

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (ФГБОУ «АмГУ»)

Факультет экономический

Кафедра экономической теории и государственного управления

Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И.о. зам. зав. кафедрой

_____ М.В.Зинченко

« ____ » _____ 2016

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

На тему: Совершенствование контроля за исполнением нормативных правовых документов на уровне региона (на примере Амурской области)

Исполнитель

студент группы 273-об 1

(подпись, дата)

В.С.Карелин

Руководитель

доцент

(подпись, дата)

Л.И. Гриценко

Нормоконтроль

ст.преподаватель

(подпись, дата)

Л.Н. Михайленко

Благовещенск 2016

РЕФЕРАТ

Дипломная работа содержит 70 страниц, 10 таблиц, 9 рисунков
КОНТРОЛЬ, КОНТРОЛЬНЫЙ ОТДЕЛ, НОРМАТИВНЫЙ
ДОКУМЕНТ, ПРАВИТЕЛЬСТВО, ИСПОЛНЕНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ВЛАСТЬ

Актуальность данной работы связана с самой спецификой работы государственных органов, а именно – бюрократией. Весь процесс деятельности во властных структурах связан с бюрократическим аппаратом, работой с нормативными документами. Многие из которых по своему содержанию в целях эффективности их исполнения требуют особого внимания к себе. В этой связи исследуется специфика деятельности работы контрольного управления. Совершенствование деятельности которого и позволит повысить эффективность работы как органа государственной власти, так власти в стране в целом.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение

1	Теоретико правовые основы контроля за исполнением нормативных правовых документов в органах государственной власти	4
1.1	Контроль в процессе государственного управления: концептуальные основы и особенности	7
1.2	Нормативная правовая база контроля за исполнением нормативных правовых документов	16
2	Анализ контроля за исполнением нормативных правовых в Амурской области	28
2.1	Нормативная правовая основа организации контроля	28
2.2	Анализ основных показателей деятельности по контролю за исполнением нормативных правовых документов	33
2.3	Проблема использования системы электронного документооборота «Дело» в контрольном отделе	51
2.3	Проблемы совершенствования контроля за исполнением нормативных правовых документов и возможности их решения	58

Заключение

Библиографический список

ВВЕДЕНИЕ

Особенности Менеджмента в государственного управления проявляются, прежде всего, в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов.

Реализация каждой функции контроля в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- планирование и прогноз в государственных учреждениях обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими органами, а, в конечном счете – народом на основе демократического выбора.
- организация государственного управления, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры. Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших коммерческих организациях;
- Мотивация в государственной службе в меньшей степени основывается на денежном вознаграждении и большей мере на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность и пр.);
- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляются вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль на государственной службе носит более объемлющий характер, чем в коммерческой организации

Специфика государственного менеджмента часто обозначается емкими терминами «администрирование» и «бюрократия». Эти термины обычно обозначают тяготение к автократической модели управления, в которой ключевыми характеристиками менеджмента являются¹:

- следование инструкциям;

¹ Бодди Д.Р. Основы менеджмента. Н., 2012, с 150

- разделение на тех, кто выдает инструкции, и тех, кто их выполняет;
- концентрация власти и политической воли;
- ограничение свободы;
- административный контроль;
- авторитарный стиль управления.

Актуальность данной работы связана с самой спецификой работы государственных органов, а именно – бюрократией. Весь процесс деятельности во властных структурах связан с бюрократическим аппаратом, работой с нормативными документами. Многие из которых по своему содержанию в целях эффективности их исполнения требуют особого внимания к себе. В этой связи исследуется специфика деятельности работы контрольного управления. Совершенствование деятельности которого и позволит повысить эффективность работы как органа государственной власти, так власти в стране в целом.

Цель данной работы – на основе анализа теоретико-правовых основ организации и практики контроля за исполнением нормативных документов в Амурской области выявить существенные проблемы в этой сфере и рассмотреть пути их решения.

В соответствии с поставленной целью в работе решаются следующие задачи:

- изучить контроль, как целостное понятие: рассмотреть его виды, функции, цели, задачи, изучить специфику контроля в органах государственной власти, изучить теоретико-правовые основы работы контрольного управления контрольного отдела аппарата губернатора Амурской области и Правительства области;
- проанализировать основные показатели деятельности контрольного управления за три отчётных периода – 2013, 2014, 2015 годы;
- на основании анализа выявить проблемы, возникающих в работе контрольного управления и рассмотреть возможные пути их решения.

