

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

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор

_____/ В.С. Антонюк /

« ____ » _____ 2021 г.

Совершенствование организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 38.03.04.2021.388.ВКР

Руководитель, к.э.н., доц. каф. ЭТГМУ

_____/ М.В.Козина /

« ____ » _____ 2021 г.

Автор

студент группы ЭУ – 417

_____/ А.А. Андреева /

« ____ » _____ 2021 г.

Нормоконтролер, к.э.н., доц. каф. ЭТГМУ

_____/ А.Ж. Телюбаева /

« ____ » _____ 2021 г.

Челябинск 2021

АННОТАЦИЯ

Андреева А.А. Совершенствование организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа). – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 417, 86 с., 17 ил., 17 табл., библиогр. список – 34 наим., 5 прил., 18 л. плакатов ф. А4.

Объектом дипломной работы являются органы местного самоуправления г. Челябинска.

Цель дипломной работы – разработка мер по совершенствованию организации контрольной работы в органах местного самоуправления в г. Челябинске.

В дипломном проекте исследованы теоретические основы организации контрольной работы в органах местного самоуправления, проведен анализ эффективности организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа), разработаны рекомендации по совершенствованию организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	11
1.1 Сущность и виды контрольной работы в органах местного самоуправления	11
1.2 Методы и технологии организации контрольной работы в органах местного самоуправления	12
1.3 Передовые практики организации контрольной работы в органах местного самоуправления	16
1.4 Методика оценки эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления	22
2 АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	28
2.1 Анализ нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска	28
2.2 Анализ организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска	39
2.3 Анализ показателей контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска	44
2.4 Выявление проблем организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска	55
3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)	60

3.1 Рекомендации по повышению эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска	60
3.2 Прогноз эффективности мероприятия по совершенствованию контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска.....	72
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	77
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	79
ПРИЛОЖЕНИЯ	84

ВВЕДЕНИЕ

Контрольная деятельность необходима в любой сфере. Вопросы организации контрольной работы в органах местного самоуправления сейчас являются наиболее актуальными.

Работа органов местного самоуправления должна строиться на принципах эффективности. Оценивание осуществляется по результатам контроля. Контроль позволяет не только оценить качество реализации программ и планов, но и выявить нарушения в сроках их реализации.

По проблемам контроля разработано множество методических рекомендаций, издано нормативно-правовых актов. Тем не менее проблема контроля остается актуальной.

Цель исследования – разработать меры по совершенствованию организации контрольной работы в органах местного самоуправления в г. Челябинске.

Задачи исследования:

- определить сущность и виды контрольной работы в органах местного самоуправления;
- описать методы и технологии организации контрольной работы в органах местного самоуправления;
- изучить передовые практики организации контрольной работы в органах местного самоуправления;
- разработать методику оценки эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления;
- выполнить анализ нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска;
- провести анализ организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска;

- исследовать показатели контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска;
- выявить проблемы организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска;
- разработать рекомендации по повышению эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска;
- изучить прогноз эффективности мероприятия по совершенствованию контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска.

Объект исследования – органы местного самоуправления г. Челябинска.

Предмет исследования – организация контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска.

В исследовании применены методы статического анализа, анализа научной литературы, сравнения, конкретизации, схематизации.

В структуре исследования представлено: введение, три главы, заключение, библиографический список. В первой главе исследованы теоретические основы организации контрольной работы в органах местного самоуправления. Во второй главе проведен анализ эффективности организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа). В третьей главе разработаны рекомендации по совершенствованию организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа).

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1 Сущность и виды контрольной работы в органах местного самоуправления

Контроль представляет собой комплекс мер по наблюдению за объектом контроля и выявление нарушений в работе объекта. Контроль осуществляется для установления оценки результатов какой-либо деятельности на предмет их соответствия поставленным целям, нормам и т.д. Контроль является одной из функций управления организацией.

С целью осуществления контроля производят сбор информации по определенным параметрам. Полученные сведения оцениваются по показателям, устанавливается их соответствие данным показателям. В случае отклонения принимаются меры по изменениям в процессе функционирования объекта, производят доработку целей, планов и показателей.

Проведение контроля местного самоуправления призвано проверять работу органов на предмет соблюдения законности, а также исполнения полномочий и обязательств. Контролю подлежит деятельность самих органов власти, а также их подведомственных организаций. Контроль осуществляется как внутри органа, так и функционирует система внешнего контроля.

Процесс проведения контроля также не является безграничным. Он ограничен только теми показателями и процедурами, которые определены нормативно-правовыми актами [8].

Конституция РФ определяет место местного самоуправления в системе государственного устройства Российской Федерации. Целью функционирования органов местного самоуправления является обеспечение возможности для населения самостоятельно решать вопросы местного значения. Определен порядок организации управления населением через органы местного самоуправления [1]. Отсюда следует сам смысл контрольной деятельности за

органами местного самоуправления. Они подлежат контролю как со стороны населения, так и со стороны государства и государственных органов власти.

Система контроля по отношению к органам местного самоуправления определяется их правовым статусом. Согласно государственной структуре управления, органы местного самоуправления находятся вне структуры государственных органов. Они образуются на местах (у муниципальных образований) и наделяются полномочиями на решение местных вопросов, а также на решение отдельных государственных вопросов, если им были даны такие полномочия [1, 3].

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет структуру органов самоуправления, в который должны входить администрация муниципального образования, глава и представительный орган. Представительный орган избирается населением согласно порядку, определенному в законодательстве.

Администрация выступает в качестве исполнительно-распорядительного органа. Администрация состоит из муниципальных служащих, принимаемых на службу. Численность служащих определяется размером и статусом муниципального образования. Структура администрации подлежит утверждению со стороны представительного органа. В структуре администрации в зависимости от ее численности и размеров муниципального образования могут находиться как отраслевые, так и территориальные подразделения. Если же администрация создана в сельском поселении, в ее составе могут действовать 3–4 человека. Их деятельность будет строиться на основе распоряжений районной администрации.

Во главе администрации стоит глава муниципального образования. Глава муниципального образования назначается на эту должность [2]. В функции главы входит управления администрацией. Глава назначает служащих на должности и освобождает их от должностей.

Если рассмотреть термин «исполнительные органы местного самоуправления», то в словаре «Конституционное право России» он

рассматривается как представительные органы власти и подотчетные им. Последние осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в рамках функционирования МО и в рамках своих полномочий по закону [5].

Е. Масленниковой данный термин трактуется как органы по исполнению организационных, исполнительных, распорядительных полномочий в пределах муниципального образования на основе действующего законодательства федерального, регионального и муниципального уровней и в соответствии с Уставом муниципального образования [29].

Л.Б. Соболева, рассматривая данный термин, определила, что органы местного самоуправления представляют собой выборные или сформированные другим путем органы, действующие в интересах граждан, чье функционирование направлено на решение вопросов местного значения. Важным моментом определения является то, что решаемые местными органами самоуправления вопросы не относятся к компетенциям других органов власти – а именно к компетенциям государственных органов власти [24].

Таким образом, представленные термины выделяют ряд черт органов местного самоуправления. Во-первых, они могут быть сформированы различными путями (выборные или невыборные). Во-вторых, перечень их полномочий определяется нормативно-правовыми документами (131-ФЗ и другими) и закрепляется Уставом муниципального образования. В-третьих, органы местного самоуправления не входят в структуру государственных органов.

На основе проведенного анализа статусом органов местного самоуправления становится очевидным роль контрольной деятельности, ее направления и особенности. Контрольную деятельность органов местного самоуправления можно определить как работу уполномоченных на то органов, специалистов, служащих, целью которой является оценка соответствия деятельности муниципальных служащих и органов местного самоуправления поставленным целям и задачам.

Органы местного самоуправления отвечают за реализацию и исполнение вопросов местного значения, которые можно условно разделить на ряд групп:

- социально-экономическое развитие муниципального образования – сюда входят показатели по социальному состоянию (демография, медицинские и образовательные услуги, библиотеки, бытовое обслуживание, торговое обслуживание), а также экономические показатели (налоги, доходы, деятельность и результаты деятельности предприятий, развитие малого и среднего бизнеса, состояние инфраструктуры муниципального образования);

- пользование и владение муниципальным имуществом, приватизация, сдача в аренду, поддержание сферы ЖКХ, дорожное хозяйство, транспортное хозяйство;

- финансовая сфера: бюджетное планирование, бюджетная отчетность, исполнение запланированного бюджета;

- вопросы управления и организации управления в муниципальном образовании.

Реализация перечисленных вопросов осуществляется благодаря применению следующих методов управления:

- соблюдение нормативно-правовых актов различного уровня;

- разработка и реализация программ развития муниципального образования [17,18].

Реализуемые функции оцениваются посредством проведения контрольных мероприятий. Причем контроль может касаться как самого процесса реализации функции, так и оценки ее результатов. Например, в работе с обращениями граждан оценка процесса осуществляется путем изучения порядка приема обращения, наличие всех требуемых по закону путей и способов подачи обращения, оценка сроков рассмотрения обращений. Оценка результатов же происходит по структуре и динамике обращений.

В теории определено несколько групп контроля. Рассмотрим их более подробно (таблица 1).

Таблица 1 – Виды контроля за деятельностью органов местного самоуправления

Признак классификации	Вид контроля	Краткая характеристика
По предмету контроля	Контроль текущих и окончательных результатов	Сравниваются показатели фактические с запланированными. Оцениваются расхождения и процент исполнения плана.
	Контроль соответствия действий служащих нормативным документам	Оценка осуществляется путем анализа действий служащих, соблюдения ими регламентов и инструкций. Расхождения выявляются по документам, жалобам граждан, подтвержденным фактам.
	Контроль текущей деятельности	Осуществляется контроль за применяемыми методами и способами, уровню использования существующего программного обеспечения, использованию эффективных инструментов и т.д.
По масштабу контрольных мероприятий	Общий	Проверке подлежат все стороны работы органов местного самоуправления
	Детальный	Рассматривается конкретная сфера и достаточно подробно
По форме проводимого контроля	Документальный	Данный вид контроль предполагает анализ документов: правильность их подготовки, соответствие их содержания нормативным актам и т.д. Также анализируется деятельность администрации по документам, подтверждающим факты.
	Аудиальный	Контроль осуществляется посредством заслушивания отчетов и докладов. Применяется на совещаниях.
	Собеседование	Контроль осуществляется посредством заслушивания отчетов и докладов. Применяется на приеме у вышестоящего руководства.
По длительности контрольных процедур	Периодический	Осуществляется по периодам: ежемесячно, ежедневно, ежегодно и т.д.
	Непрерывный	Проводится постоянно, в процессе проверки сразу выявляются отклонения. При проведении такого контроля используются и широко применяются технические средства.
По периоду проведения	Предварительный	Контроль проводится до начала мероприятий. Оценке подлежат планы и стратегии. Оценивается эффективность: экономическая и социальная. Анализируются возможные риски.
	Текущий	Данный контроль имеет своей целью проверку соответствия исполнения планов. В случае выявления отклонений планы корректируются. Контролю подлежат промежуточные результаты: индикативные показатели, количество выполненных на данный момент показателей, анализируются возникшие

Окончание таблицы 1

Признак классификации	Вид контроля	Краткая характеристика
		проблемы, которые предварительно не рассматривались.
	Окончательный	Контроль имеет своей целью сравнить полученные результаты с запланированными. Оценке подлежат: количество и качество исполнения запланированных мероприятий, фактическое достижение полученных результатов по индикативным показателям.

Таким образом, теоретически контроль представляет собой проверку и сравнение результатов какой-либо деятельности с плановыми показателями и показателями течения самого процесса. Муниципальный контроль характеризуется перечнем видов контроля, который сформирован в соответствии с основными функциями органов местного самоуправления. Виды контроля разнообразны. Они между собой пересекаются. Применение одного вида контроля может сопутствовать применению других видов.

1.2 Методы и технологии организации контрольной работы в органах местного самоуправления

Осуществление контрольной деятельности должно приводиться предусмотренными законодательством способами.

Основными методами контроля в органах муниципального управления являются[21]:

1. Оперативные формы контрольно-надзорных мероприятий. Положения нового проекта помимо проверок, которые могут носить затяжной характер и негативно сказываться на деятельности контролируемых лиц, устанавливают более оперативные формы контроля – например, контрольную и мониторинговую закупку и рейд.

2. Особый интерес вызывает рейд. Данная форма контроля отличается оперативностью и позволяет осуществить контроль в отношении множества хозяйствующих субъектов, сосредоточенных на определенной территории.

Обратим внимание на следующие методы проведения контрольной работы. Контрольная работа может осуществляться посредством проверки исполнения – то есть проверки результатов и проверки процесса. Также она может осуществляться путем надзорной деятельности, в результате которой могут быть выявлены несоответствия различного рода.

К основным технологиям реализации принципов открытости муниципальных органов исполнительной власти относятся[21]:

1. Профилактические мероприятия, целью которых является предупреждение нарушения требований контролируемыми лицами – но не посредством карательной превенции, присущей скорее институту административной ответственности. Среди профилактических мер представляют самообследование, обобщение правоприменительной практики, меры, направленные на информирование хозяйствующих субъектов.

1.1 Самообследование как профилактическое мероприятие представляется одной из самых прогрессивных новелл рассматриваемого проекта. Данная мера осуществляется посредством сети Интернет и позволяет контролируемому субъекту в течение срока действия декларации соблюдения обязательных требований освободиться от проведения контрольно-надзорных мероприятий. Самообследование по своей сути является стимулирующей мерой, способствующей добросовестному соблюдению хозяйствующими субъектами обязательных требований.

1.2 Обобщение правоприменительной практики, имевшее место и до начала реформы государственного (муниципального) контроля (надзора), в рассматриваемом проекте получило законодательную регламентацию. Данная мера полезна для штатных юристов хозяйствующих субъектов (информация об актуальных тенденциях правоприменения поможет им обозначить риски принятия

тех или иных хозяйственных решений и довести соответствующие сведения до руководства предприятий). Контрольно-надзорным органам обобщение правоприменительной практики вышестоящими органами позволит снизить процент решений о привлечении к ответственности, отмененных в административном или судебном порядке по жалобам хозяйствующих субъектов.

2. Меры, направленные на информирование хозяйствующих субъектов (информирование, выпуск руководств по соблюдению обязательных требований, осуществление консультирования, профилактический визит), позволят хозяйствующим субъектам снизить риск нарушения обязательных требований в силу тривиальных, но в тоже время распространенных причин – правовой неграмотности и отсутствия опыта практической хозяйственной деятельности. Регламентация на законодательном уровне профилактических мероприятий свидетельствует о том, что модель контроля (надзора) постепенно выходит за рамки контроля в собственном смысле слова и развивается в направлении от карательного воздействия к превенции негативных последствий хозяйственной деятельности.

3. Применение риск-ориентированного подхода. Гибкая система критериев распределения объектов по категориям рисков и индикаторов риска позволяет дифференцировать контрольно-надзорные мероприятия по их интенсивности и степени вмешательства в хозяйственную деятельность того или иного контролируемого субъекта. Примечательно, что любое положение о виде государственного контроля (надзора) должно в обязательном порядке предусматривать категорию низкого риска причинения вреда, а для остальных категорий риска должна быть установлена точная периодичность осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

А. Фролов указывает на наличие проблем в контрольно-надзорной системе, сохранившихся до сих пор [21]:

– на практике по-прежнему происходит смешение двух разных видов производств – контрольно-надзорного и производства по делам об административных правонарушениях;

– выявление нарушения и составление протокола по КоАП в большинстве случаев означает применение санкций (за исключением случаев, когда дело прекращается за малозначительностью); применение инструментария законодательства о контрольно-надзорной деятельности позволяет ограничиться предписанием об устранении выявленных нарушений; не все штрафы являются благом и влияют на улучшение общей обстановки;

– для составления протоколов об административных правонарушениях соответствующие должностные лица должны обладать правом проверки документов, работы с персональными данными нарушителей [21].

Т.М. Бялкина обращает внимание на факты, которые должны способствовать повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления. По мнению автора, работа ОМСУ должна сопровождаться четким разделением ответственности и полномочий с органами государственной власти. Должно быть полностью исключено дублирование полномочий, что позволит находить и определять ответственных за различные сферы деятельности [21]. Разделение должно быть отражено в законодательстве.

Таким образом, муниципальный контроль может проводиться в формах, предусмотренных законодательством: документарный контроль, выездная проверка, плановая проверка, внеплановая проверка и иные формы. Формы, методы и технологии организации контрольной работы зависят от способа организации местного самоуправления в целом, а также от полномочий, переданных им.

При проведении муниципального контроля широко и эффективно применяются такие технологии как риск-ориентированный подход, профилактические мероприятия по предупреждению нарушений, выявляемых в ходе муниципального контроля, обобщение передовых муниципальных практик,

проведение самообследования самими органами местного самоуправления, информирование и другие технологии.

1.3 Передовые практики организации контрольной работы в органах местного самоуправления

Формы, методы и способы проведения муниципального контроля за рубежом определяются в первую очередь принятыми моделями местного самоуправления в государстве. Распространение получили англосаксонская и континентальная модели. Англосаксонская модель МСУ функционирует в США, Австралии, Канаде и др. Континентальная получила распространение в Европе, части Африки, на Ближнем Востоке и др.

В англосаксонской модели основную роль в решении вопросов местного значения играют различные комитеты и комиссии, создаваемые выборными органами власти. Органы в значительной мере формируются снизу, а не сверху. Отсюда и их независимость от федерального контроля [29].

В континентальной же модели распространена субсидиарность в принятии решений. Присутствует подконтрольность центральным органам государственной власти. Отсюда и система муниципального контроля строится на других принципах.

На примере различных государств с разными моделями местного самоуправления рассмотрим систему муниципального контроля.

Англосаксонскую модель изучим первоначально на особенностях управления в Великобритании. Здесь базой для формирования системы контроля выступает принцип ротации – такой принцип позволяет снизить вероятность возникновения и закрепления коррупционных схем. А это значит, что контроль требуется в меньшей степени. Он осуществляется омбудсменами. Взаимодействие с государственными органами власти, несмотря на наличие монархического начала, имеет абсолютно демократические основы.

В США контроль за местными органами самоуправления устанавливается государством. Но при этом муниципальным образованиям даны широкие права во многих вопросах местного значения. Они могут не только устанавливать свои налоги, но также самостоятельно организовывать систему образования и т.д. Тем не менее, государственный контроль присутствует – он реализуется правительственными департаментами штата.

Канадское законодательство не определяет термин «местное самоуправление». Полномочия на местном уровне предоставляются правительством провинции. Регулирование местного самоуправления осуществляется на уровне провинции путем принятия соответствующего акта.

На местном уровне большое значение имеет деятельность различных групп и объединений – их называют группы давления. К ним относятся объединения соседей, какие-либо комиссии, создаваемые на решение конкретных вопросов. Обязательно в каждом муниципальном образовании действует торгово-промышленная палата, в чьи задачи входит решение вопросов экономического развития, в частности – проблем бизнеса.

Аналогичная организация местного самоуправления в Испании. На местной власти построена система государственного управления. Заложены принцип саморегулирования на уровне муниципалитета. При этом приоритет отдается нуждам региона. Используется несколько форм участия граждан: ограниченное участие (оно состоит в праве сообщить свое мнение), функциональное (заключается в праве граждан быть помощниками служащих), кооперативное участие [11].

