если Р – стоимость одного листа бумаги с нанесенной информацией (ксерокс, печать), то месячные расходы на бумагу составят $21 * 50 * Р * N$. Положим, что один напечатанный в организации лист стоит примерно 0,5 руб. Тогда:

$$\text{Расходы на бумагу} = 21 * 35 * 0,5 * 70 = 25\,725 \text{руб. в месяц.}$$

Стоимость сбереженного рабочего времени оценить сложнее. В первую очередь она складывается из следующих факторов:

- экономия усилий за счет повторного использования существующих документов;
- экономия времени на поиск нужных документов за счет систематизации в хранении документов и эффективных средств поиска информации;
- ускорение всех бизнес-процессов за счет их автоматизации, формализации и контроля исполнительской дисциплины.

Попытаемся перевести эти факторы в конкретные оценки.

Экономия времени на поиск документа. В рекламных целях называют цифры, достигающие до 30% рабочего времени сотрудника. В реальности, конечно же, эта цифра меньше, и скорее всего, находится в диапазоне 5-10%. В нашем случае 6,5%.

Ускорение бизнес-процессов – наиболее очевидная выгода от внедрения MAUI. Обычно почти всегда происходит задержка выполнения документов от этого и происходит нарушение сроков исполнения документа. Теперь же документы передаются в следующую инстанцию сразу же после исполнения. При любых задержках кем-либо из исполнителей можно видеть как сроки задержки, так и загрузку исполнителя другими работами, и соответственно можно принять меры. С учетом этого документ, который обычно исполняется не менее трех дней, может быть исполнен в один-два дня, а время исполнения документов, которые проходят через многостадийное утверждение и согласование, может быть сокращено в несколько раз. Другими словами, это еще 10-30% экономии рабочего времени.

Таким образом, наиболее пессимистичная оценка экономии трудозатрат составила величину около 20%. Исходя из средних месячных расходов на одного сотрудника в типовом ведомстве в 17 000 руб. можно считать, что внедрение MAUI позволяет сэкономить:

$$\text{Экономия} = 17\,000 * 70 * 0,20 = 238\,000 \text{ руб. в месяц.}$$

Получаем, общую экономию за месяц равной около 263 725 руб. При расходах в 909 850 руб. срок окупаемости внедрения MAUJ составит менее чем за 4 месяца.

Кроме того, внедрение программы MAUJ в системе документооборота позволит повысить уровень дисциплинированности муниципальных служащих Администрации города Челябинска в рамках контрольной работы. Также это позволит повысить результативность работы с обращениями граждан, усовершенствовать контроль по исполнению документов и по расходованию бюджетных средств.

Прогноз количества выполненных поручений 2018 – первый квартал 2019 года) представлен на рисунке 17.