Объектом исследования в данной работе выступает деятельность контрольного управления за три отчётных периода – 2013, 2014, 2015 года.

Предметом выступают формы, методы контроля за исполнением нормативных правовых документов.

Среди методов данного исследования можно выделить теоретические и практические, среди них: анализ, синтез, индукция, системный метод, качественное и количественное сравнение и др..

В работе использовались следующие источники: специальная литература по государственному управлению и государственному менеджменту, публикации в научной периодической литературе, материалы ресурсов удалённого доступа, нормативные правовые акты федерального и регионального уровня.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.

Контроль это не только опека и насилие. Эффективный контроль – это, прежде всего совет, помощь, своевременная подсказка, поощрение, одобрение и т.д. Контроль не несет в себе возмездия за упущения. Контроль – это не чрезвычайная мера, он не является вопросом доверия к сотрудникам, а представляет неотъемлемую часть управленческой деятельности, его функцию.

Контроль – это скорее способ взаимного согласования действий, чем способ директивного воздействия на подчиненных. В этой связи интересно пояснение английского специалиста по управлению – Джеффри Вickers: «Контроль не означает власти А над В. В самом деле, там, где в этом нуждались, контроль неэффективен. Чем лучше работает организация, тем меньше требуется такого вторжения власти. В идеале контроль опосредуется не властью, а информацией, и эта информация поднимается, опускается и уходит в сторону внутри хорошо работающей организации, и эффект ее зависит от уместности, а не источника. Обязанности структурированы, но контроль взаимен».²

Контроль - это процесс, обеспечивающий достижение целей организации. Термин контролировать подразумевает под собой не только выявление недостатка: необходимо анализировать любые отклонения – как в сторону ухудшения, так и в сторону улучшения показателей, надо выявлять и положительный опыт, с тем, чтобы своевременно поддерживать новое, прогрессивное, создать возможности для его широкого распространения. Сила контроля состоит именно в том, что он помогает аккумулировать передовой опыт, находит наиболее эффективные методы и пути улучшения

² Вickers Д. Система ценностей и общественный процесс, Н., 1977, с 73

Целью контроля является деятельности социальных систем.³

Контроль можно рассматривать как труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта, принятым управленческим законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, функциональных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корректирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы. ⁴Необходима информационная открытость объекта управления для возможности принятия эффективных решений. При этом в понятии информационной прозрачности объекта управления отражено представление о степени управляемости данного объекта, т.е. о том, в какой степени в результате управления обеспечивается (обеспечивалось или будет обеспечиваться) поддержание требуемого состояния или действия объекта управления в соответствующий момент (период) времени. Предельно ясно, что без открытой информационной доступности объекта управления полноценное его принятие не представляется возможным, управленческое воздействие не даст нужный результат, и управленческая связь с объектом будет потеряна, что и показывает высокую степень важности контроля при процессе управления.

Можно сказать что со сменой условий хозяйствования контроль формирует в себе черты основы, присутствующей на всех уровнях управления организацией, и обеспечивает оптимальный ход процесса управления на всех других его стадиях (планирование, организация, мотивация, контроль и учет). При этом особенность контроля заключается в его двойственной роли в процессе управления. В результате глубокой

³ Максимова М.М. Особенности государственного управления. М., 2013, с 187

⁴Кноринг Т.Д «Искусство управления. Н., 2012, с 97

интеграции контроля и других элементов процесса управления на практике невозможно определить круг деятельности для работника таким образом, чтобы он относился только к какому-либо одному элементу управления без его взаимосвязи и взаимодействия с контролем. Любая управленческая функция (функция планирования, учета и т.п.) обязательно интегрирована с контрольной.

В общем процессе управления контроль выступает как элемент обратной связи, так как по его данным производится корректировка ранее принятых решений, планов, а также норм и нормативов. Поэтому контроль выступает одним из главных инструментов выработки политики и принятия решений, обеспечивающих нормальное функционирование системы и достижение ею намеченных целей.