Отличительной характеристикой англосаксонской модели можно считать активное привлечение граждан к участию в управлении и возможности контроля работы органов местной власти.

Ниже представлена характеристика континентальной модели.

Для Германии характерным признаком является наличие контроля по отношению к органам местного самоуправления со стороны государственных

органов власти более высокого уровня. С этой целью в отдельных землях действуют специальные контрольные органы. Контроль над общинами осуществляет районная администрация. Вышестоящий орган – это окружная администрация [7].

Особенностями японской системы самоуправления является назначение мэров и губернаторов, имеющих большие властные полномочия. Японский опыт государственного и муниципального управления может быть применен в вопросах работы с депрессивными регионами, когда им предоставляются не финансовые ресурсы в виде дотаций, а кредитование в форме доходных источников. Это позволяет не просто поддерживать инициативу, но и не формировать пассивного отношения к подконтрольным управляемым субъектам. При таком подходе муниципальный контроль состоит в проверке качества и эффективности реализации программ и проектов.

Результаты анализа подведены в таблице 2.

Таблица 2 – Анализ деятельности по контролю за местными органами местного самоуправления за рубежом [15]

Модель	Особенности административного контроля
Англосаксонская модель управления	Контроль реализуется путем проведения инспекционных проверок по отраслям соответствующими министерствами. Также контролируются финансовые расходы, выделяемые на содержание ОМСУ. Для США характерно наличие правительственных департаментов штата, ответственных за контроль подразделений муниципалитета.
Континентальная модель управления	Для Венгрии и Литвы характерно назначение контрольных служащих сверху – вышестоящими органами государственной власти. Во Франции с 1982 года отменена система контроля за ОМСУ. С этого времени органы местного самоуправления имеют высокую степень самостоятельности, и контроль в них осуществляется собственными организационными ресурсами.
Смешанная модель управления	В Великобритании, а также в Скандинавских странах муниципальный контроль осуществляют омбудсмены.
Особенные модели управления	Особенностями Израильского контроля за органами местного самоуправления является абсолютное вмешательство государственной власти: министерством внутренних дел осуществляется утверждение муниципальных бюджетов, муниципальных законов, размеров налогов в муниципальных образованиях. Отсюда и система контроля за данными направлениями деятельности.

Как видно из анализа, каждая модель самоуправления имеет свои положительные и отрицательные качества. Система контроля за органами местного самоуправления сформирована в каждом государстве сообразно общей системе государственной и муниципальной власти [11].

Порядок проведения контроля за ОМСУ в РФ регламентирован федеральным законом № 131-ФЗ [2]. Контроль и надзор осуществляется комплексный и всесторонний: со стороны Прокуратуры (на предмет соответствия законодательству), со стороны органов государственной власти (на предмет качества реализации переданных полномочий и проверка работы отраслевых подразделений), со стороны Счетной палаты (расходы финансовых ресурсов), со стороны граждан.

Порядок проведения проверки регламентирован. Установлены сроки проверок, методы проверок. На практике разработаны меры по совершенствованию контрольно-надзорной практики в отношении ОМСУ. С этой целью широко внедряются информационные и интернет-технологии. Осуществляется автоматизация управления контрольной деятельностью.

В практике муниципальных образований в Российской Федерации совершенствование контрольной деятельности, как правило, осуществляется применительно к какой-либо сфере.

Муниципальная практика контрольно-надзорной деятельности органов местного самоуправления представлена в таблице 3.

Таблица 3 – Муниципальная практика контрольно-надзорной деятельности органов местного самоуправления [21]

Муниципальное образование	Эффективная практика
Ангарский городской округ	<p>В практике «Разработка и реализация Стратегии Ангарского городского округа предусмотрены следующие точки контроля [28]:</p> <ul style="list-style-type: none"> – результаты участия в государственных программах; – результаты поддержки инвестиционных проектов; – контроль разработки проектно-сметной документации; – оценка законодательных инициатив; – использование потенциала муниципально-частного партнерства;

Продолжение таблицы 3

Муниципальное образование	Эффективная практика
	<p>– эффективное распоряжение объектами муниципальной собственности;</p> <p>– ежегодный мониторинг реализации Стратегии и ее корректировка (при необходимости).</p> <p>То есть каждое действие, программа, стратегия, планы при разработке должны сопровождаться показателями, по которым их исполнение будет оценено.</p>
Калужская область	<p>Пилотный проект «Повышение качества реализации контрольных полномочий на муниципальном уровне». Срок проекта – 2019–2021 годы. В качестве участников пилотного проекта были определены три муниципальных образования, объединенные цифровым мостом.</p> <p>Цели проекта: инвентаризация, систематизация, сокращение количества, актуализация обязательных требований, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках КНД, с использованием и развитием цифровых технологий и их применения в НД.</p>
Ханты-Мансийск	<p>Пилотный проект по совершенствованию КНД на муниципальном уровне. Основные направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> – проведение образовательной профилактической работы с оказанием консультативной помощи предпринимателям, особенно тем, кто только начинает свое дело; – постоянная работа по утверждению и актуализации НПА; – внедрение и использование проверочных листов при осуществлении муниципального контроля; – соотнесение видов муниципального контроля с видами муниципальных образований и с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов совместного значения, предоставление органам местного самоуправления права изменять список видов муниципального контроля по согласованию с органами государственной власти с учетом территориальной специфики (например, ввиду отсутствия лесных участков, особо охраняемых природных территорий); – проведение обучающих семинаров и других научно-практических мероприятий для специалистов, осуществляющих муниципальный контроль, с целью правильного применения на практике положений действующего федерального законодательства в области проведения муниципального контроля; – повышение уровня профессиональной подготовки должностных лиц, осуществляющих функции по муниципальному контролю.
Калининград	<p>Создан Комитет муниципального контроля. Комитет образован путем наделения новыми функциональными задачами и передачи части функций от четырех комитетов путем их реструктуризации:</p> <ul style="list-style-type: none"> – комитета муниципального имущества и земельных ресурсов; – комитета городского хозяйства; – комитета архитектуры и строительства; – комитета экономики, финансов и контроля. <p>Контрольные функции теперь сформированы в одном подразделении.</p>
Омск	<p>На осуществление муниципального жилищного контроля как наиболее важного вида контроля на территории города Омска уполномочено 11 должностных лиц:</p>

Окончание таблицы 3

Муниципальное образование	Эффективная практика
	<p>– администрация САО – 4 штатные единицы; – администрация ОАО – 2 штатные единицы; – администрация ЛАО – 1 штатная единица; – администрация КАО – 2 штатные единицы; – администрация ЦАО – 2 штатные единицы.</p> <p>Численный состав жилищных инспекторов уполномоченного органа находится в прямой зависимости от площади административного округа, плотности застройки наличия в ней муниципального жилищного фонда. Принцип территориальности идецентрализации при осуществлении муниципального жилищного контроля на территории города Омска имеет как свои очевидные положительные моменты, так и минусы.</p> <p>В качестве положительного момента можно рассматривать тесное взаимодействие и постоянный оперативный контакт муниципальных жилищных инспекторов с управляющими организациями, осуществляющими управление муниципальным жилищным фондом, расположенным на территории соответствующего административного округа. Очевидным минусом указанного подхода являются вопросы, возникающие при формировании ежегодного плана плановых проверок, предусмотренного статьей 9 Закона № 294-ФЗ.</p>
Москва	<p>Контроль осуществляется с применением «умных технологий»: создан портал «Наш город (mos.ru)». Уникальность проекта состоит в гарантированном получении ответа от органа власти в течение 8 рабочих дней за счет автоматизированного назначения ответственных за устранение проблем; оперативность устранения проблем.</p>
Санкт-Петербург	<p>Система «умного контроля» интегрирована с аппаратным программным комплексом «Безопасный город». В основе АПК «Безопасный город» лежит единая мультисервисная телекоммуникационная сеть, которая создаёт защищённое информационное пространство.</p> <p>Региональная автоматизированная система централизованного оповещения (РАСЦО) предназначена для своевременного оповещения органов управления, сил и средств гражданской обороны и населения Санкт-Петербурга об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций.</p> <p>Городская автоматизированная система «Фиксация нарушений правил дорожного движения и контроль оплаты штрафов» контролирует безопасность на дорогах.</p> <p>Автоматизированная система «112» является ключевой системой АПК «Безопасный город», интегрированной с ПППУР.</p>

Таким образом, система контроля за органами местного самоуправления сформирована в каждом государстве сообразно общей системе государственной и муниципальной власти. Российская практика контрольно-надзорной деятельности достаточно разнообразна. Тем не менее, отдельные методы и технологии, проработанные за рубежом, применимы и в Российской Федерации.

1.4 Методика оценки эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления

Анализ эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления проводится в три этапа.

На первом этапе проводится анализ организационного и правового обеспечения контрольной работы исполнительного органа местного самоуправления, т.е. составляется характеристика текущего состояния исследуемого объекта.

На втором этапе осуществляется анализ внешних и внутренних взаимодействий органа местного самоуправления при осуществлении контрольно-организационной работы. Устанавливаются направления взаимосвязей исполнительного органа местного самоуправления с другими органами управления и власти в муниципалитете, федеральными и региональными органами власти, общественными организациями и объединениями. А также определяется частота и прочность (сила) подобного рода взаимодействий.

Третий этап подразумевает анализ показателей результативности контрольной работы в исполнительном органе местного самоуправления. Необходимо напомнить, что результативность представляет собой конкретные результаты проведенных контрольных действий, выражающиеся в конкретных цифрах.

Показателями оценки результативности контрольной работы в исполнительном органе местного самоуправления являются следующие группы показателей: показатели, отражающие систему документооборота; качество работы с обращениями граждан; качество исполнения НПА; результаты контрольно-ревизионных проверок.

Согласно Методическим рекомендациям о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта РФ грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших

значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденным постановлением Правительства РФ № 1317 от 17.12.2012, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления следует проводить по следующим показателям [7]:

1. Комплексная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления определяется по формуле (1):

$$K = 0,8 * \left(\frac{Ип_1 + Ип_2 + \dots + Ип_n}{n} \right) + 0,2 * Ип_c, (1)$$

где $Ип_n$ – сводный индекс значения показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$Ип_c$ – сводный индекс значения показателя – оценки населением деятельности органов местного самоуправления.

2. Сводный индекс ($Ип$) показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления определяется по формуле (2):

$$Ип = 0,6 * Ист + 0,4 * Исо, (2)$$

где $Ист$ – индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления;

$Исо$ – индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления.

3. Индекс среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления ($Ист$) определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, – по формуле (3):

$$Ист = (T - T_{мин}) / (T_{макс} - T_{мин}), (3)$$

где T – значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$T_{\text{мин}}$ – минимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$T_{\text{макс}}$ – максимальное значение среднего темпа роста показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, – по формуле (4):

$$\text{Ист} = (T_{\text{макс}} - T) / (T_{\text{макс}} - T_{\text{мин}}). \quad (4)$$

4. Индекс среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления (Исо) определяется:

а) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает большую эффективность, – по формуле (5):

$$\text{Исо} = (O - O_{\text{мин}}) / (O_{\text{макс}} - O_{\text{мин}}), \quad (5)$$

где O – значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$O_{\text{мин}}$ – минимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

$O_{\text{макс}}$ – максимальное значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному;

б) в отношении индекса показателя, большее значение которого отражает меньшую эффективность, – по формуле (6):

$$\text{Исо} = (O_{\text{макс}} - O) / (O_{\text{макс}} - O_{\text{мин}}). \quad (6)$$

5. Средний темп роста показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле (7):

$$T_i = \sqrt[3]{\frac{\Pi_j}{\Pi_{j-1}} * \frac{\Pi_{j-1}}{\Pi_{j-2}} * \frac{\Pi_{j-2}}{\Pi_{j-3}}}, (7)$$

где Π_j – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный период;

Π_{j-1} – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий отчетному;

Π_{j-2} – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий на 2 года отчетному;

Π_{j-3} – значение показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за год, предшествующий на 3 года отчетному.

6. Значение среднего объема показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год и 2 года, предшествующие отчетному, определяется по формуле (8):

$$O = \frac{\Pi_j + \Pi_{j-1} + \Pi_{j-2}}{3}. \quad (8)$$

Следует отметить, что в случае отсутствия одного или нескольких показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления за отчетный год, соответствующему сводному индексу показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления присваивается нулевое значение. Данные показатели целесообразно применить и для общей оценки эффективности контрольной работы исполнительных органов местной власти.

На четвертом этапе предполагается констатировать отклонения от нормативов, сами проблемы с указанием уровня и состава отклонений, а также сравнение с предыдущими периодами [24].

На основе рассмотренной теоретической основы оценки эффективности можно представить алгоритм анализа эффективности контрольной работы в муниципалитете (рисунок 1).

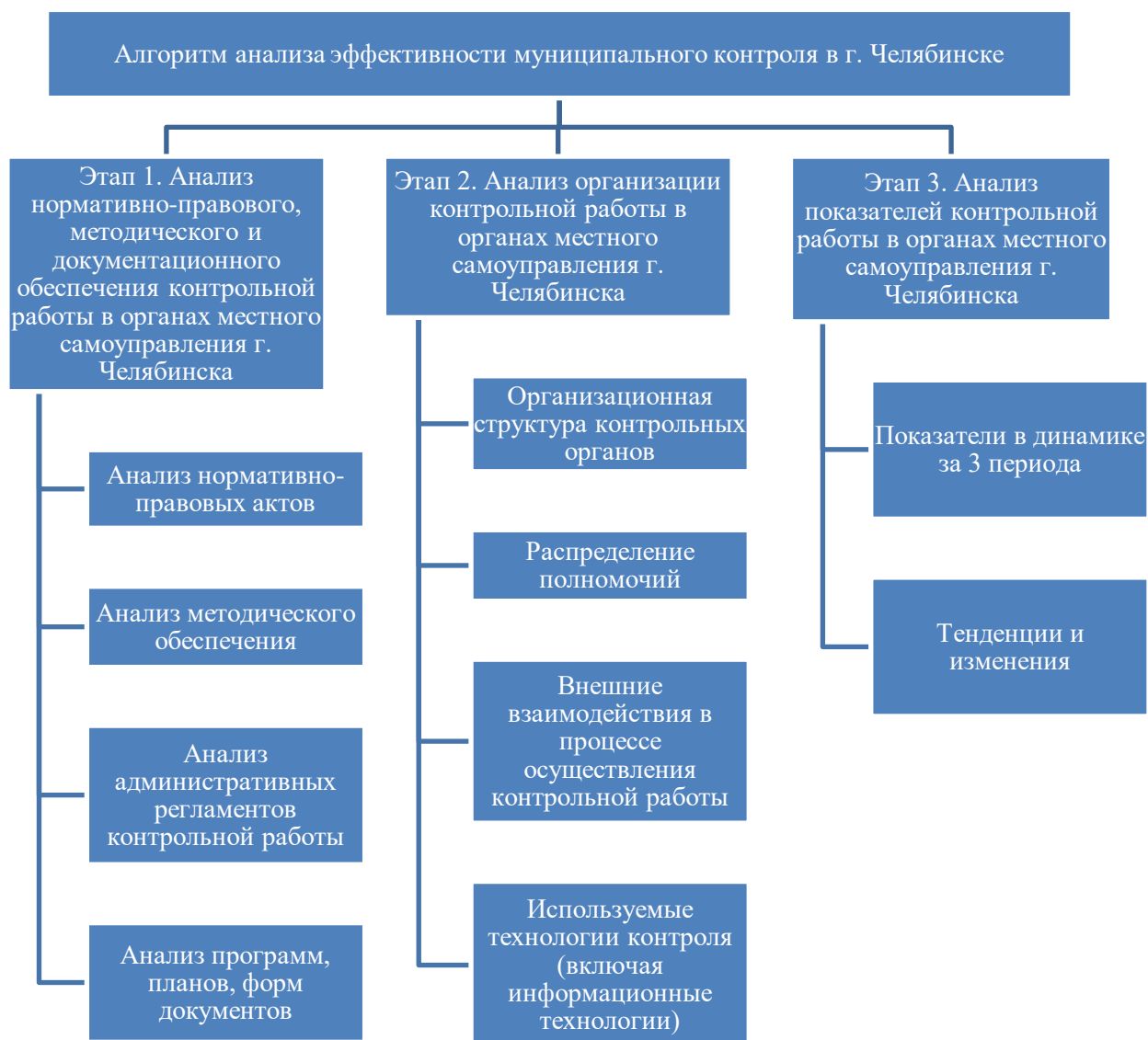


Рисунок 1 – Алгоритм анализа эффективности контрольно-организационной работы в органах местного самоуправления

Исходными данными для проведения анализа выступает доклад главы муниципального образования «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления», Устав муниципального образования, иные нормативно-правовые акты муниципального образования, а также отчеты о работе контрольно-ревизионных комиссий в исполнительных органах местного самоуправления.

Методика оценки, которая описана выше и будет использоваться при проведении анализа во второй главе, она позволит оценить показатели в динамике, по этапам выполнить комплексный всесторонний анализ, выявить

проблемы в результатах и в процессах функционирования органов местного самоуправления.

Вывод по главе

В первой главе была разработана методика для оценки эффективности муниципального контроля. Описаны этапы исследования. На первом этапе выполнен анализ нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. На втором этапе разработан анализ организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. На третьем этапе подготовлен анализ показателей контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. На основе полученных сведений можно подготовить перечень и характеристику проблем муниципального контроля в городе.

2 АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

2.1 Анализ нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

В Челябинске разработано и используется нормативно-правовое, методическое и документационное обеспечение контрольной работы общего характера (для всех видов и направлений контрольной деятельности) и частного характера (для отдельных направлений муниципального контроля).

Что касается общего законодательства, то перечень нормативных правовых актов следующий:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».
7. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

8. Постановление Правительства Челябинской области от 18.04.2012 № 183-П «О Порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности органами местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области».

9. Устав города Челябинска. Согласно Уставу «Местное самоуправление осуществляется на территории области в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах». Также Уставом Челябинской области определено, что «Органы государственной власти области осуществляют правовое регулирование организации местного самоуправления в области в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, настоящим Уставом и другими законами области».

Что касается отдельных направлений муниципального контроля, то в Челябинске существуют следующие: земельный контроль, геологический контроль, в области использования и охраны ООПТ местного значения, муниципальный жилищный контроль, контроль в сфере благоустройства, за сохранностью автомобильных дорог местного значения, в области торговой деятельности.

Деятельность по муниципальному земельному контролю регламентирована следующими нормативными правовыми актами регионального и муниципального уровня:

– Законом Челябинской области от 13.04.2015 № 154-ЗО «О земельных отношениях»;

– Решением Челябинской городской Думы от 23.04.2013 № 42/4 «Об утверждении Порядка организации и осуществления муниципального земельного контроля на территории города Челябинска»;

–Положением о Комитете по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска, утвержденным постановлением Администрации города Челябинска от 02.03.2015 № 45-п;

Помимо нормативно-правовых актов созданы следующие документы:

1. Административный регламент «Исполнение муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «город Челябинск», утвержденным постановлением Администрации города Челябинска от 10.12.2013 № 262-п.