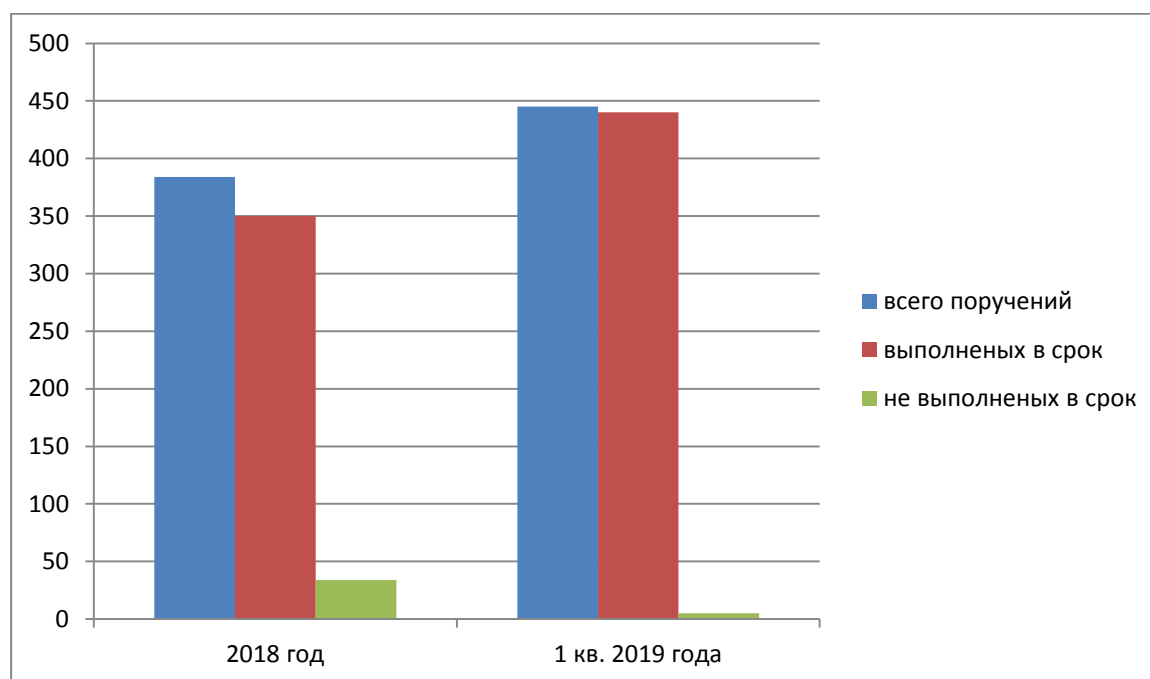


Рисунок 17 – Прогноз выполненных поручений после внедрения обновленной системы документооборота при реализации системы контроля

Информация, представленная на рисунке 17, указывает на положительную динамику в контрольно-организационной деятельности Администрации города Челябинска при работе с недостатками, выявленными ранее.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что проведенная оценка эффективности мероприятий по совершенствованию контрольной работы

в органах местного самоуправления дала подтверждение качества внедрения предложенных мероприятий в Администрацию города Челябинска.

Выводы по разделу 3

По результатам выявленных проблем, были предложены следующие меры по совершенствованию контрольной работы в Администрации города Челябинска:

1) Внедрение программы в систему электронного документооборота в информационную систему администрации, для снижения документальной нагрузки на исполнительные органы местного самоуправления;

2) Для совершенствования методики оценки эффективности контрольной работы в администрации города Челябинска, считаю необходимым изменить характеристики оцениваемых показателей. Это означает, что при расчетах следует учитывать не количество выполненных поручений и обработанных данных, а их долю в общем объеме документов.

В рамках оценки эффективности мероприятия по совершенствованию организации контрольной работы в Администрации г.Челябинска, был произведен разбор целесообразности внедрения программы MAUI в систему.

Установка этой программы автоматизирует контрольно-организационную работу. Эффектом этого мероприятия станет экономия бюджетных средств муниципалитета, а также эффективность управления, связанная с повышением уровня дисциплины и ответственности работников муниципалитета, а также положительная динамика выполнения поручений.

Из предложенного мероприятия можно прогнозировать наличие социального эффекта. В частности, повысится эффективность работы с обращениями граждан по решению наиболее важных вопросов жизни населения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В дипломной работе рассмотрены теоретические работы по теоретическим аспектам и принципам контрольной работы исполнительных органов местного самоуправления. Был рассмотрен процесс организации контрольной работы исполнительных органов местного самоуправления. Так же был и рассмотрен зарубежный опыт местного самоуправления.

Местное самоуправление за рубежом имеет довольно разнообразные формы в зависимости от того, насколько оно интегрировано в систему государственного управления и какова степень его автономности.

В практической части дипломного проекта проведен анализ контрольной работы исполнительных органов местного самоуправления в период 2015-2019 гг.

Показатели исполнения правовых актов свидетельствуют о необходимости усиления контроля в данной области. Анализ показателей работы счетной палаты позволил определить недостаточность внутреннего контроля за бюджетным процессом.

По результатам выявленных проблем, были предложены следующие меры по совершенствованию контрольной работы в Администрации города Челябинска:

1) внедрение программы в систему электронного документооборота в информационную систему администрации, для снижения документальной нагрузки на исполнительные органы местного самоуправления;

2) для совершенствования методики оценки эффективности контрольной работы в администрации города Челябинска, считаем необходимым изменить характеристики оцениваемых показателей. Это означает, что при расчетах следует учитывать не количество выполненных поручений и обработанных данных, а их долю в общем объеме документов.

В рамках оценки эффективности мероприятия по совершенствованию организации контрольной работы в Администрации г.Челябинска, был произведен разбор целесообразности внедрения программы MAUJ в систему.

Установка этой программы автоматизирует контрольно-организационную работу. Эффектом этого мероприятия станет экономия бюджетных средств муниципалитета, а также эффективность управления, связанная с повышением уровня дисциплины и ответственности работников муниципалитета, а также положительная динамика выполнения поручений.