Поэтому правомерно утверждать, что контроль организации является:

- 1) неотъемлемым элементом каждой стадии процесса управления;
- 2) «обособленной» стадией, обеспечивающей информационную прозрачность на предмет качества хода процесса управления на всех других стадиях.⁵

Организационные формы и методы контроля задаются структурой и процессом системы управления, а его возможности определяются, прежде всего, тем, насколько четко определены полномочия и ответственность подразделений и работников аппарата управления. Поэтому контроль наиболее успешен тогда, когда он адекватен природе и требованиям, уровню организации и характеру деятельности контролируемого объекта.

1.1. Контроль в процессе государственного управления: концептуальные основы и особенности

В случае трудностей с осуществлением постоянного контроля за всей деятельностью системы управления большое значение приобретает выбор объектов контроля. При этом необходимо тщательно вычленить период, охватываемый контролем; произвести оценки различных вариантов выбора

⁵Зеллер Р.М. Энциклопедия современного управления. М., 2010, с 57

объектов контроля; определить значимость избранного объекта контроля для деятельности всей системы в целом.

Помимо общих для всех систем черт контроль имеет немало особенностей применительно к разным системам управления и к разным видам управленческой деятельности. В этой связи целесообразным выделить следующие основные аспекты контроля:

- способы осуществления, включая методы сбора и оценки аналитической информации;
- субъекты контрольной деятельности;
- объекты контроля.

Важно, чтобы контроль был систематическим и динамичным, охватывал все сферы общественной деятельности. Не может сопровождаться сколько-нибудь ощутимым эффектом контроль, проводимый эпизодически, только при обнаружении каких-либо недостатков. В этом случае неизбежно ограничивается регулирующее воздействие контрольных действий, снижается их предупредительное значение в укреплении дисциплины, воспитании у работников чувства ответственности за результаты своей работы. Конечно, всякого рода «сигналы» о неблагополучии могут служить поводом для контрольных действий, однако гораздо больше пользы приносит систематический контроль.

Выделяют три, отличающиеся по структуре деятельности и целям, основных вида контроля: предварительный, текущий и заключительный. (рис. 2)⁶



Рис.2. Вида(стадии) контроля

Все эти виды контроля схожи по форме осуществления, так как имеют одну и ту же цель: способствовать тому, чтобы фактически получаемые результаты были как можно ближе к требуемым.

⁶Кочерин Е.А. Основы контроля исполнения. М., 2012, с 93

Предварительный контроль представляет собой планирование и создание организационных структур, их взаимодействие и координацию в осуществлении контроля исполнения постановлений и распоряжений.

Предварительный (опережающий) контроль осуществляется до фактического начала исполнения распоряжений. Этот вид контроля позволяет компенсировать инерционность системы и базируется на предвидении.

Учитывая, что эффективность контроля исполнения распорядительных документов во многом зависит от качества проверочных мероприятий, на стадии их подготовки заблаговременно анализируется соответствие документов нормативным и статистическим материалам, определяются основные вопросы и порядок изучения, формы и методы их разработки и реализации. Такой подход позволяет скоординировать действия и сосредоточить усилия на крупных злободневных проблемах, выработать необходимые меры и предложения.⁷

Одним из важнейших этапов предварительного контроля является установление стандартов выполнения, то есть показателей эффективности, на основании которых происходит оценка работы подразделений по исполнению документов.

Использование предварительного контроля предполагает контроль над вводными переменными и прогноз развития ситуации. Сложность состоит в том, чтобы правильно определить эти переменные, построить модель процесса, отразить в этой модели динамику, организовать отбор данных о вводных переменных, осуществить оценку вводных данных в контексте их контрольных значений, наметить и осуществить корректирующие мероприятия.

Текущий контроль осуществляется в три этапа:⁸

⁷ Кочерин Е.А. Основы контроля исполнения. М., 2012, с 94

⁸ Кочерин Е.А. Основы контроля исполнения. М., 2012, с 96

- Установление нормативов, по которым определяется исполнение распорядительного документа.
- Сопоставление фактической деятельности с нормативами.
- Корректирование отклонений от цели, предусмотренной в документе, или от норматива.