В документе подробно описан порядок проведения контроля, возможные результаты и деятельность контрольных органов по результатам. Регламент с блок-схемой проведения контроля (блок-схема представлена в Приложении А).

2. Перечень требований, соблюдение (исполнение) которых является предметом проводимых проверок соблюдения земельного законодательства.

3. Программа профилактики нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в сфере земельных отношений на территории города Челябинска.

Программа содержит перечень Приказом по ее принятию, утверждению с планом реализации мероприятий. Программа касается размещения сведений на сайте по проведению проверок и комментариев к требованиям.

4. План проведения проверок, включая Приказ о принятии плана и сроки проведения проверок по юридическим лицам.

Деятельность по муниципальному жилищному контролю регламентирована следующими нормативно-правовыми актами:

1. Постановление Администрации города Челябинска № 54-п от 16.03.2015 года «Об утверждении административного регламента исполнения функций по муниципальному жилищному контролю на территории города Челябинска».

2. Приказ об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2019 в сфере муниципального жилищного контроля.

3. Приказ об утверждении перечня НПА, применяемых при осуществлении МЖК.

Здесь создана форма документа «Типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок (Управление жилищно-коммунального хозяйства Администрации города)» (скрин-шот представлен в Приложении Б). Разработана Программа профилактики нарушений обязательных требований на 2021 в сфере муниципального жилищного контроля, формируются планы проверок (План проверок муниципального жилищного контроля на 2019 год).

Анализ документов (Программы) показывает, что под профилактикой нарушений в жилищной сфере понимается проведение проверок. Однако на сайте Администрации есть «Обзор обобщения правоприменительной практики осуществления муниципального жилищного контроля за 2020 год». И там есть указания на профилактические мероприятия (скрин-шот страницы представлен в Приложении В).

Перечень методических материалов по сфере ЖКХ представлен в Приложении Г. Однако там нет методических материалов по вопросам муниципального жилищного контроля.

Рассмотрим следующее направление муниципального контроля в Челябинске – муниципальный контроль в сфере благоустройства. На региональном и муниципальном уровнях приняты следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон Челябинской области от 27.05.2010 № 584-ЗО «Об административных правонарушениях в Челябинской области».

2. Постановление № 120-п «Осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства на территории города Челябинска».

3. Приказ № 23-П «Об исключении из ежегодного плана проведения плановых проверок на 2020 год».

4. Приказ № 5-2 от 03.02.2020 «О внесении изменений в локальные и нормативные акты» (изменения касаются наименования отделов).

5. Приказ № 24-П «Об исключении из ежегодного плана проведения плановых проверок на 2020 год».

6. Распоряжение № 507 от 31.01.2020 (изменения касаются штатного расписания и численности должностных лиц Управления).

7. Решение ЧГД № 6/12 от 24.12.2019 «О переименовании Управления благоустройства города в Управление развития и благоустройства городской среды г. Челябинска».

8. Постановление Администрации города Челябинска от 22.03.2017 № 120-п «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства на территории города Челябинска».

9. Решение Челябинской городской Думы от 22.12.2015 № 16/32 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Челябинска». В правилах содержится методика оценки состояния благоустройства г. Челябинска.

Также представлен Алгоритм действий при выявлении административных правонарушений. Действуют следующие документы:

- Программа профилактики нарушений на 2020 год;
- Программа профилактики нарушений на 2021 год;
- План проведения профилактики нарушений на 2019 год;
- План проведения проверок на 2019 год;
- План проведения проверок на 2020 год.

Муниципальный контроль в области использования и охраны ООПТ местного значения города Челябинска. Здесь нормативно-правовая база представлена следующими документами:

1. Закон Челябинской области от 25 апреля 2002 г. № 81-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях Челябинской области».

2. Решение Челябинской городской Думы от 24.04.2007 № 21/3 «Об образовании особо охраняемой природной территории местного значения –

памятника ландшафтной архитектуры «Центральный парк культуры и отдыха им. Ю.А. Гагарина» в Центральном районе города Челябинска».

3. Решение Челябинской городской Думы от 22.02.2005 № 43/11 «Об образовании особо охраняемой природной территории местного значения – мемориальное дерево «Дуб черешчатый» в Ленинском районе города Челябинска».

4. Постановление Администрации города Челябинска от 23 июля 2013 г. № 182-п «Об утверждении административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Челябинска».

Действует Административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Челябинска.

Разработаны и действуют следующие Программы:

– Программа профилактики нарушений ЮЛ и ИП требований муниципального контроля Управлением на 2020 год;

– Программа профилактики нарушений ЮЛ и ИП требований муниципального контроля Управлением на 2021 год.

Ежегодно составляется План проведения рейдовых проверок при осуществлении муниципального контроля в области ООПТ.

Методика оценки эффективности представлена в Программе профилактики нарушений ЮЛ и ИП требований муниципального контроля Управлением. Основным показателем согласно Методики является отсутствие нарушений.

Теперь рассмотрим муниципальный контроль торговой деятельности в г. Челябинске. Приняты следующие нормативно-правовые акты:

1. Постановление Администрации города Челябинска от 25.07.2017 № 332-п «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной

функции «Осуществление муниципального контроля в области торговой деятельности на территории муниципального образования «город Челябинск».

2. Постановление Администрации города Челябинска от 20.08.2020 № 356-п «Об утверждении Положения о порядке оформления документов для размещения нестационарных торговых объектов и порядке организации и проведения аукциона при размещении нестационарного торгового объекта на территории города Челябинска».

Также на сайте Администрации представлен документ «Порядок организации и осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности». Ежегодно создаются планы проверок.

Методика оценки эффективности содержится в Программе мероприятий, направленных на реализацию программы по профилактике нарушений, обязательных требований законодательства на 2021 год в сфере муниципального контроля в области торговой деятельности и плановый период 2022–2023 гг.

Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения. Нормативно-правовая база здесь представлена следующими документами:

1. Распоряжение Администрации г. Челябинска № 5225 от 08.05.2018 «Об осуществлении функции муниципального заказчика по содержанию объектов улично-дорожной сети города Челябинска».

2. Распоряжение Администрации г. Челябинска № 412 от 20.01.2021 «Об утверждении муниципальной программы «Развитие дорожного хозяйства в городе Челябинске».

Действует Административный регламент исполнения функций по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах Челябинского городского округа.

Также разработана и реализуется Программа по профилактике нарушений, обязательных требований законодательства на 2020 год по обеспечению

сохранности автомобильных дорог в границах муниципального образования город Челябинск и плановый период 2021–2022 гг. Следует обратить внимание, что мероприятия программы достаточно неконкретны. Также непонятно, как будет измеряться результат реализации программы. Нет нигде указания о том, какими показателями вообще характеризуется функция контроля за сохранностью автомобильных дорог в городе.

Помимо указанных актов следует отметить Ведомственный проект цифровизации городского хозяйства «Умный город», утвержденный Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства № 659/пр от 31 октября 2008 года. В проекте определены показатели внедрения и реализации технологии Умного города, в числе которых определяется ай кью городов, возможности жителей по использованию цифровых технологий умного города, уровень использования организациями в сфере коммунального хозяйства возможностей автоматизации и диспетчеризации, уровень использования электронных и информационных технологий при сборе и анализе информации в сфере управления городом и коммунальным хозяйством.

По результатам проведенного анализа можно составить таблицу 4.

Таблица 4 – Результаты анализа нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

Направление контроля	Нормативно-правовая база	Методики оценки	Административные регламенты	Программы и планы, формы документов
Муниципальный земельный контроль	Создана на региональном и муниципальном уровнях	Есть только Перечень требований, соблюдение (исполнение) которых является предметом проводимых проверок соблюдения земельного	Действует	Программа профилактики нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в сфере земельных отношений на территории города Челябинска. План проведения

		законодательст в		проверок.
--	--	---------------------	--	-----------

Продолжение таблицы 4

Направление контроля	Нормативно-правовая база	Методики оценки	Административные регламенты	Программы и планы, формы документов
Муниципальный жилищный контроль	Действует на региональном и муниципальном уровнях	Показатели оценки внедрения технологий Умного города	Действует	Типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок. Программа профилактики нарушений обязательных требований на 2018 в сфере муниципального жилищного контроля. План проверок муниципального жилищного контроля на 2019 год.
Муниципальный контроль в сфере благоустройства	Регламентируют структуру, штатную численность органов контроля, состояние и порядок благоустройства городской среды	В Правилах благоустройства территории города Челябинска содержится методика оценки состояния благоустройства г. Челябинска. В программе также есть методика оценки ее эффективности.	Регламент исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства на территории города Челябинска». Алгоритм действий при выявлении административных правонарушений.	Ежегодные программы профилактики нарушений, ежегодные планы проверок
Муниципальный контроль в области использования и охраны ООПТ местного значения города Челябинска	Регламентирован порядок проведения проверок, определены направления контрольной деятельности	Методика оценки эффективности представлена в Программе профилактики нарушений	Административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Челябинска	Программа профилактики нарушений ЮЛ и ИП требований муниципального контроля Управлением. План проведения рейдовых проверок при осуществлении муниципального контроля в области ООПТ.

Окончание таблицы 4

Направление контроля	Нормативно-правовая база	Методики оценки	Административные регламенты	Программы и планы, формы документов
Муниципальный контроль в области торговой деятельности на территории муниципального образования «город Челябинск»	Регламентирован порядок проведения контроля, требования к контрольным мероприятиям	Методика оценки эффективности содержится в Программе мероприятий, направленных на реализацию программы по профилактике нарушений, обязательных требований законодательства на 2021 год в сфере муниципального контроля в области торговой деятельности и плановый период 2022-2023 гг.	Административный регламент исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля в области торговой деятельности на территории муниципального образования «город Челябинск». Порядок организации и осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности.	План проверок на 2021 год
Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	Нормативно-правовые акты регламентируют порядок проведения работ по ремонту дорог	Методики оценки отсутствуют в муниципальных документах	Административный регламент исполнения функций по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах Челябинского городского округа	Программа по профилактике нарушений, обязательных требований законодательства на 2020 год по обеспечению сохранности автомобильных дорог в границах муниципального образования город Челябинск и плановый период 2021-2022 гг.

Таким образом, по всем видам муниципального контроля создана нормативно-правовая база, включающая в себя федеральные и региональные законы, а также подзаконные акты, действуют административные регламенты исполнения функций по осуществлению муниципального контроля. На муниципальном

уровне отсутствуют методики оценки эффективности муниципального контроля по всем видам контроля, не разработаны показатели эффективности.

2.2 Анализ организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

Муниципальный контроль осуществляется в различных направлениях, в связи с чем выделено несколько подразделений по осуществлению контроля. Общие контрольные функции исполняет Контрольный отдел Управления организационной и контрольной работы Администрации города. В функции отдела входит работа с документами и контроль исполнения решений. В частности, отдел исполняет следующие задачи:

1. Контроль исполнения правовых актов органов государственной власти, решений Челябинской городской Думы, поручений Губернатора Челябинской области и Главы города Челябинска, правовых актов Главы города Челябинска, Администрации города и т.д.

2. Контроль исполнения обращений граждан, трудовых коллективов в адрес Администрации города, поступивших в ходе предвыборных кампаний, в ходе встреч с Главой города Челябинска и должностными лицами Администрации города, структурными подразделениями аппарата Администрации города и отраслевыми (функциональными) органами Администрации города.

3. Обеспечение методической помощи в организации делопроизводства в структурных подразделениях аппарата Администрации города и отраслевых (функциональных) органах Администрации города.

Отдельные функции по осуществлению отраслевого контроля выполняют структурные подразделения Администрации. Рассмотрим направления муниципального контроля в городе Челябинске и органы, осуществляющие контроль (таблица 5).

Таблица 5– Органы муниципального контроля в г. Челябинске и их полномочия

Вид контроля	Орган	Полномочия
Муниципальный земельный контроль	Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска	– контроль исполнения законодательства в сфере земельного пользования; – выдача разрешений в рамках земельного законодательства; – контроль исполнения предписаний.
Муниципальный жилищный контроль	Управление жилищно-коммунального хозяйства	– контроль за состоянием жилищной сферы в городе; – контроль исполнения жилищного законодательства; – выбор мер пресечения нарушений; – привлечение Прокуратуры к проверкам.
Муниципальный контроль в сфере благоустройства	Управление развития и благоустройства городской среды города Челябинска	– контроль состояния благоустройства в городе; – выявление наказания нарушителей; – контроль исполнения предписаний в сфере благоустройства.
Муниципальный контроль в сфере охраны ООПТ	Управление экологии и природопользования Администрации города Челябинска	– контроль соблюдения требований законодательства; – профилактическая деятельность; – проведение рейдов.
Муниципальный контроль торговой деятельности	Управление по торговле и услугам	– выдача разрешений на размещение торговых точек; – контроль размещения торговых точек; – контроль осуществления торговой деятельности; – выявление нарушений в сфере торговой деятельности в городе; – привлечение Прокуратуры к проверкам.
Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	Комитет дорожного хозяйства Администрации города Челябинска	– контроль движения транспорта по городу; – принятие решений о запрете въезда большегрузов и других видов транспортных средств, наносящих вред дорожному покрытию; – контроль исполнения распоряжений в сфере дорожного контроля.

Таким образом, общая структура муниципального контроля может быть представлена следующим образом (рисунок 2).

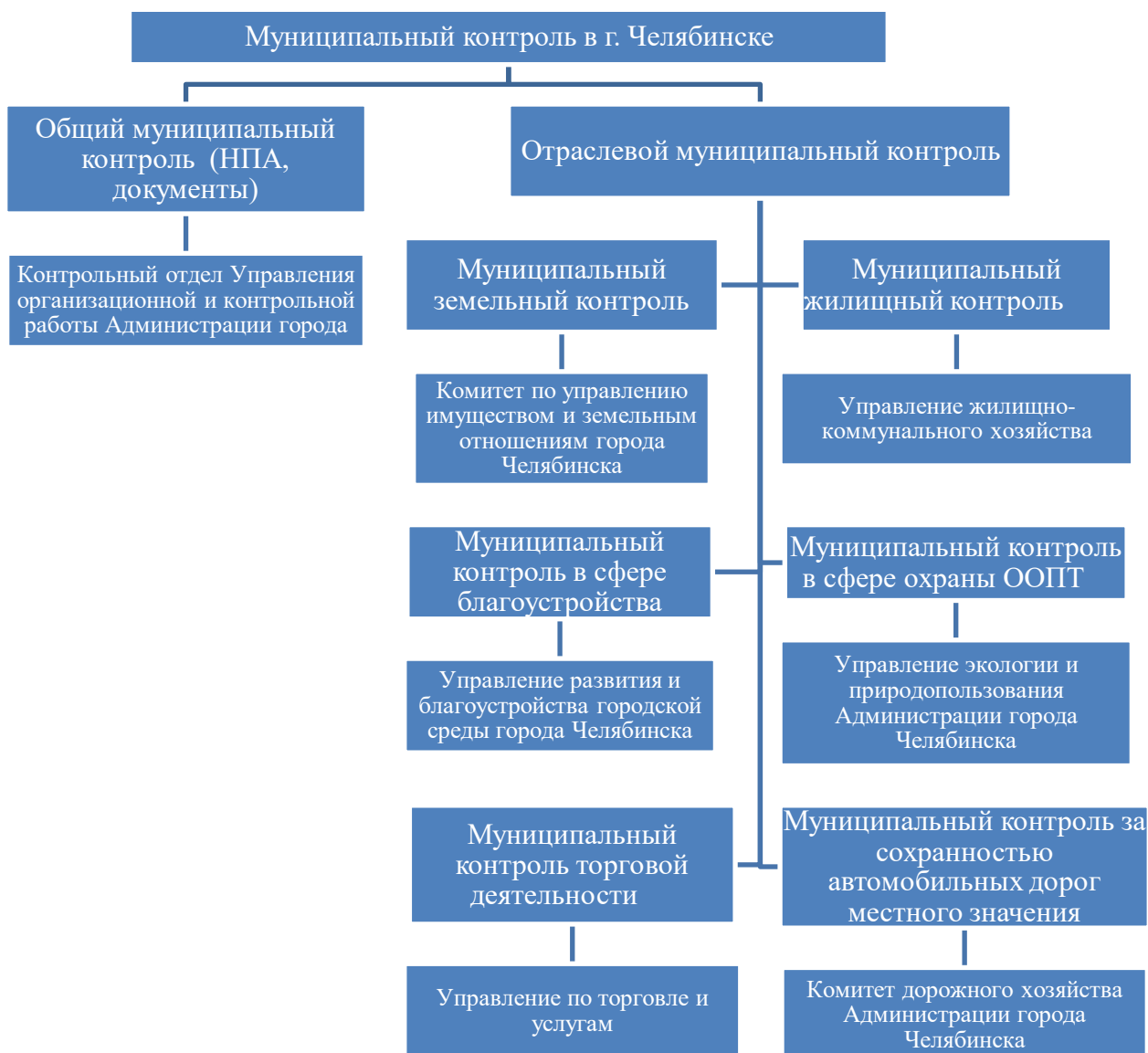


Рисунок 2 – Организационная структура муниципального контроля в г. Челябинске

Если рассматривать порядок и систему проведения муниципального контроля в целом, то его можно представить в виде схемы (рисунок 3).

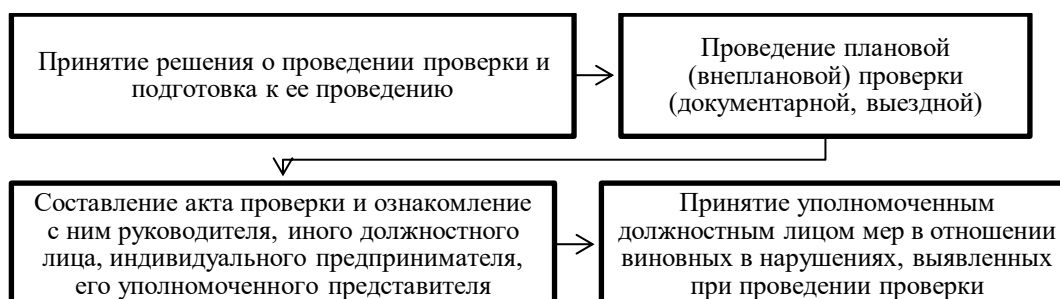


Рисунок 3 – Общая схема проведения проверки

Взаимодействие в процессе муниципального контроля осуществляется:

– с органами государственной власти, компетентными в контролируемой сфере;

– с Прокуратурой.

Алгоритм действий при выявлении административных правонарушений

представлен на рисунке 4.