Из предложенного мероприятия можно прогнозировать наличие социального эффекта. В частности, повысится эффективность работы с обращениями граждан по решению наиболее важных вопросов жизни населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ №607 (ред. от 04.11.2016) [Электронный ресурс] – Режим доступа www.garant.ru
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон №131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) [Электронный ресурс] – Режим доступа www.garant.ru.
3. Об утверждении структуры Администрации города Челябинска: Решение Челябинской городской Думы от 17 декабря 2019 года № 5/4[Электронный ресурс] – Режим доступа www.garant.ru.
4. Устав города Челябинска (в ред. Решений Челябинской городской Думы от 28.05.2019 № 52/2) [Текст] : принят решением Челябинской городской Думы от 26 мая 2015 г. № 9/2
5. Аннин, А.Г. Эффективность деятельности органов местного самоуправления // А.Г. Аннин. – Ученые записки, 2015. – С. 6 – 12.
6. Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие / Р.В.Бабун. –4-е изд., перераб. и доп. – 2019. – 274 с.
7. Блусь, П.И. Некоторые подходы к оценке эффективности деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации / Блусь, П.И., Овчинникова А.С.// Искусство управления. – 2015. – №4. С. 5 – 14.
8. Бородушко, И.В. Основы менеджмента: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. И.В. Бородушко, В.В. Лукашевич. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.:ЮНИТИДАНА, 2012. – 271с.
9. Бочкарева, Т.В.Стратегия муниципального развития: методологические основы и технология / Т.В. Бочкарева, С.Е. Самарцев.– М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 288 с.

10. Власенкова, Е.А. К вопросу о подходах к разграничению управленческих функций по уровням государственного и муниципального управления /Е.А. Власенкова// Экономика и предпринимательство, 2013. – С. 168 – 173.

11. Жуков, А.П. Проектирование организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как ресурс повышения эффективности муниципального управления в России/ А.П. Жуков // Вестник университета. – 2014. – №7. С. 123 – 128.

12. Игнатъева, А.В. Исследование систем управления: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент» / А.В. Игнатъева, М.М. Максимцов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 167 с.

13. Короткий С.В. Теория организации. Учебное пособие / С.В. Короткий. – Интеллектуальная издательская система Ridero, 2012. – 280 с.

14. Мишурова, В.И. Корпоративное управление: Учебное пособие / И.В. Мишурова, Е.А. Панфилова. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К»; Академцентр, 2013. – 528 с.

15. Никитина, О.А. О показателях оценки эффективности контрольной структуры управления/ О.А. Никитина // Научный альманах. – 2017. – №28. С. 187 – 190.

16. Олейникова, О.И. Организационно-контрольная структура органов местного самоуправления: правовой, организационный и управленческий аспекты/ О.И. Олейникова // Юридический факт. – 2018. – №24. С. 14 – 22.

17. Плотников, В.В. Возможности глубинного интервью в исследовании жизненного пространства человека / В.В. Плотников // Научные исследования и образование. – 2010. – №9. С. 38 – 42.

18. Пучков, Г.П. Методы совершенствования организационно-контрольной структуры местной Администрации / Г.П. Пучков // Центральный научный вестник. – 2018. – №12 (53). С. 66 – 68.

19. Розенков, Д.А. Классический менеджмент: организационные структуры управления : учеб. пособие / Д.А. Розенков, Р.Г. Леонтьев. – Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2013. – 192 с.
20. Тихалева, Е.Ю Совершенствование контроля муниципального образования / Е.Ю. Тихалева // Ученые записки орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2013. – № 2(52). С. 267 – 273.
21. Третьякова, Е.П. Теория организации. 3-е издание. Учебное пособие / Е.П. Третьякова. – «Проспект», 2016. – 176 с.
22. Угрюмова, Н.В. Теория организации и организационное поведение: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения /Н.В. Угрюмова, А.О. Блинов. – Издательский дом «Питер», 2015. – 288 с.
23. Хьюзлид М.А. Измерение результативности работы HR-департамента. Люди, стратегия и производительность / М.А. Хьюзлид, Д. Ульрих, Б. И. Беккер – М.: «Вильямс», 2007. – 304 с.
24. Чуканов, А. О методах оценки эффективности системы корпоративного управления / А. Чуканов // Инновационная экономика и современный менеджмент. – 2015. – №6. С. 17 – 22.
25. Широков, А.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – М.: КноРус, 2009. – 550 с.
26. Широков, А. Оценка деятельности органов местного самоуправления / Широков, А. Юркова С. // Муниципальная власть – 2009. – №3. С. 66
27. Сайт Администрации города Челябинска – Режим доступа: <https://cheladmin.ru>.
28. Сайт Комитета финансов города Челябинска – Режим доступа: <http://www.chelfu.ru>.
29. Сайт Управления государственной службы Правительства Челябинской области – Режим доступа: <https://gosslujba.pravmin7>.