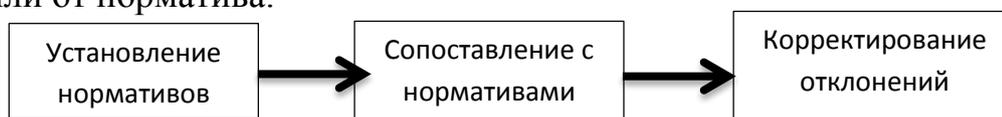


рис1. Этапы текущего контроля

Текущий контроль не проводится одновременно с выполнением самой работы. Скорее он базируется на измерении фактических результатов, полученных после проведения работы, направленной на выполнение распорядительного документа. Для того, чтобы осуществлять текущий контроль таким образом, аппарату управления необходима обратная связь, т.е. данные о полученных результатах. Реализация этого контура обратной связи в реальном масштабе времени обладает некоторой инерцией. За счет потерь и отсрочки корректирующих воздействий возможно усугубление положения, переход его в новое, подчас более грозное качество.

Заключительный контроль исполнения (контроль выполнения или результирующий контроль) ставит своей целью определение степени соответствия конечного результата после исполнения документа ожидаемому результату. Хотя воздействовать на результаты уже невозможно, он целесообразен и очень важен, так как на его основе возможны выводы, способствующие разработке мероприятий по совершенствованию исполнения распоряжений. В рамках заключительного контроля обратная связь используется после того, как работа выполнена. Либо сразу по завершению контролируемой деятельности, либо по истечении определенного заранее периода времени фактически полученные результаты сравнивают с требуемыми.

В практической деятельности итог заключительного контроля состоит не только в оценке деятельности конкретных подразделений, которые

исполняли данный распорядительный документ, но и в выводах, в обобщенной форме вскрывающих причины отклонений, если таковые выявлены, а также в определении пути и механизмов устранения причин, их породивших. Как правило, делаются выводы о необходимости применения соответствующих санкций в отношении исполнителей или организаторов исполнения. В тех случаях, когда основное внимание результирующего контроля сосредоточено на выявлении и распространении положительного опыта, должно быть сделано заключение относительно условий и механизмов, позволивших достичь соответствующих результатов, а также относительно оценки и мер стимулирования исполнителей.

Невозможность выразить количественно показатель цели управления не должна служить причиной того, чтобы не устанавливать вообще контрольных стандартов. Даже субъективный показатель при условии, что осознается его ограниченность, лучше его отсутствие⁹.

На этапе сопоставления полученных результатов с установленными нормами, определяется, насколько достигнутые результаты соответствуют ожиданиям, насколько допустимы или относительно безопасны отклонения от норм. Одна из отличительных черт хорошего стандарта системы контроля состоит в том, что в нем содержатся реалистичные допуски параметров цели (они должны соответствовать контролируемому объекту).

Многие государственные программы были признаны неэффективными именно потому, что большая часть денег тратилась на управление программой и на обеспечение надлежащего контроля за ней, а не на реализацию сути самой программы. В таких случаях объектом контроля являлся в основном срок исполнения, а не содержание и надлежащее качество исполнения.¹⁰

На третьем этапе руководство должно выбрать одну из трех линий поведения: ничего не предпринимать, устранить отклонение или

⁹ Зеллер Р.М. Энциклопедия современного управления. М., 2010, с 101

¹⁰ Попов Г.Х. Проблемы теории управления. Р., 2013, с 84

пересмотреть стандарт. Основная цель контроля состоит в том, чтобы добиться такого положения, при котором процесс управления в администрации действительно заставлял бы ее функционировать в соответствии с целями, предусмотренными в постановлениях и распоряжениях. Если сопоставление фактических результатов со стандартами говорит о том, что цели, установленные в распорядительных документах достигаются, лучше всего ничего не предпринимать. В управлении нельзя, однако, рассчитывать на то, что случившиеся один раз, повторятся снова. Если система контроля показала, что какое-то постановление или распоряжение исполняется хорошо, необходимо продолжать измерять результаты, повторяя цикл контроля.

Система контроля, которая не позволяет устранить серьезные отклонения прежде, чем они перерастут в крупные проблемы, бессмысленна. На заключительном этапе контроля оценивается его эффективность.

Система эффективного контроля – это такая система, которая дает нужную информацию до того, как разовьется кризис. Контроль, также как и планы, должен быть гибким и приспосабливаться к происходящим изменениям.