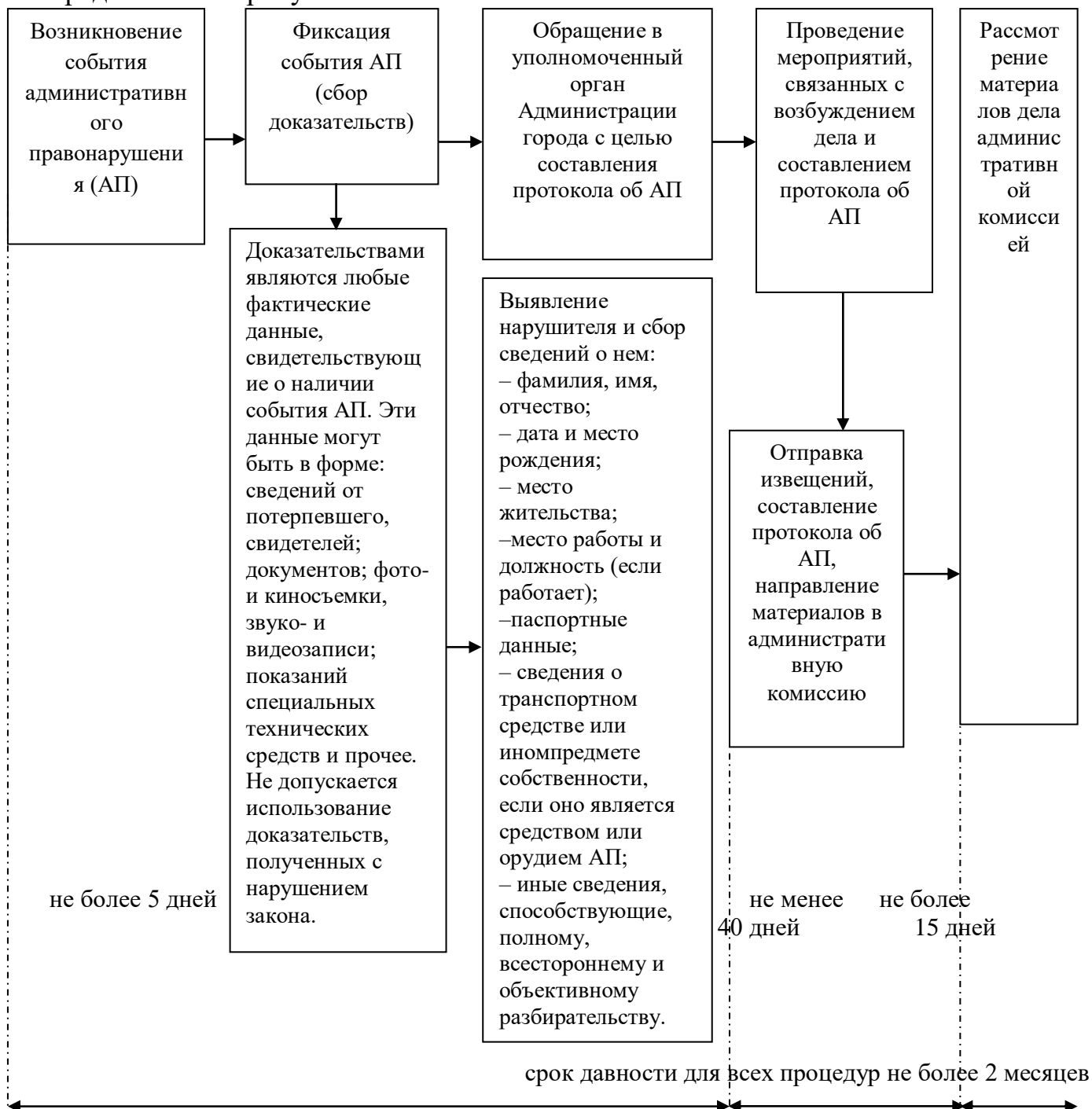


Рисунок 4 – Алгоритм действий при выявлении административных правонарушений

Контроль включает в себя профилактические мероприятия. Челябинским городским округом на постоянной основе осуществляются мероприятия по профилактике нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований при осуществлении муниципального контроля на территории города.

Профилактика осуществляется в двух направлениях:

- предоставление информации;
- обобщающий обзор практики по подконтрольным видам деятельности, в том числе судебной.

Профилактическая работа включает в себя следующие направления деятельности:

1. Представление информации о деятельности, результатах, контроле и надзоре по отраслям на сайте Администрации города.
2. Информирование предпринимателей и руководителей организаций различными путями: семинары, вебинары, информационные письма.
3. Предоставление обобщающей информации о судебной практике и практике муниципального контроля.
4. Выдача предостережений, предоставляющих период для устранения нарушений.
5. Подготовка планов проверок и профилактических мероприятий, сообщение информации руководителям предприятий.

Целями обобщения практики осуществления муниципального контроля на территории Челябинского городского округа являются:

- обеспечение единства практики применения органами муниципального контроля федеральных законов и иных нормативных актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Челябинской области, муниципальных нормативных правовых актов, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации;

–обеспечение доступности сведений о практике осуществления муниципального контроля на территории Челябинского городского округа.

Задачами обобщения практики осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности на территории Челябинского городского округа являются:

– выявление и пресечение несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, установленных федеральными законами и законами Челябинской области, а также муниципальными правовыми актами;

– выявление и устранение причин, порождающих нарушения обязательных требований, и условий, способствующих совершению таких нарушений или облегчающих их совершение;

– выработка с привлечением широкого круга заинтересованных лиц оптимальных решений проблемных вопросов практики и их реализации;

– укрепление системы профилактики нарушений обязательных требований путём активизации профилактической деятельности;

– повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания руководителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2.3 Анализ показателей контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

Для начала рассмотрим процесс и результаты муниципального земельного контроля. Сам процесс включает в себя ряд элементов: цели контроля, задачи контроля, объекты и предметы земельного контроля, формы и содержание проведения проверочных процедур. Самым основным и важным результатом земельного контроля выявляется не просто выявление нарушений, а совершение

действий, снижающих уровень нарушений в дальнейшем. Схема муниципального земельного контроля представлена на рисунке 5.

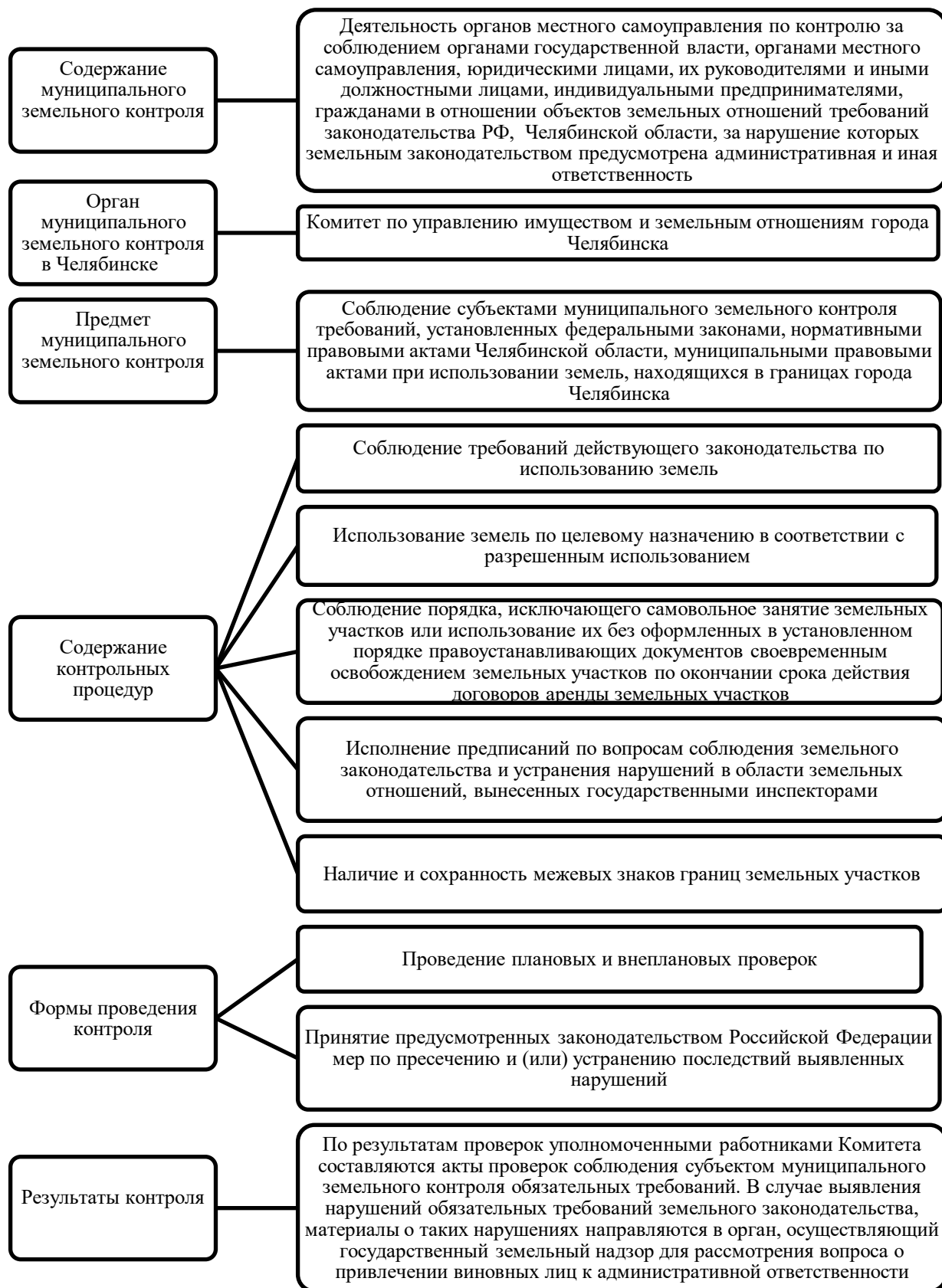


Рисунок 5 – Схема муниципального земельного контроля

Таким образом, схема контроля включает все необходимые элементы и полноценное обеспечение. Рассмотрим результаты контрольной деятельности (рисунок 6).

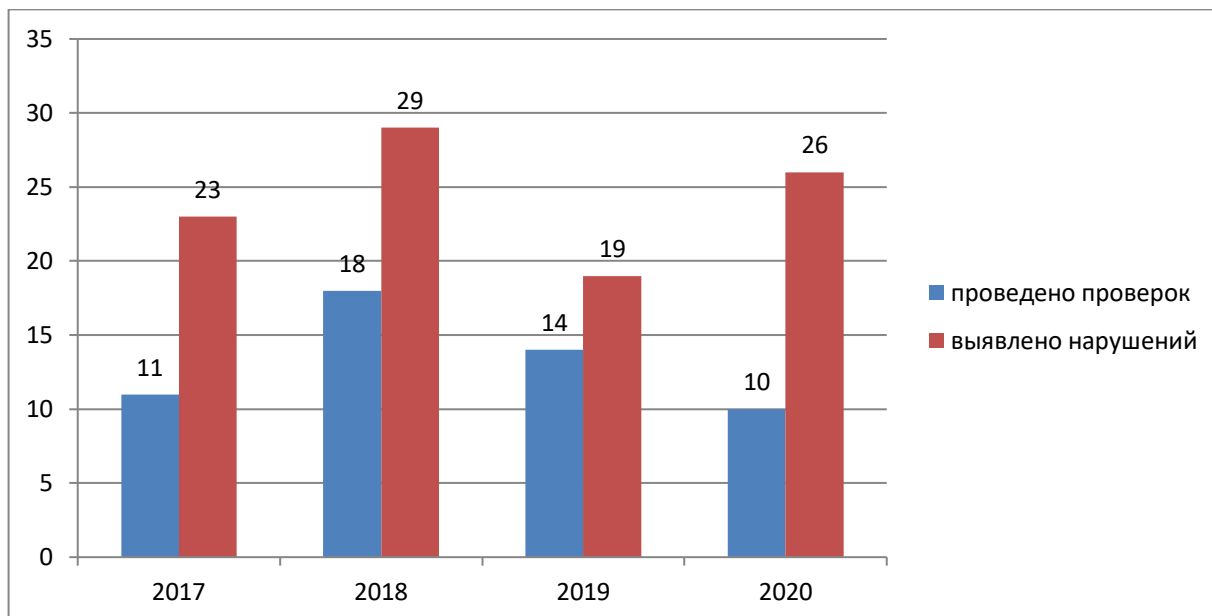


Рисунок 6 – Результаты проверок в рамках контрольной деятельности

Количество проверок нестабильное. Число нарушений также из года в год меняется. Тенденции по снижению или увеличению нарушений не обнаружено.

Структура нарушений контрольной деятельности представлена на рисунке 7.

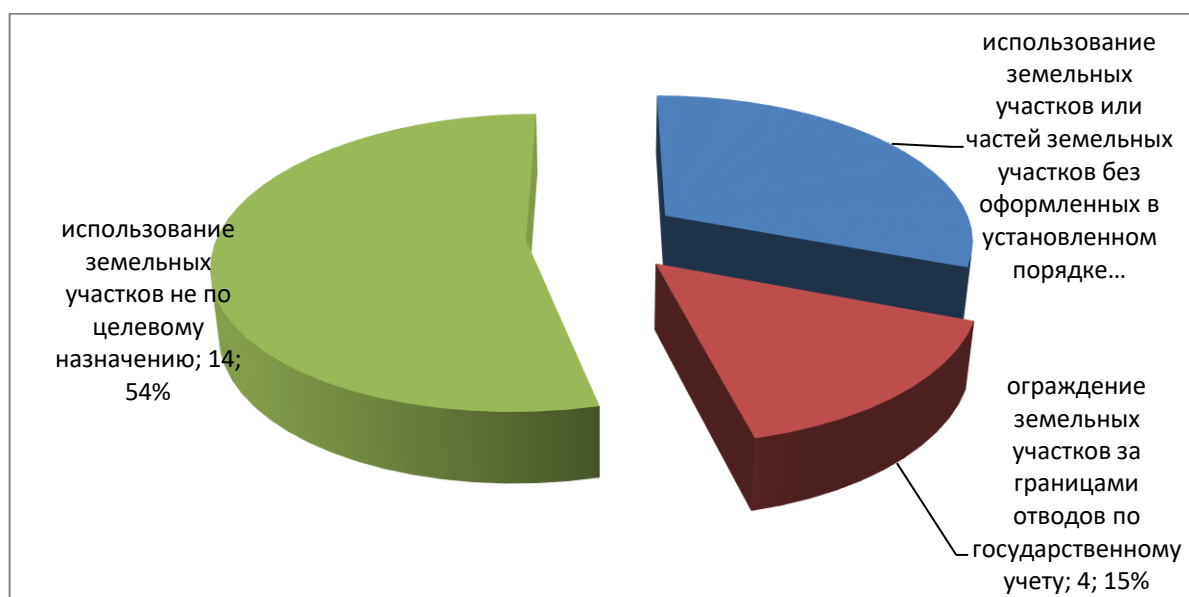


Рисунок 7 – Структура нарушений контрольной деятельности

По результатам проверок соблюдения земельного законодательства специалистами Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска выявляется использование земельных участков или частей земельных участков без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов.

Как частный случай проявления указанного нарушения, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, гражданами размещаются ограждения земельных участков за границами отводов по государственному учету.

Статьей 7.1. КоАП РФ установлена административная ответственность при выявлении таких нарушений, материалы проверок направляются Комитетом в Управление Росреестра по Челябинской области для привлечения правонарушителей к административной ответственности.

Выявлены случаи использования земельных участков не по целевому назначению, не в соответствии с разрешенным использованием земли.

Статьей 8.8. КоАП РФ установлена административная ответственность при выявлении таких нарушений, материалы проверок направляются Комитетом в Управление Росреестра по Челябинской области для привлечения правонарушителей к административной ответственности.

Проблема состоит в малом охвате контрольной деятельностью. Как правило, такие проверки проводятся при поступлении соответствующей жалобы. Если жалоба не поступает, то и проверка не проводится. Можно предположить, что нарушений земельного законодательства значительно больше. Но они не выявляются.

Далее рассмотрим муниципальный жилищный контроль. Динамика нарушений представлена на рисунке 8.

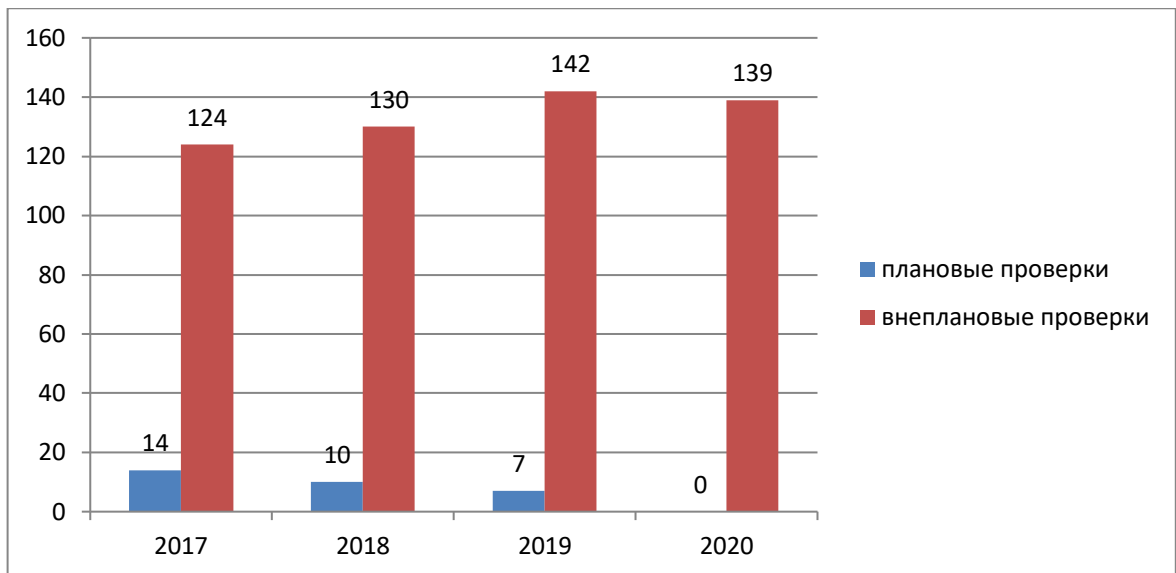


Рисунок 8 – Динамика нарушений, ед.

Внеплановые проверки проводятся по основаниям. Структура оснований для проведения плановых проверок, проведенных в 2018 году, представлена на рисунке 9.

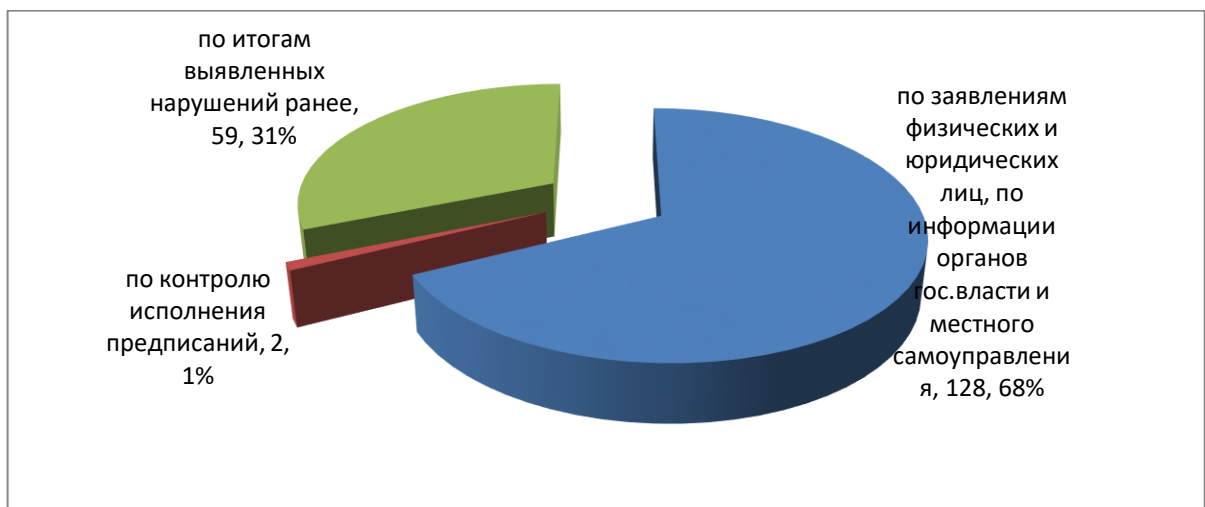


Рисунок 9 – Структура оснований для проведения внеплановых проверок в рамках муниципального жилищного контроля в 2018 году

Из анализа структуры проверок в рамках жилищного контроля можно сделать вывод о том, что основная доля проверок осуществляется по жалобам и заявлениям, как от организаций, так и от частных лиц.