Наиболее эффективный контроль – это простейший контроль, с точки зрения тех целей, для которых он предназначен. Простейшие методы контроля требуют меньших усилий и более экономичны. Но самое важное состоит в том, что если система контроля слишком сложна и люди не понимают и не поддерживают ее, то такая система контроля не может быть эффективной¹¹.

Измерение результатов, позволяющих установить, насколько удалось соблюсти установленные стандарты, - это самый трудный и самый дорогостоящий элемент контроля. Для того чтобы стать эффективной, система контроля должна соответствовать тому виду деятельности, который подвергается контролю. Так как контроль исполнения распорядительных

¹¹ Попов Г.Х. Проблемы теории управления. Р., 2013, с 87

документов охватывает все сферы деятельности администрации, то здесь нужны единые стандарты, такие как сроки поступления информации об исполнении, степень выполнения каждого пункта распоряжения или постановления и другие.¹²

Необходимым условием любой контрольной деятельности всегда являлась и будет являться своевременная и достоверная информация. Взаимодействие и координация органов государственного управления и контроля невозможна без обмена информацией между ними.¹³

Распространение информации играет ключевую роль в обеспечении эффективности контроля. Для того чтобы система контроля действовала эффективно, необходимо обязательно доводить до сведения работников, выполняющих постановления и распоряжения как установленные стандарты, так и достигнутые результаты исполнения. Подобная информация должна быть точной, достоверной, поступать вовремя и доводиться до сведения ответственных за соответствующий участок работников в виде, легко позволяющем принять необходимые решения и действия, обязательно соблюдая установленные рамки конфиденциальности. Желательно также обеспечит эффективную связь между теми, кто устанавливает стандарты и теми, кто должен их выполнять.

Выбор подходящей единицы измерения - это зачастую наиболее легкая часть проведения контрольных измерений, обеспечивающих, в конечном счете, и весь контроль, достижение целей руководства администрации. Равно важно, чтобы скорость, частота и точность измерений тоже были согласованы с деятельностью, подлежащей контролю. Однако любая система сбора и обработки информации относительно дорога. Стоимость проведения измерений зачастую является наиболее крупным элементом затрат во всем процессе контроля.

¹² Кочерин Е.А. Основы контроля исполнения. М., 2012, с 98

¹³ Максимова М.М. Особенности государственного управления. М., 2013, с 190

Заключительная стадия этапа сопоставления заключается в оценке информации о полученных результатах. Необходимо решить нужна ли информация получена и важна ли она. Важная информация - это такая информация, которая адекватно описывает исследуемое явление и существенно необходима для принятия правильного решения. Часто оценка информации определяется политикой руководства администрации. Цель этой оценки состоит в том, чтобы принять решение - необходимо ли действовать, и если да, то как.

1.2. Нормативная правовая база контроля за исполнением нормативных правовых документов

Менеджмент традиционно связывают с коммерческими организациями. В то же время все основные закономерности общего менеджмента, рассматриваемые в классических учебниках и руководствах, проявляются и в управлении государственными организациями. Менеджмент в государственной службе имеет много общего с менеджментом в коммерческой фирме. Но в то же время менеджмент в государственной службе представляет собой один из видов специального менеджмента, который изучает особенные черты, специфику проявления функций, а также особые закономерности и тенденции, отличающие менеджмент в государственной службе от менеджмента в других сферах.¹⁴

Особенности менеджмента в государственного управления проявляются, прежде всего, в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов.

Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

– планирование и прогноз в государственных учреждениях обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими органами, а, в конечном счете – народом на основе демократического выбора.

¹⁴ Максимова М.М. Особенности государственного управления. М., 2013, с 181

- организация государственного управления, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры.

Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших коммерческих организациях.¹⁵

- мотивация в государственной службе в меньшей степени основывается на денежном вознаграждении и большей мере на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность и пр.);

- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляются вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль на государственной службе носит более объемлющий характер, чем в коммерческой организации.

Специфика государственного менеджмента часто обозначается емкими терминами "администрирование" и "бюрократия". Эти термины обычно обозначают тяготение к автократической модели управления, в которой ключевыми характеристиками менеджмента являются:

- следование инструкциям;
- разделение на тех, кто выдает инструкции, и тех, кто их выполняет;
- концентрация власти и политической воли;
- ограничение свободы;
- административный контроль;
- авторитарный стиль управления.