Структура нарушений в жилищной сфере в 2020 году представлена на рисунке 10.

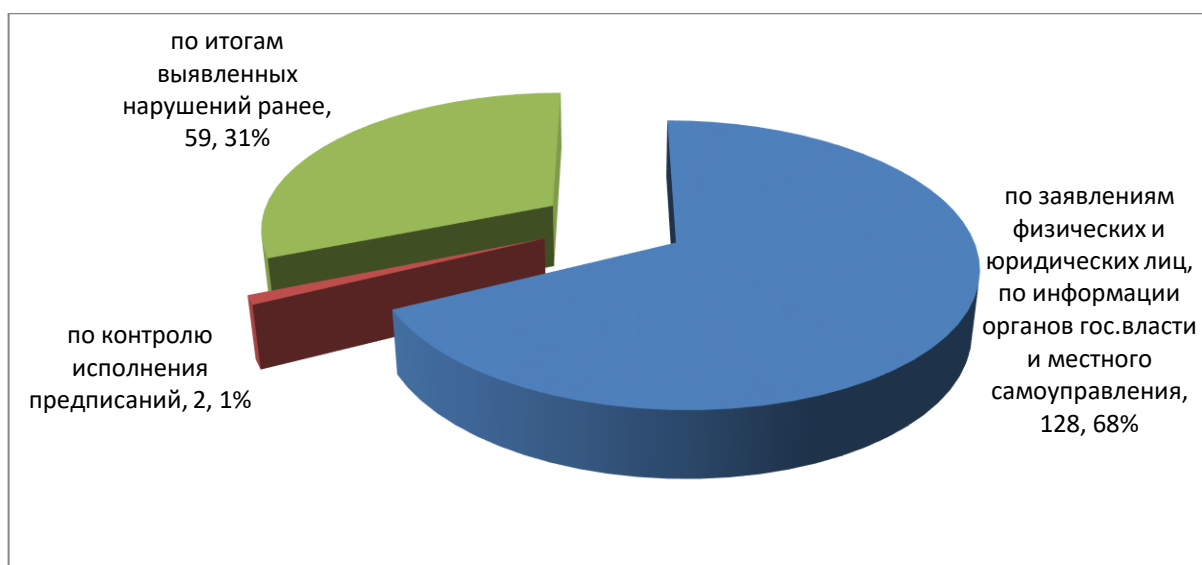


Рисунок 10 – Структура нарушений в жилищной сфере в 2020 году[29]

По результатам анализа документов сделаем выводы о структуре нарушений в жилищной сфере (таблица 6).

Таблица 6 – Структура нарушений в результате жилищного контроля в 2020 году

Вид нарушений	Количество, ед.
Подготовка к осенне-зимнему периоду	49
Освещение помещений	18
Отсутствие запирающих устройств на щитках и иных местах	34
Ненормативная уборка территорий в зимний и летний периоды	11
Наледь на крышах и в водостоках	7
Устройство складов в подвальных помещениях	3
Протечки кровли в результате неисправностей	16
Нарушения конструкций зданий	4
Нарушения вентиляционных конструкций	2
Нарушения использования газового оборудования	1
Захламление подъездов и окружающего пространства строительным мусором	11
Нарушения фундаментов домов	4
Рытье котлованов в недопустимой близости от жилых домов	1

Таким образом, нарушений много, и они достаточно серьезные. Результаты муниципального контроля позволяют их выявить. Однако лучшим результатом должно становиться отсутствие нарушений. Пока такой результат не получен.

Рассмотрим муниципальный контроль в сфере благоустройства.

Деятельность по муниципальному контролю в сфере благоустройства предполагает следующие действия:

- проведение проверок (осмотров), плановых (рейдовых) и внеплановых;
- выдача предостережений и предупреждений;
- составление протоколов;
- информирование об изменениях в законодательстве, а также по вопросам соблюдения законодательства в сфере благоустройства.

Подконтрольных субъектов по муниципальному контролю в сфере благоустройства территории города Челябинска у Управления – 490 ед. (юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели, проводящие земляные работы на территории города Челябинска; организации, имеющие на балансе объекты благоустройства).

Структура деятельности Управления развития и благоустройства городской среды представлена на графике (рисунок 11).

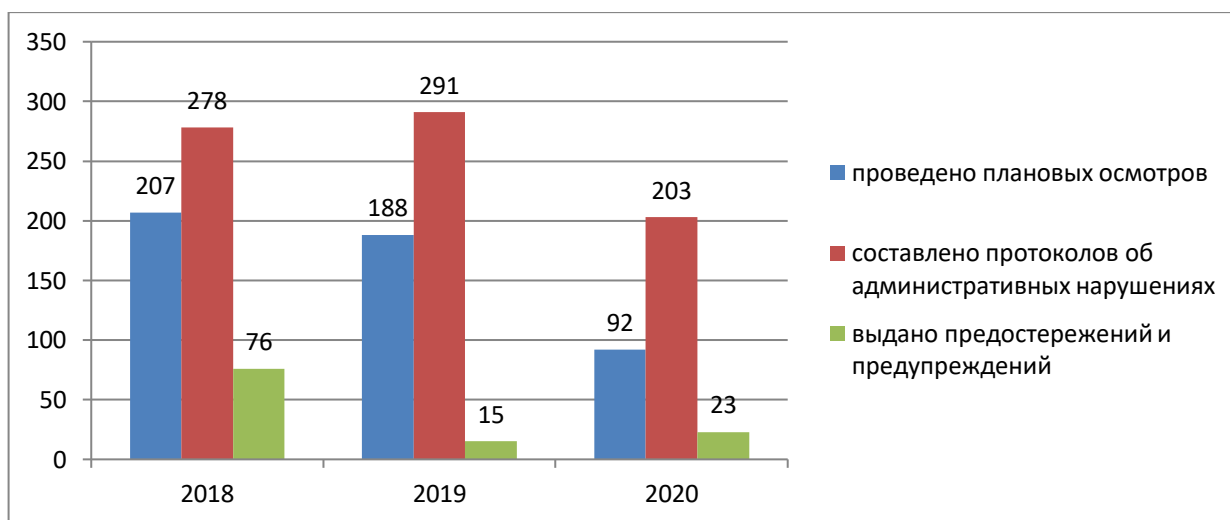


Рисунок 11 – Структура деятельности Управления развития и благоустройства городской среды г. Челябинска

Материалы по выявленным нарушениям направляются в Административную комиссию и в органы Администрации города Челябинска для пресечения выявленных нарушений.

Негативной тенденцией является снижение объемов проверок. Соответственно по графику видно снижение уровня выявления нарушений. Этот показатель

обусловлен снижением объемов проверок, а не объемами профилактических работ. Предупреждений также выписывается меньше.

Рассмотрим муниципальный контроль в сфере охраны ООПТ.

В соответствии с приказом начальника Управления от 29.01.2018 № 5 «О проведении рейдовых мероприятий» проводились рейдовые мероприятия на территории города Челябинска [34].

В отношении особо охраняемых природных территорий местного значения рейдовые мероприятия в 2018–2020 гг. проводились ежеквартально. Каких-либо нарушений в ходе данных мероприятий выявлено не было.

Структура деятельности Управления экологии и природопользования Администрации города Челябинска представлена на рисунке 12.

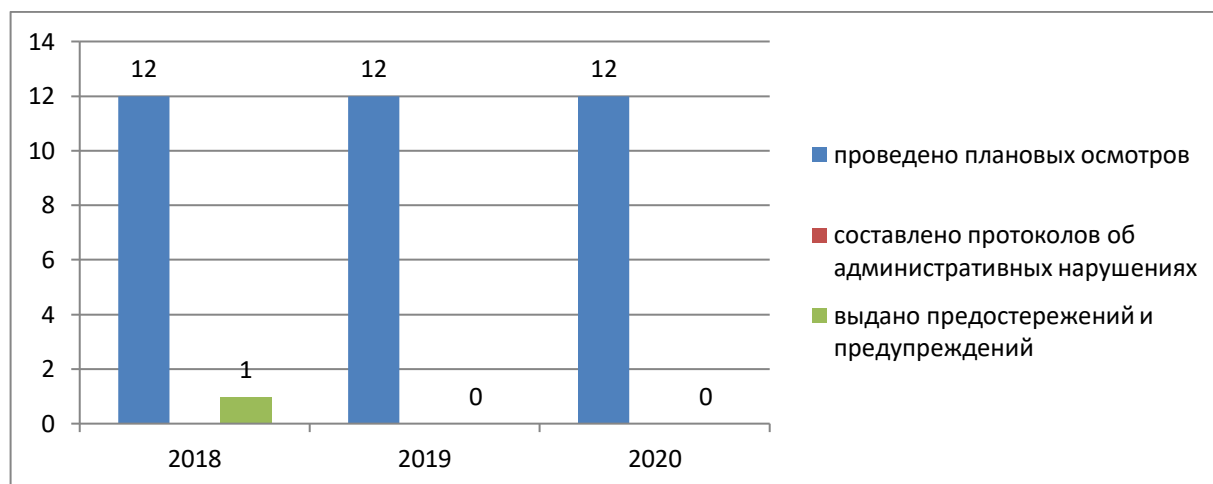


Рисунок 12 – Структура деятельности Управления экологии и природопользования Администрации города Челябинска [34]

Отсутствие нарушений обусловлено малым объемом подконтрольных субъектов. Проверки их проводятся регулярно (один раз в квартал). Поэтому соблюдение требований законодательства ответственными организациями неукоснительное.

Далее рассмотрим торговую деятельность.

В 2019–2020 гг. в соответствии с указанными мероприятиями в октябре 2019 года Управлением по торговле услугам проводился расширенный семинар с участием Управления Роспотребнадзора по Челябинской области с субъектами малого предпринимательства по вопросу «О применении риск-

ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий». На семинаре юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям доведена информация о недопустимости нарушения обязательных требований законодательства.

Кроме того, в ноябре 2019 года проведено совещание с индивидуальными предпринимателями при участии Управления Роспотребнадзора по Челябинской области по вопросам проведения муниципального контроля.

В соответствии с согласованным органами прокуратуры планом проверок индивидуальных предпринимателей и юридических лиц на 2019 год была предусмотрена 1 проверка. В течение 2019 года проведена 1 плановая документарная проверка, правонарушений не выявлено. Проверка вне плана может осуществляться, если в органы Прокуратуры поступают обращения: от граждан, от органов власти и иная информация, вскрывающая нарушения законодательства.

Протоколы об административных правонарушениях не составлялись. В органы прокуратуры не обращались. В судебные органы не обращались.

Структура деятельности Управления по торговле и услугам представлена на рисунке 13.

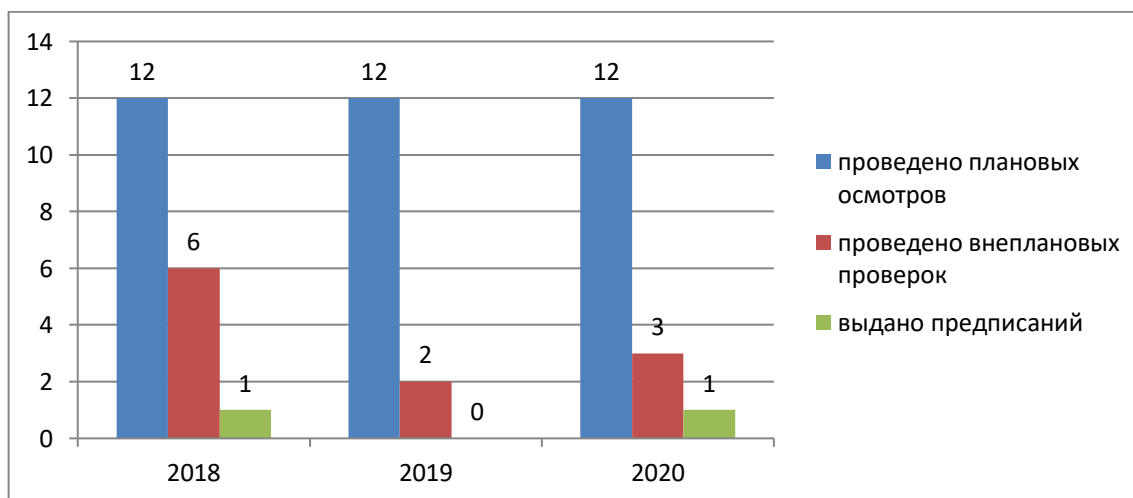


Рисунок 13 – Структура деятельности Управления по торговле и услугам [32]

Таким образом, муниципальный контроль торговой деятельности в значительной мере ориентирован на внеплановые проверки, которые должны

проводиться по обращениям организаций, органов власти и граждан. Проверок немного. В целом требования законодательства в торговле соблюдаются.

В современном муниципальном управлении активно применяются цифровые и информационные технологии. В Челябинске реализуется проект «Умный город», который состоит в информатизации и цифровизации систем городского управления. Проект включает в себя несколько уровней и подразумевает создание геоинформационной, градостроительной и архитектурной моделей города. Основные направления цифровизации, выделенные в дорожной карте пилотного проекта по цифровизации городского хозяйства г. Челябинска следующие: городское управление, ЖКХ, инновации для городской среды, городской транспорт, интеллектуальные системы общественной безопасности, экологической безопасности, туризм и сервис, образование, здравоохранение.

Система «Умный город» в большей степени ориентирована на среду проживания, повышение уровня комфортности. Но возможности по осуществлению отдельных видов муниципального контроля также присутствуют.

Рассмотрим применение возможностей Умного города для целей муниципального контроля (таблица 7).

Таблица 7 – Использование технологий Умного города для целей муниципального контроля

Вид контроля	Система
Муниципальный земельный контроль	Нет
Муниципальный жилищный контроль	Геоинформационная система «Геопортал Челябинской области», (приложение «Активный гражданин»); комплексная цифровизация микрорайона Парковый
Муниципальный контроль в сфере благоустройства	Геоинформационная система «Геопортал Челябинской области», (приложение «Активный гражданин»); комплексная цифровизация микрорайона Парковый
Муниципальный контроль в сфере охраны ООПТ	Установка экологических постов по всему городу
Муниципальный контроль торговой деятельности	Нет
Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	Видеонаблюдение на дорогах

Анализ показал, что Умный город в значительной степени охватывает вопросы ЖКХ и предполагает максимальные возможности по проведению муниципального жилищного контроля. Однако остальные направления и виды муниципального контроля системой практически не охвачены.

Если использовать показатели оценки внедрения технологий Умного города в систему городского хозяйства, утвержденные в Проекте Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства № 659/пр от 31 октября 2008 года, то данные можно представить следующим образом (рисунок 14).

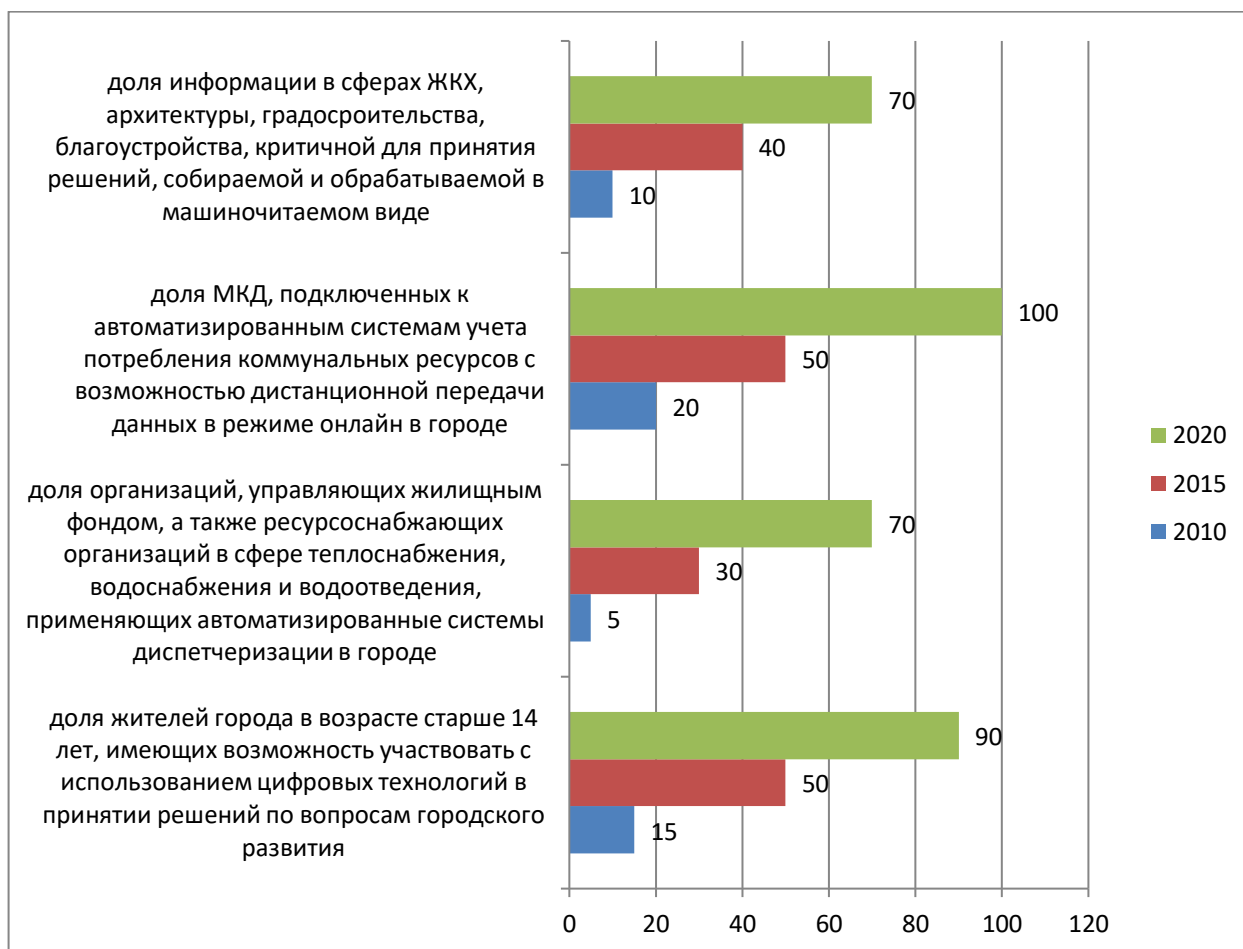


Рисунок 14 – Оценка использования цифровых технологий в муниципальном контроле (жилищная сфера), рассчитываемых в соответствии с показателями в Ведомственном проекте цифровизации городского хозяйства «Умный город»

Из графика видно, что уровень использования цифровых технологий в жилищном муниципальном контроле растет существенно.

2.4 Выявление проблем организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

На первом этапе был проведен анализ нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. По всем видам муниципального контроля создана нормативно-правовая база, включающая в себя федеральные и региональные законы, а также подзаконные акты. Административные регламенты исполнения функций по осуществлению муниципального контроля также разработаны по всем анализируемым видам. Также сформированы и действуют программы профилактики нарушений и планы проверок отдельно по каждому виду муниципального контроля.

Что касается методик оценки эффективности муниципального контроля, то показатели содержатся в различных нормативно-правовых актах. Как таковых методик оценки эффективности муниципального контроля по видам контроля не создано на муниципальном уровне. Есть нормативы состояния подконтрольных объектов. Например, в жилищной сфере есть требования к содержанию жилых домов. Также есть показатели оценки эффективности и результативности реализации программ профилактики. Но эти показатели в большей степени отражают саму деятельность (исполнение программных мероприятий), но не результаты влияния на конкретную сферу. Таким образом, показателей, отражающих эффективность муниципального контроля, нет. Есть только показатели оценки внедрения технологий Умного города в систему городского хозяйства, утвержденные в Проекте Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства № 659/пр от 31 октября 2008 года. Они рассмотрены в п.2.1 в рамках анализа нормативного обеспечения муниципального контроля. Однако они достаточно узкие, если оценивать их с позиции муниципального контроля.

Что касается организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска, то по каждому виду контроля действует отдельное подразделение. Помимо этого, общие контрольные функции исполняет Контрольный отдел Управления организационной и контрольной работы Администрации города.

Таким образом, структура по осуществлению по всем видам муниципального контроля создана и действует. Осуществление контроля отраслевыми органами является более эффективной практикой, чем осуществление разных видов контроля одним подразделением, как это, например, создано в Калининграде (Комитет муниципального контроля). Что касается структуры также можно считать эффективной практику г. Омска, где в каждой районной администрации есть штатные работники по осуществлению жилищного контроля – эффективность такой работы должна быть выше.

Стандартизованность процедуры положительно характеризует и сам процесс организации. Разработан алгоритм действий при выявлении административных правонарушений. Он также единый для всех видов муниципального контроля. Функционирует система профилактики. В рамках профилактических мероприятий ежегодно принимаются программы профилактики, а также размещаются материалы по обязательным требованиям в системе интернет (на сайте).

Проведен анализ показателей и направлений контрольной деятельности. Теперь рассмотрим использование передового муниципального опыта в Челябинске. Передовые практики были рассмотрены в первой главе (таблица 8).

Таблица 8 – Муниципальная практика контрольно-надзорной деятельности органов местного самоуправления [21]

Муниципальное образование	Эффективная практика	Использование практики в Челябинске
Ангарский городской округ	Четко и конкретное определение точек контроля реализации стратегий, наличие показателей	Используется частично. Что касается методик оценки эффективности муниципального

Окончание таблицы 8

Муниципальное образование	Эффективная практика	Использование практики в Челябинске
	и методик оценки	контроля, то показатели содержатся в различных нормативно-правовых актах. Как таковых методик оценки эффективности муниципального контроля по видам контроля не создано на муниципальном уровне.
Калужская область	Реализация проекта по совершенствованию КНД путем инвентаризации, систематизации, сокращения количества, актуализации обязательных требований с использованием цифровых технологий	Осуществляется регулярно
Ханты-Мансийск	Пилотный проект по совершенствованию КНД на муниципальном уровне путем актуализации подконтрольных данных, проведения обучающих мероприятий и т.д.	Осуществляется регулярно
Калининград	Создан Комитет муниципального контроля с целью реализации муниципального контроля всех видов	Технология единого контрольного органа в Челябинске не применяется
Омск	На осуществление муниципального жилищного контроля как наиболее важного вида контроля на территории города Омска уполномочено 11 должностных лиц в районных администрациях. В качестве положительного момента можно рассматривать тесное взаимодействие и постоянный оперативный контакт муниципальных жилищных инспекторов с управляющими организациями.	Данная технология в Челябинске не применяется
Москва	Контроль осуществляется с применением «умных технологий»	Реализация проекта «Умный город» - охватывает вопросы муниципального контроля только в сферах ЖКХ, благоустройства
Санкт-Петербург	Применение различных систем типа «Умного города»	Реализация проекта «Умный город» - охватывает вопросы муниципального контроля только в сферах ЖКХ, благоустройства

Можно сделать вывод о наличии проблем в вопросах организации контрольной деятельности.

На основе проведенного анализа можно структурировать проблемы в единую таблицу.

Таблица 9 – Проблемы муниципального контроля в г. Челябинске

Тип проблем	Характеристика проблем
Проблемы нормативно-правового и методического обеспечения	На муниципальном уровне отсутствуют методики оценки эффективности муниципального контроля по всем видам контроля, не разработаны показатели эффективности. Есть только показатели оценки внедрения технологий Умного города в систему городского хозяйства, утвержденные в Проекте Приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства № 659/пр от 31 октября 2008 года.
Проблемы организационного обеспечения	Нет структурных единиц (специалистов) по отдельным видам контроля в Администрациях районов города.
Проблемы организации и процесса проведения муниципального контроля	Организация включает в себя стандартизованную процедуру осуществления контроля, этапность, алгоритм действий при выявлении административных правонарушений. Недостатком можно считать снижение объемов проверок.
Проблемы результативности и эффективности контрольной деятельности (по динамике числа выявленных нарушений)	Сохранение количества нарушений по всем видам муниципального контроля (за исключением ООПТ), отсутствие снижения.

Анализ организации контроля по видам показало ряд различий. Например, выявлено, что по земельным вопросам плановых проверок в 2020 году не было вообще. По всем видам муниципального контроля отмечается снижение объема плановых проверок. По торговой деятельности очень низкий показатель плановых проверок (всего 12 за год). Такую ситуацию можно было бы считать нормальной, если бы число нарушений снижалось. Но наличие нарушений и их стабильное количество по всем видам муниципального контроля (за исключением ООПТ) является признаком недостаточной эффективности.

Вывод по главе

Во второй главе был изучен порядок, особенности и проблемы муниципального контроля в г. Челябинске. Проведен анализ структуры,

ответственной за муниципальный контроль. Выявлены и проанализированы основные виды муниципального контроля. Все виды контроля в целом обеспечены нормативно-правовой регламентацией. Однако отсутствует ряд документов: отсутствуют методики оценки эффективности муниципального контроля по всем видам контроля, не разработаны показатели эффективности, также нет единого положения о муниципальном контроле в г. Челябинске.

Анализ организации муниципального контроля показал, что все процедуры по осуществлению контроля реализуются. Используются плановые и внеплановые проверки. Готовятся отчеты по результатам проверок. Практикуется профилактическая деятельность. Недостатком можно считать снижение объемов проверок. Однако данный факт может иметь место и по другим причинам: запрет на проведение проверок организаций малого и среднего бизнеса в период пандемии, увеличение влияния профилактических мер. Сохранение уровня нарушений свидетельствует о недостаточности мер муниципального контроля.

Анализ организационного обеспечения в целом соответствует законодательству и контрольным функциям: в Администрации действует Контрольный отдел Управления организационной и контрольной работы Администрации города, однако его функции ограничены проверкой нормативно-правовых актов. Муниципальный контроль различных видов осуществляется отраслевыми подразделениями Администрации. Положительным фактом такой ситуации считается проработанность и компетентность специалистов в конкретной отрасли. Недостатком является отсутствие контроля за этими специалистами. Также нет единой стратегии развития муниципального контроля по причине отсутствия организующего органа. Все виды контроля разрозненны и не образуют единой комплексной системы. Также нет структурных единиц по отдельным видам контроля в Администрациях районов города. В этих условиях целесообразно обратиться к передовой муниципальной практике и использовать опыт других муниципальных образований для улучшения муниципального контроля в г. Челябинске.

3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

3.1 Рекомендации по повышению эффективности контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

Во второй главе были выявлены проблемы контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. В том числе определены проблемы нормативно-правового и методического обеспечения, которые состоят в отсутствии методики оценки эффективности муниципального контроля по всем видам контроля и показателей эффективности. Также нет Положения о контрольной деятельности в г. Челябинске. Создано и действует достаточно много Положений частных – относящихся к конкретному виду контроля. Но единого положения нет.

Также определена проблема сохранения числа нарушений, выявляемых при проведении контрольных мероприятий. Что характерно – отмечено снижение объемов проверок. Логика решений не прослеживается. Данный вопрос также надо проработать. Возможно увеличение проверок и не требуется. Но следует предпринять меры по снижению количества нарушений.

Рассмотрим возможные решения озвученных проблем.

Для начала можно сосредоточиться на подготовке Положения о контроле. Методику оценки эффективности также включим в Положение о контроле.

Первоначально в Положении следует определить функции муниципального контроля в г. Челябинске.

Далее перечислим основные и вспомогательные функции муниципального контроля, осуществляемые различными органами и подразделениями:

1. Организация мероприятия для проведения муниципального контроля:

- подготовка планов проверки подразделений и основных направлений проверок с указанием сроков;
- подписание приказа о принятии плана проверки;
- согласование проведения внеплановой проверки с органами прокуратуры;
- уведомление предпринимателей и иные организации о готовящейся проверке;
- собственно проведение проверки;
- анализ результатов проверки и подготовка документов;
- контроль исполнения руководителями предприятий предписаний;
- включение в план профилактических работ выводы по результатам годовых проверок.

2. Формирование статистики по проводимым контрольным мероприятиям, отчетности.

3. Участие в подготовке проектов муниципальных нормативных правовых актов, находящихся в сфере компетенций контрольных органов и касающихся муниципального контроля и функционирования объектов муниципального контроля.

4. Организация приема граждан и организаций, а также приема обращений от них по вопросам, находящимся в компетенции контрольных органов и касающихся деятельности подконтрольных объектов.

5. Организация работы с документами по вопросам контроля, обеспечение доступа к ним потребителей информации (органов власти, Прокуратуры, граждан) – по запросу и в соответствии с порядком предоставления информации.

6. Проведение архивирования документов, обеспечение их хранения в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами и потребностями контрольной сферы деятельности.

7. Сохранение сведений и данных, представляющих государственную тайну либо не подлежащих разглашению в соответствии с действующим законодательством.

8. Осуществление дополнительных полномочий, предоставленных Правительством региона.

Вторым параграфом Положения о муниципальном контроле сделаем описание структуры муниципального контроля с определением функций подразделений.

Существующая схема организационной структуры контроля представлена в главе 2. Работы по контролю осуществляются:

- 1) отраслевыми Управлениями – отраслевой контроль;
- 2) Контрольным отделом Управления организационной и контрольной работы Администрации города – осуществляет контроль документов, НПА.

Анализируя передовой опыт российских муниципальных практик, можно прийти к выводу, что в целом такая структура контроля является наиболее эффективной в плане соблюдения отраслевых стандартов деятельности. Но имеет другие недостатки:

– отсутствие подконтрольности отраслевых органов – их работу никто не контролирует;

– в отдельных случаях (например, жилищный контроль) эффективна практика Омска, когда в районных администрациях действует 1-2 штатные единицы по осуществлению муниципального контроля.

В связи с этим считаем необходимым следующие действия:

1) рассмотреть возможность обеспечения жилищного контроля дополнительно на уровне районных администраций: либо создать штатные единицы, либо обязать работников районных городских администраций выполнять дополнительные функции по жилищному контролю;

2) сохранить существующую структуру муниципального контроля (выполнение контрольных функций самими отраслевыми управлениями);

3) наделить Контрольный отдел Управления организационной и контрольной работы Администрации города дополнительными функциями по анализу контрольной работы, осуществимой отраслевыми управлениями. Также вменить в обязанность отделу разрабатывать общую стратегию и планирование по

осуществлению муниципального контроля. Кроме того, поручить функции сбора отчетности от отраслевых Управлений по результатам контрольной деятельности;

4) обеспечить взаимосвязь между подразделениями в случае необходимости совместных действий (например, дорожный контроль и жилищный контроль – при возникновении проблемы дорожного покрытия внутри жилых районов);

5) обеспечить возможности создания комиссий по контрольным мероприятиям в случае необходимости. Это право и обязанность возложить на Контрольный отдел Управления организационной и контрольной работы Администрации города.

В таблице 10 представлено внесение изменений в структуру муниципального жилищного контроля.

Таблица 10– Внесение изменений в структуру муниципального жилищного контроля

Район	Наличие должностных лиц	Что надо сделать
Калининский	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 2 специалиста.	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля
Курчатовский	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 2 специалиста	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля
Ленинский	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 2 специалиста	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля
Металлургический	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 1 специалист	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля
Советский	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 3 специалиста	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля
Тракторозаводский	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 1 специалист	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля

Окончание таблицы 10

Район	Наличие должностных лиц	Что надо сделать
Центральный	Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории: в отделе действует 2 специалиста	Следует специалисту отдела поручить меры по организации и проведению жилищного контроля

Таким образом, в каждом районе в Администрации действует Отдел благоустройства и обеспечения жизнедеятельности территории. Существуют различия в численности специалистов отдела. Сама структура администрации утверждена на уровне города и является типовой. Соответственно функции по жилищному контролю могут осуществляться на уровне районных администраций. Однако должна быть конкретизация: какие функции выполняет район, а какие город.

Аналогичным образом следует решить вопрос и с благоустройством, поскольку на районном уровне эта функция местного самоуправления также реализуется. Вопросы контроля в сфере благоустройства в районах будут также поручены тому же отделу, что и в области жилищного контроля. Эти различия отразим в таблице 11.

Таблица 11 – Разграничение полномочий по осуществлению жилищного контроля и контроля в сфере благоустройства территорий между городскими ОМСУ и районными

Вид контроля	ОМСУ г. Челябинска	ОМСУ районов г. Челябинска
Жилищный контроль	<ul style="list-style-type: none"> – планирование жилищного контроля; – определение порядка проведения жилищного контроля; – разработка методических указаний по осуществлению жилищного контроля; – разработка методик и индикаторов для осуществления жилищного контроля. 	<ul style="list-style-type: none"> – прием жалоб и обращений, касающихся сферы жилищного контроля; – решение вопросов по устранению нарушений в сфере жилищного контроля; – передача жалоб и обращений по проблемам жилищного контроля, если они относятся к другим ведомствам (например, жалобы по качеству воды и т.д.).

Окончание таблицы 11

Вид контроля	ОМСУ г. Челябинска	ОМСУ районов г. Челябинска
Контроль в сфере благоустройства	<ul style="list-style-type: none"> – планирование контроля в сфере благоустройства; – определение порядка проведения контроля в сфере благоустройства; – разработка методических указаний по осуществлению контроля в сфере благоустройства; – разработка методик и индикаторов для осуществления контроля в сфере благоустройства. 	<ul style="list-style-type: none"> – прием жалоб и обращений, касающихся сферы контроля в сфере благоустройства; – решение вопросов по устранению нарушений в сфере контроля в сфере благоустройства; – передача жалоб и обращений по проблемам контроля в сфере благоустройства, если они относятся к другим ведомствам.

Теперь определим функции Контрольного отдела Управления организационной и контрольной работы Администрации города:

- анализ нормативно-правовых актов (функция была и прежде);
- анализ контрольной работы, осуществимой отраслевыми управлениями, проведение оценки их эффективности по методике (представлена ниже);
- разработка общей стратегии и планирования по осуществлению муниципального контроля;
- сбор, анализ, хранение и использование отчетности от отраслевых Управлений по результатам контрольной деятельности.

Помимо этого, конкретизации подлежат и отдельные виды контроля. Так, например, земельный контроль также вменяется в обязанности муниципальных органов власти. Однако полномочия здесь совсем другие. Предлагается использовать опыт Омска, где осуществили разграничение полномочий между Администрацией административных округов и Департаментом имущественных отношений Администрации города Омска. В итоге получим разграничения между Администрацией г. Челябинска и Администрациями муниципальных внутригородских районов г. Челябинска.

Предлагаемые изменения отражаются и на самой структуре управления (рисунок 15).

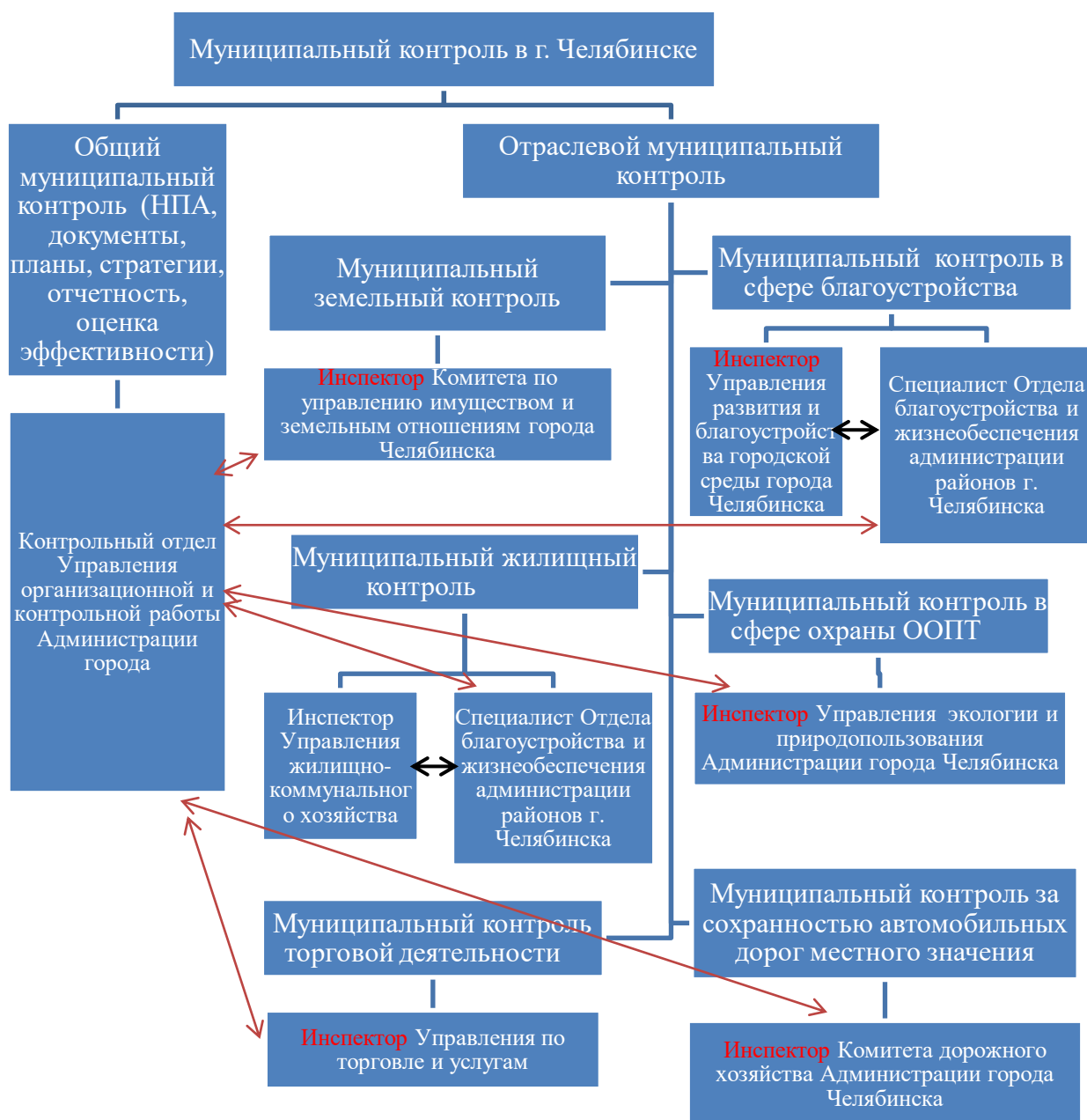


Рисунок 15 – Организационная структура муниципального контроля в г. Челябинске

Красными стрелками отражено взаимодействие отделов с Контрольным отделом. Черными стрелками показано взаимодействие подразделений Администрации города с Отделами благоустройства и жизнеобеспечения администраций районов. Разграничение полномочий по осуществлению земельного контроля представлено в таблице 12.