Особенности контроля исполнения управленческих решений особенно четко проявляются в принципах и требованиях, предъявляемым к

¹⁵ Максимова М.М. Особенности государственного управления. М., 2013, с 182

осуществлению контроля в органах государственного и муниципального управления.

Контроль базируется на общих и частных принципах контроля исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления. Из каждого принципа вытекает определенное требование, которым следует руководствоваться при осуществлении контроля в органах государственного и муниципального управления.¹⁶

По мнению профессора С.Т.Коваленко,¹⁷ к общим принципам контроля в органах государственного и муниципального управления относятся:

– массовость контроля. Из этого принципа вытекает требование обеспечения в необходимых случаях привлечения к контролю органов государственного и муниципального управления широких слоев населения;

– повсеместность контроля, означающего, что он имеет место везде, производится повсюду. Он формулирует требование обеспечения контроля органов государственного и муниципального управления во всех сферах их деятельности.

– всесторонность контроля, предполагающая осуществление контроля органов управления с учетом всей полноты требований к ним. Он означает охват и проверку всех сторон, граней подконтрольного объекта управления.

Такой контроль включает в себя возможность многоцелевого, разнообразного применения контроля. Этот принцип требует, чтобы наряду с освещением всех граней, обеспечивал возможность выявления резервов совершенствования управления подконтрольных объектов;

– реальность контроля, предусматривающая требование осуществления действительного, а не мнимого контроля, базирующегося на фактах, а не домыслах, предположениях;

– объективность контроля, требующая беспристрастной оценки результатов контроля органов управления, исключения трактования этих

¹⁶ Петрушенко И.С. Принцип Обратной связи в исполнительных органах. М., 2013, с 43

¹⁷ Петрушенко И.С. Принцип Обратной связи в исполнительных органах. М., 2013, с 45

результатов в угоду кого-то или чего-то, не терпящая субъективизма в отношении к объекту контроля и связанных с ним лиц;

– результативность контроля, определяющего необходимость получения конкретного итога от действий по контролю органов управления, выраженного в определенных количественных и качественных показателях, характеризующих уровень достижения целей и задач контролируемого объекта, без которого контроль становится бессмысленным;

– гласность контроля, формирующая требование широкого информирования населения через средства массовой информации о результатах контроля органов управления и, при наличии недостатков в их деятельности, о принятых мерах по устранению этих недостатков, а также к должностным лицам, по вине которых эти недостатки были допущены.

Общие принципы контроля органов государственного и муниципального управления отражают социально-политическую сторону контроля.

К методам контроля в органах государственного и муниципального управления относятся:¹⁸

– анализ документов, характеризующих объект контроля: планы работы, отчеты об исполнении этих планов, принятые решения т.п.;

– непосредственное изучение объекта контроля на месте, посредством бесед с должностными лицами и служащими;

– заслушивание отчетов должностных лиц на заседаниях коллегии органа управления;

– периодическая аттестация служащих на соответствие занимаемым должностям.

Основным содержанием деятельности органов управления является руководство хозяйственным и социально-культурным развитием на

¹⁸ Красков И.Т. Введение в муниципальное право Н., 2011, с 201

соответствующей территории. Такое руководство орган управления осуществляет посредством принимаемых управленческих решений.¹⁹

Важнейшими функциями управления являются организация выполнения управленческих решений (распорядительных документов) органов государственного управления и контроль их исполнения.

Эффективность деятельности органов управления по достижению их целей в значительной степени определяется уровнем организации выполнения распорядительных документов в органах управления и контроля их исполнения.

От систематичности и целенаправленности организации выполнения распорядительных документов и контроля их исполнения зависит своевременное и качественное законодательного собрания, а также собственных решений органа исполнительной власти.

Целью подсистемы контроля за исполнением нормативно-правовых актов является обеспечение эффективности управления на основе организации выполнения управленческих решений, а также слежения за сроками, объёмами и качеством их исполнения, принятия своевременных мер по выполнению этих решений.

Для достижения поставленной цели, данной подсистемой должны быть выполнены следующие комплексы однородных работ:

- регистрация, учёт и постановка документов на контроль;
- разработка планов мероприятий по выполнению документов;
- своевременное выявление отклонений от заданий, предусмотренных в документах, по срокам и объёмам выполненных работ;
- информирование исполнителей о приближении сроков исполнения распорядительных документов;
- воздействие в необходимых случаях на исполнителей распорядительных документов, по вине которых нарушаются сроки исполнения документов;

¹⁹Красков И.Т. Введение в муниципальное право Н., 2011, с 203

регулярное информирование руководителей органа управления о ходе исполнения документов;

снятие документов с контроля.