Таблица 12 – Разграничение полномочий по осуществлению земельного контроля на территории города

Администрации районов г. Челябинска	Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска
Муниципальный земельный контроль за соблюдением норм законодательством Челябинской области хозяйствующими субъектами, гражданами, органами власти по нарушениям, за которые может быть административная ответственность, в отношении земельных участков (под жилищное строительство, гаражные кооперативы и иные гаражные организации)	Муниципальный земельный контроль за соблюдением норм законодательством Челябинской области хозяйствующими субъектами, гражданами, органами власти по нарушениям, за которые может быть административная ответственность, в отношении земельных участков, расположенных на территории города, которые не контролируются районными администрациями

Далее рассмотрим оценку эффективности контрольной деятельности. Этот параграф должен быть также отражен в Положении о муниципальном контроле в г. Челябинске.

Для оценки эффективности контрольной деятельности предлагается перечень показателей, которые следует использовать в отношении каждого вида контроля либо подразделения по контролю (таблица 13).

Таблица 13 – Показатели контрольной деятельности

Показатель	Ед.изм
Общие показатели контрольной деятельности	
Выполнение плана проведения проверок доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок	%
Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя	Ед.
Доля проведенных внеплановых проверок, % от общего количества проведенных проверок	%
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан	%
Уровень нарушений при проведении муниципального контроля	
Доля заявлений органов муниципального контроля, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано, % от общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений	%
Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)	%
Доля проверок, проведенных органами муниципального контроля, с нарушениями требований законодательства, % от общего числа проведенных проверок	%

Окончание таблицы 13

Показатель	Ед. изм
Результаты проверок	
Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок, % от общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок	%
Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения, % от общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок	%
Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях, % от общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения	%
Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания, % от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях	%
Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов, %	%
Средний размер наложенного административного штрафа, в том числе на должностных лиц и юридических лиц	Тыс. руб.
Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел, % от общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований	%
Бюджетная и финансовая эффективность муниципального контроля	
Расходы на осуществление различных видов контроля, в том числе динамика расходов по периодам	Тыс. руб.
Численность штатных единиц по осуществлению муниципального контроля	Чел.

Кроме того, ежегодно должна проводиться оценка эффективности в целом и обеспеченности контрольной деятельности. Анализ документационного обеспечения предлагается представлять в таблице 14.

Таблица 14 – Бланк анализа документационного и нормативно-правового обеспечения видов контроля (проводить ежегодно)

Показатель	Виды контроля					
	Земельный контроль	Жилищный	В сфере благоустройства	Дорожный	В сфере охраны ООПТ	За торговой деятельностью
Наличие административных регламентов по осуществлению муниципального контроля (наличие одного регламента оценивалось в 1 балл)						

Окончание таблицы 14

Показатель	Виды контроля					
	Земельный контроль	Жилищный	В сфере благоустройства	Дорожный	В сфере охраны ООПТ	За торговой деятельностью
Развитость организационной структуры органов муниципального контроля (наличие структурных подразделений) (при наличии структурных подразделений присваивался 1 балл)						
Наличие соглашений о взаимодействии органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (при наличии соглашений о взаимодействии присваивался 1 балл)						
Качество доклада об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля, представленного в Минэкономразвития России (оценивалось в пределах от 0 до 2 баллов)						
Раскрытие информации об организации муниципального контроля на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет (оценивалось в пределах от 0 до 2 баллов)						
Объем проведенной работы в рамках муниципального контроля (интенсивность контрольных мероприятий) (оценивался в пределах от 0 до 1 балла).						
Порядки ведения перечня видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление						
Административные регламенты						
Программы профилактики						
Перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального контроля						
Руководства по соблюдению обязательных требований						
Порядки оформления и содержания заданий и оформление результатов проведения мероприятий по контролю						
Проверочные листы						

В главе 2 было отмечено сохранение уровня нарушений при общем снижении объема проверок. Действия по снижению объема проверок не кажутся адекватными, поскольку эффективность по снижению нарушений отсутствует. Действенными мерами здесь могут оказаться следующие.

Предлагается предоставить ряд полномочий контрольным органам и инспекторам в частности следующего плана:

–на региональном уровне необходимо подписать документ, свидетельствующий о праве муниципальных органов возбуждать административные дела, причем это право должны реализовывать инспектора, осуществляющие контроль и выявляющие нарушения при наличии доказательств объективной стороны административного правонарушения;

–на региональном уровне необходимо предоставить право муниципальным органам создавать при необходимости коллегиальные органы, уполномоченные на рассмотрение данной категории административных дел – административные комиссии.

Предполагаем, что неотвратимость наказания за нарушения позволит снизить количество нарушений. Создание коллегиальных органов даст возможность консолидировать ресурсы на решение конкретных проблем контрольной деятельности. Все предлагаемые мероприятия сформируем в таблицу 15.

Таблица 15 – План мероприятий по решению проблем

Мероприятие	Сроки	Ответственные	Документы
Определение функций муниципального контроля в г. Челябинске	01.08.2021 – 30.09.2021	Руководитель Контрольного отдела	Положение о муниципальном контроле в г. Челябинске (Приложение Д)
Пересмотр организационной структуры для осуществления муниципального контроля в г. Челябинске	01.10.2021 – 30.12.2021	Руководитель Контрольного отдела	Положение о муниципальном контроле в г. Челябинске (Приложение Д)
Разграничение и конкретизация полномочий по различным видам контроля между районными ОМСУ, отраслевыми управлениями Администрации г. Челябинска и Контрольным отделом	01.10.2021 – 30.12.2021	Глава Администрации г. Челябинска	Положение о муниципальном контроле в г. Челябинске (Приложение Д)

Окончание таблицы 15

Мероприятие	Сроки	Ответственные	Документы
Внесение изменений в должностные инструкции муниципальных служащих, чьи функции подлежат изменениям: – специалисты отделов благоустройства и жизнеобеспечения районных администраций – дополнительные функции по жилищному контролю	30.10.2021 – 30.11.2021	Руководители подразделений Администрации г. Челябинска	Измененные должностные инструкции специалистов: отделов благоустройства и жизнеобеспечения районных администраций – дополнительные функции по жилищному контролю
Внесение изменений в Положение о Контрольном отделе Управления организационной и контрольной работы Администрации города	30.10.2021 – 30.11.2021	Руководитель Контрольного отдела	Измененное Положение о Контрольном отделе Управления организационной и контрольной работы Администрации города (изменения касаются функций отдела)
Разработка методики оценки эффективности организации муниципального контроля	01.12.2021 – 30.12.2021	Руководитель Контрольного отдела	Методика оценки эффективности муниципального контроля
Подготовка и подписание Положения о муниципальном контроле в г. Челябинске	01.01.2022 – 30.01.2022	Глава Администрации г. Челябинска	Положение о муниципальном контроле в г. Челябинске (Приложение Д)
Предоставление возможности муниципальным органам возбуждать административные дела	01.01.2022 – 30.01.2022	Глава Администрации г. Челябинска	Распоряжение Правительства Челябинской области о внесении изменений в Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе»
Предоставление муниципальным органам создавать при необходимости коллегиальные органы	01.01.2022 – 30.01.2022	Глава Администрации г. Челябинска	

Таким образом, в данном случае был разработан проект по совершенствованию муниципального контроля в г. Челябинске. Он основан на выявленных в главе 2 проблемах. Суть проекта состоит в разработке ряда документов,

регламентирующих муниципальный контроль в г. Челябинске, а именно: Положения о муниципальном контроле в г. Челябинске, Методики оценки эффективности муниципального контроля в г. Челябинске. Кроме того, разработан ряд положений по изменению полномочий ОМСУ в г. Челябинске по результатам выявленных нарушений.

3.2 Прогноз эффективности мероприятия по совершенствованию контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска

Основной целью муниципального контроля является повышение безопасности предоставляемых населению услуг и товаров, повышение качества жизни населения. Это достигается путем снижения нарушений. В пункте 3.1 был разработан проект, имеющий цель снижения нарушений. Ожидаемый эффект будет связан со следующими фактами:

- консолидации усилий нескольких структур: администрации, районов, и т.д.;
- регламентации путем разработки Положения о муниципальном контроле в г. Челябинске;
- оценки эффективности и сравнения эффективности муниципального контроля всех видов, что позволит своевременно принимать меры по внесению изменений в процедуру контроля.

Расчет изменения численности служащих, отвечающих за муниципальный контроль представим в таблице 16.

Таблица 16 – Расчет изменения численности служащих, отвечающих за муниципальный контроль

Вид контроля	До реализации		После реализации	
	Контрольный орган, / специалист	Кол-во служ.	Контрольный орган / специалист	Кол-во служ.
Общий контроль	Специалисты Контрольного отдела	4	Специалисты Контрольного отдела	4

Окончание таблицы 16

Вид контроля	До реализации		После реализации	
	Контрольный орган, / специалист	Кол-во служ.	Контрольный орган / специалист	Кол-во служ.
Муниципальный земельный контроль	Специалисты Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска	2	Инспектор Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска,	1
			Служащие районной администрации	7
Муниципальный жилищный контроль	Специалисты Управления жилищно-коммунального хозяйства	2	Инспектор Управления жилищно-коммунального хозяйства	1
			Служащие районной администрации	7
Муниципальный контроль в сфере благоустройства	Специалисты Управления развития и благоустройства городской среды города Челябинска	2	Инспектор Управления развития и благоустройства городской среды города Челябинска	1
			Служащие районной администрации	7
Муниципальный контроль в сфере охраны ООПТ	Специалисты Управления экологии и природопользования Администрации города Челябинска	1	Инспектор Управления экологии и природопользования Администрации города Челябинска	1
Муниципальный контроль торговой деятельности	Специалисты Управления по торговле и услугам (различные специалисты Управления)	3	Инспектор Управления по торговле и услугам	2
Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	Специалисты Комитета дорожного хозяйства Администрации города Челябинска (различные специалисты Комитета)	3	Инспектор Комитета дорожного хозяйства Администрации города Челябинска	2
Итого	17		33	

Увеличение числа штатных единиц по осуществлению контроля обеспечивается не за счет преувеличения штата администрации, а за счет пересмотра функций и привлечения к муниципальному контролю специалистов администраций внутригородских районов г. Челябинска.

Изменение численности служащих, ответственных за муниципальный контроль представлено на рисунке 16.

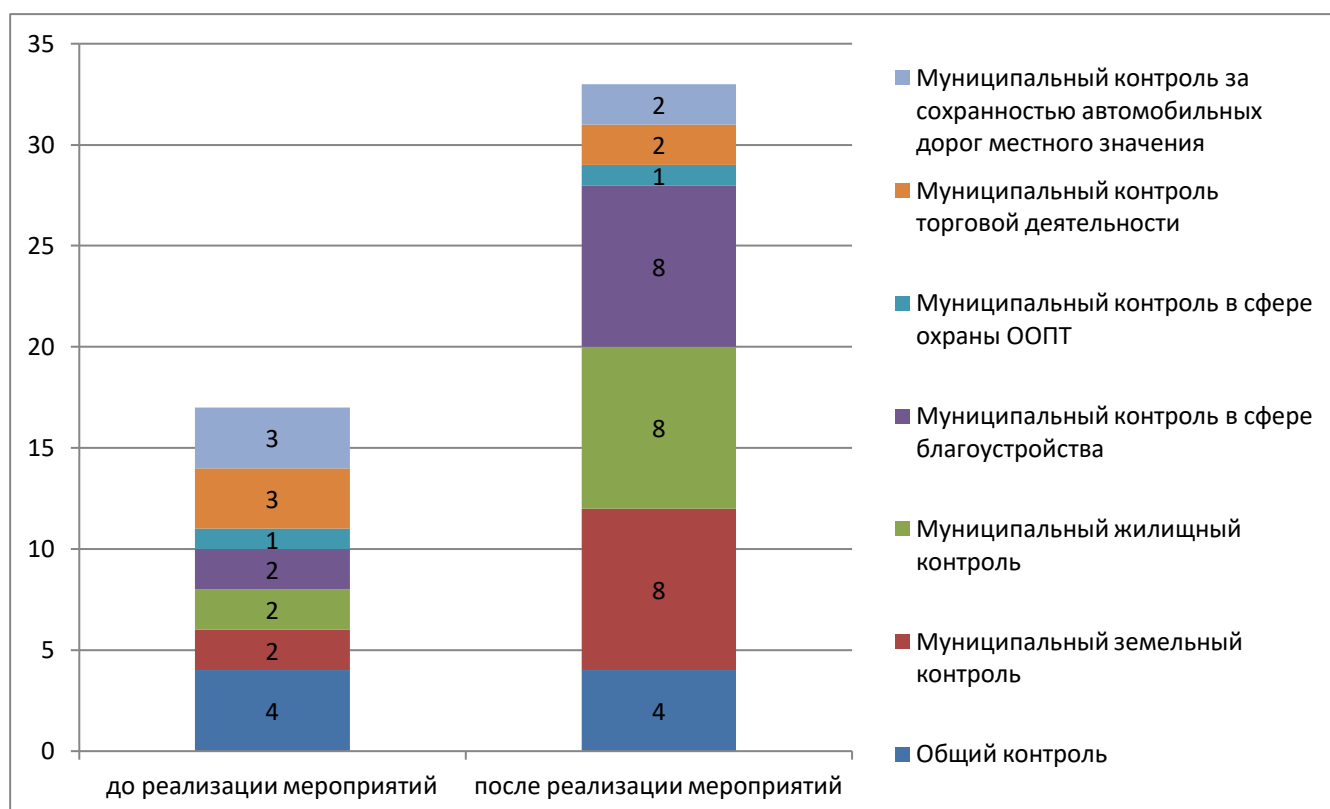


Рисунок 16 – Изменение численности служащих, ответственных за муниципальный контроль

Численность специалистов по муниципальному контролю увеличена, но при этом затраты остаются на прежнем уровне за счет отсутствия приема новых кадров. Конечным результатом проекта будет снижение объема нарушений, что отражено в таблице 17 и на графике.

Таблица 17 – Динамика случаев выявления нарушений (прогноз на 2022 год)

Вид контроля	Проверки			Нарушения		
	Проведено проверок в 2020 году	Тенденция за последние 5 лет	План / прогноз	Выявлено нарушений в 2020 году	Тенденция за последние 5 лет	План / прогноз
Земельный контроль	10	↓	12	26	↑	15
Жилищный контроль	139	↓	140	159	↑	130
Контроль благоустройства территорий	92	↓	94	226	↑	150

Окончание таблицы 17

Вид контроля	Проверки			Нарушения		
	Проведено проверок в 2020 году	Тенденция за последние 5 лет	План / прогноз	Выявлено нарушений в 2020 году	Тенденция за последние 5 лет	План / прогноз
Контроль в области экологии и природопользования	12	→	28	95	↑	77
Контроль в области торговой деятельности	13	↓	15	33	↑	21

Объем ожидаемых случаев выявления нарушений представим на графике (рисунок 17).

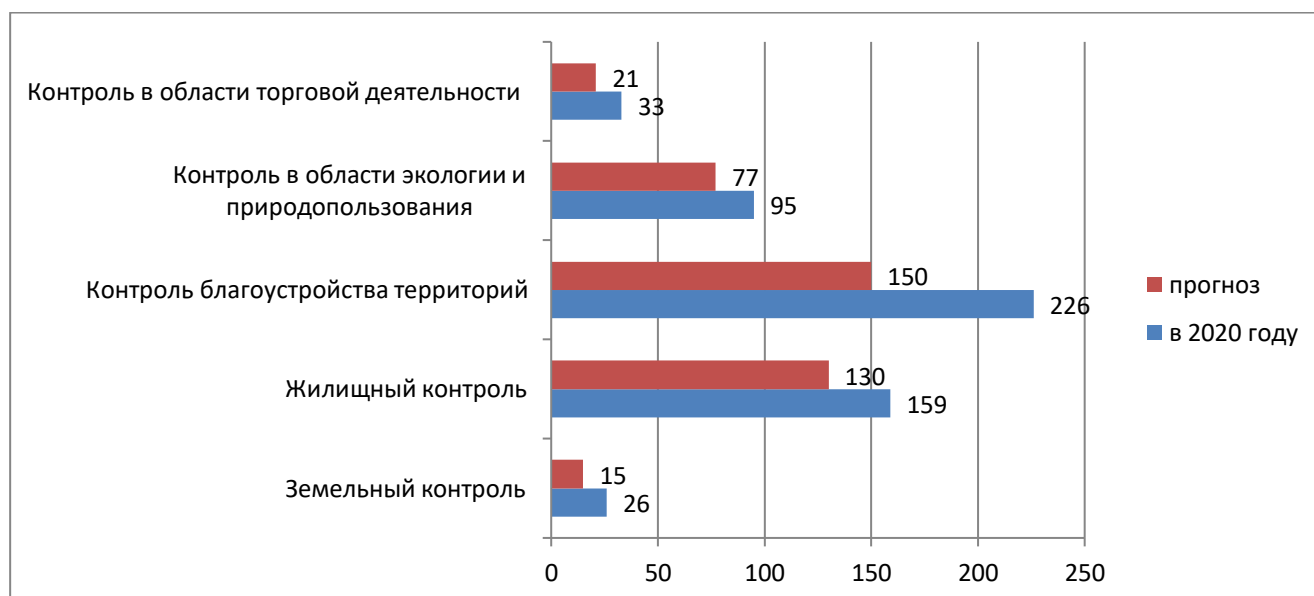


Рисунок 17 – Динамика случаев выявления нарушений по результатам муниципального контроля

Анализ показал эффективность предлагаемых мероприятий по проекту совершенствования организации контрольной работы в органах местного самоуправления в г. Челябинске.

Вывод по главе

В третьей главе был разработан проект совершенствования организации контрольной работы в органах местного самоуправления в г. Челябинске. Предложено разработать Положение о муниципальном контроле в г. Челябинске.

При разработке Положения составлена схема организационной структуры муниципального контроля в г. Челябинске. Также предложен вариант перераспределения полномочий по муниципальному контролю. В частности, рекомендовано на Контрольный отдел возложить функции организующего руководства муниципальным контролем: поручить планирование, проверку контрольных действий подразделений, разработку стратегии муниципального контроля, оценку его эффективности. Кроме того, представлен перечень показателей, по которому следует оценивать эффективность контрольной работы в г. Челябинске. Результатом предложенных мер ожидается снижение количества нарушений на фоне сохранения затрат на проведение контрольных мероприятий. Также численность штата контролеров увеличена не будет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Теоретически контроль представляет собой проверку и сравнение результатов какой-либо деятельности с плановыми показателями и показателями течения самого процесса. Муниципальный контроль характеризуется перечнем видов контроля, который сформирован в соответствии с основными функциями органов местного самоуправления. Муниципальный контроль охватывает жилищную сферу, область земельных отношений, сферу благоустройства, дорожный контроль, контроль за сохранностью ООПТ, а также за торговой деятельностью. Муниципальный контроль может проводиться в формах, предусмотренных законодательством: документарный контроль, выездная проверка, плановая проверка, внеплановая проверка и иные формы. Формы, методы и технологии организации контрольной работы зависят от способа организации местного самоуправления в целом, а также от полномочий, переданных им.

В данной работе разработана методика для оценки эффективности муниципального контроля. Описаны этапы исследования. На первом этапе выполнен анализ нормативно-правового, методического и документационного обеспечения контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. На втором этапе разработан анализ организации контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. На третьем этапе подготовлен анализ показателей контрольной работы в органах местного самоуправления г. Челябинска. На основе полученных сведений можно подготовить перечень и характеристику проблем муниципального контроля в городе.

В практической части работы был изучен порядок, особенности и проблемы муниципального контроля в г. Челябинске. Проведен анализ структуры, ответственной за муниципальный контроль. Все виды контроля в целом обеспечены нормативно-правовой регламентацией. Однако отсутствует ряд документов: отсутствуют методики оценки эффективности муниципального контроля по всем видам контроля, не разработаны показатели эффективности,

также нет единого положения о муниципальном контроле в г. Челябинске. Анализ организации муниципального контроля показал, что все процедуры по осуществлению контроля реализуются. Недостатком можно считать снижение объемов проверок. Однако сохранение уровня нарушений свидетельствует о недостаточности мер муниципального контроля.

Анализ организационного обеспечения в целом соответствует законодательству и контрольным функциям: в Администрации действует Контрольный отдел Управления организационной и контрольной работы Администрации города, однако его функции ограничены проверкой нормативно-правовых актов. Положительным фактом такой ситуации считается проработанность и компетентность специалистов в конкретной отрасли. Недостатком является отсутствие контроля за этими специалистами. Также нет единой стратегии развития муниципального контроля по причине отсутствия организующего органа. Все виды контроля разрозненны и не образуют единой комплексной системы. Также нет структурных единиц по отдельным видам контроля в Администрациях районов города.

Рассмотрев положительный опыт муниципальных образований, можно прийти к выводу о необходимости частных структурных изменений в организации муниципального контроля. В частности, рекомендовано на Контрольный отдел возложить функции организующего руководства муниципальным контролем: поручить планирование, проверку контрольных действий подразделений, разработку стратегии муниципального контроля, оценку его эффективности.

Данные предложения должны быть зафиксированы в Положении о муниципальном контроле в г. Челябинске, суть которого также была изложена в 3 главе исследования. Кроме того, представлен перечень показателей, по которому следует оценивать эффективность контрольной работы в г. Челябинске. Результатом предложенных мер ожидается снижение количества нарушений на фоне сохранения затрат на проведение контрольных мероприятий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред. от 22.03.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 (в ред. от 03.04.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ.2003 (в ред. от 31.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
6. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» № 607 от 28.04.2008: Указ Президента РФ (в ред. от 04.11.2016) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
7. О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и пункта 2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Постановление Правительства РФ № 1317 от 17.12.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.
8. Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

9. О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

10. О Порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности органами местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области: Постановление Правительства Челябинской области от 18.04.2012 № 183-П (в ред. от 21.11.2012 № 646-П) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru>.

11. Устав города Челябинска.

12. Абрамов, А.П. Эффективность работы органов местного самоуправления – основа формирования инвестиционного климата в муниципальном образовании / А.П. Абрамов // Вестник Томского государственного университета. – 2012.

13. Бакаев, В.В. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад / В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов, и др. – М.: МАКС Пресс, 2013. – 415 с.

14. Большакова, Ю.М. Оценка населением эффективности деятельности органов местного самоуправления: практика муниципальных исследований республики Коми / Ю.М. Большакова // Вопросы управления. – 2015. – № 2 (14). – С. 29–37.

15. Глигич-Золотарева, М.В. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах / М.В. Глигич-Золотарева, Н.И. Лукьянова, К.С. Кирюхин, и др. // Аналитический вестник, 2014. – С. 19–41.

16. «Дорожная карта» дальнейшего развития и освоения механизмов управления по результатам в деятельности органов исполнительной власти и

местного самоуправления в 2014–2016 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4.

17. Ефимова, М.Р. Статистическое исследование результативности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления / М.Р. Ефимова, Л.С. Пантелина // Вестник университета. – 2013. – № 17. – С. 74–85.

18. Зинченко, И.Ю. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ / И.Ю. Зинченко // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 1. – С. 14–18.

19. Миронов, Н.М. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения / Н.М. Миронов // Практика муниципального управления. 2011. № 3. – С. 6–28.

20. Можаяева, Н.Г. Муниципальное управление: учебное пособие / Н.Г. Можаяева, А.А. Скамницкий. – М.: Гардарики УИЦ, 2016. – 254 с.

21. Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. – 300 с.

22. Петрова, Е.А. Методологические проблемы и принципы формирования системы оценки эффективности территориального управления с учетом стратегических ориентиров развития / Е.А. Петрова, В.В. Калинина, А.В. Шевандрин // Экономика региона. – 2014.

23. Салихов, З.А. Вопросы оценки контрольно-ревизионной работы администрации городов и районов / З.А. Салихов. Сборник научных трудов «Математические и инструментальные методы экономического анализа: управление качеством». Тамбов, 2014.

24. Салихов, З.А. Методология, методика и организация контрольно-ревизионной работы / З.А. Салихов. Диссертация и по ВАК 08.00.12, – М. МГУ, 2013.

25. Скорлупин, А.Ю., Надзор за деятельностью органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Скорлупин А.Ю. // Безопасность бизнеса, 2013. – С. 19–26.

26. Тоглоева, Д.П. Совершенствование региональной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / Д.П. Тоглоева // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 2. – С. 81–87.

27. Холопов, В.А. Актуальные вопросы развития системы муниципального финансового контроля в России / Холопов В.А. // Налоги (газета), 2012.

28. Масленникова, Е. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / Е. Масленникова, М. Мокеев, Н. Гегедюш. – Режим доступа: http://www.uhlib.ru/yurisprudencija/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie_konspekt_lekcii/index.php.

29. Муниципальный жилищный контроль [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/zhilishchno-kommunalnoe-hozyaystvo-goroda/municipalnyy-zhilishchnyy-kontrol>

30. Муниципальный контроль [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-organizacionnoy-i-kontrolnoy-raboty/municipalnyy-kontrol>.

31. Муниципальный контроль торговой деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-po-torgovle-i-uslugam-administracii/municipalnyy-kontrol-v-oblasti-torgovoy>.

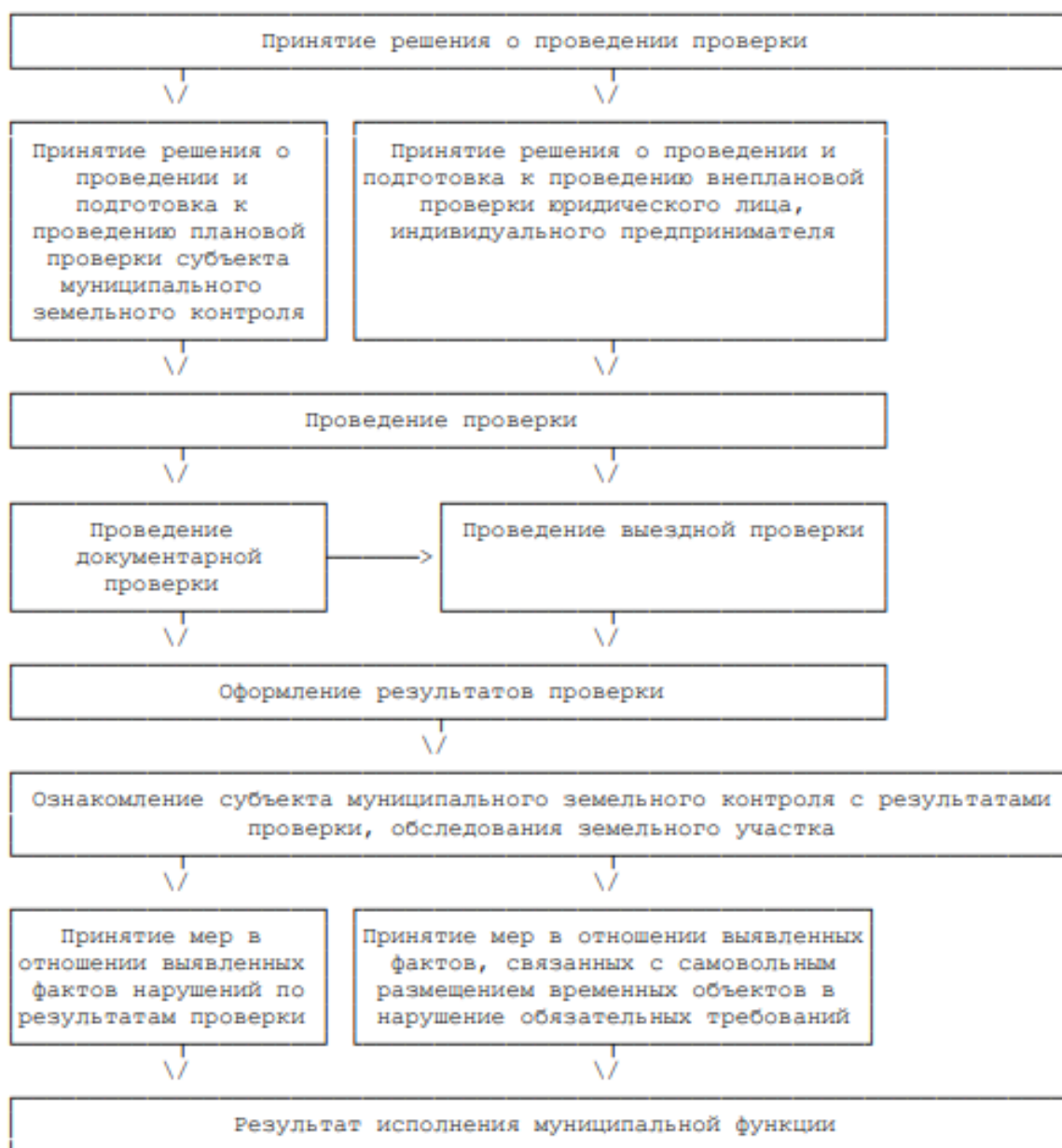
32. Обзор обращения практики муниципального контроля в области торговой деятельности [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/sites/default/files/n/page/41114/upload/obzorpomunicipalkontrolyu-dlyarazmeshcheniyanasayte1.pdf>.

33. Перечень требований, соблюдение (исполнение) которых является предметом проводимых проверок соблюдения земельного законодательства [Электронный ресурс] // Комитет по управлению имуществом и земельными отношениями города Челябинск. – Режим доступа: <https://kuizo.ru/municipalnyj-zemelnyj-kontrol/perechen-trebovanij-sobljudenie-ispolnenie-kotorykh-javljaetsja-predmetom-provodimyx-proverok-sobljudenija-zemelnogo-zakonodatelstva>.

34. Проведение рейдовых проверок при осуществлении муниципального контроля в области ООПТ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Челябинска. – Режим доступа: <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/upravlenie-ekologii-i-prirodopolzovaniya/municipalnyy-kontrol/osobo-ohranyaemye-prirodnye-territorii-mestnogo/provedenie-reydovyh-proverok-pri-osushchestvlenii>.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Блок-схема исполнения муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «город Челябинск»



ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Скрин-шот типовой формы ежегодного плана проведения плановых проверок (Управление жилищно-коммунального хозяйства Администрации города)

1	2			3	4	5	6	7	8			9	10	11
	Адреса								Основание проведения проверки					
Наименование проверяемого лица (ЮЛ, ИП, ОГВ, ФИО должностного лица), деятельность которого подлежит проверке	место (места) нахождения (ЮЛ, ОГВ, ФИО должностного лица)	место (места) фактического осуществления деятельности юридического лица (ЮЛ), индивидуального предпринимателя (ИП)	места нахождения объектов	Основной государственный регистрационный номер (ОГРН) (не более 15 символов)	Идентификационный номер налогоплательщика (ИНН) (не более 12 символов)	Цель проведения проверки	дата государственной регистрации юридического лица (ЮЛ), индивидуального предпринимателя (ИП) (ДД,ММ,ГГГГ)	дата окончания последней плановой проверки (ДД,ММ,ГГГГ)	дата начала осуществления контролируемым юридическим лицом (ЮЛ), индивидуальным предпринимателем (ИП) деятельности в соответствии с предоставлением разрешения о начале деятельности (ДД,ММ,ГГГГ)	иные основания в соответствии с федеральным законом				
ООО "ДЭЗ Калининского района"	Челябинская область, г. Челябинск, ул. Калинина, д. 11, корп. А	Челябинская область, г. Челябинск, ул. Калинина, д. 11, корп. А		105742159084	7447087928	соблюдение требований жилищного законодательства	03.11.2005							

12	13	14	15	16	17	18	19	20	25
Дата начала проведения проверки (ДД,ММ,ГГГГ или порядковый номер месяца или название месяца на русском языке в Им.падеже)	Срок проведения плановой проверки		Форма проведения проверки (документарная, выездная, документарная и выездная)	Наименование органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, с которыми проверка проводится совместно	Информация о постановлении о назначении административного назначения или решении о приостановлении и (или) аннулировании лицензии			Информация о присвоении деятельности юридического лица (ЮЛ) и индивидуального предпринимателя (ИП) определенной категории риска, определенного класса (категории опасности), об отнесении объекта государственного контроля (надзора) к определенной категории риска, определенном классу (категории) опасности (Чрезвычайно высокий риск (1 класс) Высокий риск (2 класс) Значительный риск (3 класс) Средний риск (4 класс) Умеренный риск (5 класс) Низкий риск (6 класс))	ПОРЯДКОВЫЙ НОМЕР ПРОВЕРКИ В СИСТЕМЕ ФГИС ЕРП (не заполняется при создании нового плана)
рабочих дней	рабочих часов (для МСП и МКП)	Постановление о назначении административного назначения или решении о приостановлении и (или) аннулировании лицензии			Дата вступления в законную силу (ДД,ММ,ГГГГ)	Дата окончания проведения проверки, по результатам которой они были приняты (ДД,ММ,ГГГГ)			
Март	0	20	Документарная и выездная	Главное управление МЧС России по Челябинской области				Низкий риск (6 класс)	741901836068

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Скрин-шот страницы «Обзор обобщения правоприменительной практики осуществления муниципального жилищного контроля за 2020 год»

Проведение консультативной работы - постоянно при необходимости.

Информирование физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей об изменениях в законодательстве по вопросам организации и осуществления муниципального жилищного контроля – при необходимости.

В целях профилактики правонарушений управляющими организациями, на основе анализа причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, актуальных в 2020 году, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям необходимо:

1) осуществлять постоянный контроль за жилищным фондом, поддерживать в исправности, работоспособности, наладке и регулированию инженерных систем и т.д.

Контроль над техническим состоянием следует осуществлять путём проведения плановых и внеплановых осмотров (особое внимание в процессе осмотров должно быть уделено тем зданиям и их конструкциям, и оборудованию, которые имеют физический износ свыше 60%). Вести соответствующую разъяснительную работу с эксплуатационным персоналом и населением;

2) обеспечивать качественное выполнение работ по обслуживанию (содержанию и ремонту) жилищного фонда, обеспечивающих нормативные требования проживания жителей и режимов функционирования инженерного оборудования (особенно в зимний период).

В целях недопущения лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами действующего законодательства, рекомендуется повышать юридическую грамотность путём отслеживания изменений в действующем законодательстве, кроме того, рекомендуется посещать рабочие встречи, заседания, проводимые на областном уровне.

Деятельность муниципального жилищного контроля в 2021 году и последующие годы также будет направлена на профилактику нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, на создание комфортных и безопасных условий для проживания граждан, улучшение качества предоставляемых населению жилищных, коммунальных услуг и содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в жилищно-коммунальной сфере.

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Перечень методических материалов Управления жилищно-коммунального хозяйства города Челябинска в сфере ЖКХ

1. Вопросы по выбору способа управления многоквартирным жилым домом.
2. Информационно-справочное пособие горожанина «Как управлять своим домом. Тарифная политика».
3. Методические рекомендации и уставные документы для регистрации ТСЖ.
4. Памятка собственникам помещений в многоквартирном доме, инициативным группам о порядке создания и деятельности Совета многоквартирного дома.
5. Проект «Формирование советов МКД как инструмент защиты прав и свобод человека в сфере ЖКХ».
6. Методические рекомендации и уставные документы для регистрации ТСЖ.
7. Актуальные вопросы ЖКХ. Пособие для собственников многоквартирных домов.
8. Азбука ЖКХ.
9. Рекомендации населению от МЧС.
10. Школа грамотного потребителя.

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Положение о муниципальном контроле в г. Челябинске

1. Основные и вспомогательные функции муниципального контроля, осуществляемые различными органами и подразделениями:

1.1. Организация мероприятия для проведения муниципального контроля:

– подготовка планов проверки подразделений и основных направлений проверок с указанием сроков;

– подписание приказа о принятии плана проверки;

– согласование проведения внеплановой проверки с органами прокуратуры;

– уведомление предпринимателей и иные организации о готовящейся проверке;

– собственно проведение проверки;

– анализ результатов проверки и подготовка документов;

– контроль исполнения руководителями предприятий предписаний;

– включение в план профилактических работ выводы по результатам годовых проверок

1.2. Формирование статистики по проводимым контрольным мероприятиям, отчетности.

1.3. Участие в подготовке проектов муниципальных нормативных правовых актов, находящихся в сфере компетенций контрольных органов и касающихся муниципального контроля и функционирования объектов муниципального контроля.

1.4. Организация приема граждан и организаций, а также приема обращений от них по вопросам, находящимся в компетенции контрольных органов и касающихся деятельности подконтрольных объектов.

1.5. Организация работы с документами по вопросам контроля, обеспечение доступа к ним потребителей информации (органов власти, Прокуратуры, граждан)

–по запросу и в соответствии с порядком предоставления информации, а также в соответствии с требованиями Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

1.6. Проведение архивирования документов, обеспечение их хранения в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами и потребностями контрольной сферы деятельности.

1.7. Сохранение сведений и данных, представляющих государственную тайну либо не подлежащих разглашению в соответствии с действующим законодательством.

1.8. Осуществление дополнительных полномочий, предоставленных Правительством региона.

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

Совершенствование организации контрольной работы в органах местного самоуправления (на примере Челябинского городского округа)

АЛЬБОМ ИЛЛЮСТРАЦИЙ
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ЮУрГУ – 38.03.04.2021.388.АИ ВКР

Количество листов 18

Руководитель, к.э.н., доц. каф. ЭТГМУ

_____/ М.В.Козина /

« ____ » _____ 2021 г.

Автор

студент группы ЭУ – 417

_____/ А.А. Андреева /

« ____ » _____ 2021 г.

Нормоконтролер, к.э.н., доц. каф. ЭТГМУ

_____/ А.Ж. Телюбаева /

« ____ » _____ 2021 г.

Челябинск 2021