Контроль исполнения распорядительных документов основывается как на общих, так и на частных принципах контроля, отражающих организационно-техническую сторону контроля. К частным принципам контроля исполнения распорядительных документов органов управления относятся:²⁰

системность контроля исполнения распорядительных документов;

личная ответственность первого руководителя за состояние контроля исполнения;

централизация контроля исполнения;

единство ответственности за организацию исполнения и контроль исполнения;

единство подготовки распорядительных документов и контроля их фактического исполнения;

соответствие содержания распорядительного документа необходимым условиям контроля его исполнения.

Контроль исполнения документов включает в себя следующие стадии:²¹

1. Учет контролируемых документов.
2. Непосредственную проверку и регулирование хода исполнения документов.
3. Анализ результатов исполнения контролируемых документов в установленные сроки.

Система контроля - выражается в совокупности субъекта, объекта и средств контроля, взаимодействующих как единое целое в процессе установления желаемых результатов исполнения, измерения состояния

²⁰ Коваленко С.Т. Научные основы административного управления М., 2012, с 30

²¹ Попов Г.Х. Проблемы теории управления. Р., 2013, с 93

объекта контроля, анализа и оценки данных измерений, выработки корректирующих воздействий.

Органами контроля за исполнением распорядительных документов в субъекте Российской Федерации являются контрольные органы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Эти функции в регионе прежде всего осуществляет полномочный представитель Президента Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации, министерство юстиции Российской Федерации, министерство внутренних дел Российской Федерации, налоговая служба Российской Федерации и другие контрольные органы Российской Федерации осуществляют контроль за деятельностью своих территориальных подразделений в субъектах Российской Федерации, а также контрольных органов субъектов Федерации.

Объектами контроля являются Указы и Распоряжения Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, постановления и распоряжения Губернатора, правительства субъекта Российской Федерации по различным вопросам.²²

Разнообразие объектов контроля исполнения распорядительных документов не может скрыть его специфики - проверяется и оценивается с одной стороны деятельность организаций, должностных лиц с точки зрения ее содержания и эффективности, а с другой стороны - деятельность по выполнению конкретных правовых актов.

В Правовая основа контроля за исполнением распорядительных документов складывается из Конституции Российской Федерации, федеральных и областных законодательных и нормативных актов.

Конституция Российской Федерации определяет основные гарантии законности в стране, в том числе и исполнение федеральных законов, Указов Президента Российской Федерации, областных законодательных и нормативных актов.

Главное контрольное управление решает следующие задачи:

²² Мерима О.Т. Функционирование контроля в органах государственной власти. Н., 2011, с 100

- организует контроль и проверку деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их руководителей;
- взаимодействует с органами государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении контроля и проверки исполнения федеральных законов;
- координирует при осуществлении проверки деятельность подразделений федеральных органов контроля и надзора в субъектах Российской Федерации;
- вносит по результатам проверок предложения Президенту Российской Федерации о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основными функциями контрольного отдела в субъекте Российской Федерации являются:²³

- контроль и проверка исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации;
- контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и руководителя Администрации Президента Российской Федерации;
- подготовка на основе проведенных проверок информации для Президента Российской Федерации о предупреждении нарушений, совершенствовании деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Важным законодательным актом в области контроля за исполнением распорядительных документов является Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 года(с дополнением от 3

²³ Мерима О.Т. Функционирование контроля в органах государственной власти. Н., 2011, с 101

февраля 2014 года), который предусматривает обеспечение государственной защиты должностных лиц контролирующих органов, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, а также создание надлежащих условий для борьбы с преступлениями и другими правонарушениями. Законом установлена система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц, их близких родственников, а в исключительных случаях также иных лиц. Эти меры призваны предотвратить посягательства с целью воспрепятствовать законной деятельности должностных лиц контролирующих органов, либо принудить их к изменению ее характера, либо из мести за указанную деятельность.

Согласно закону одной из категорий лиц, подлежащих государственной защите, являются работники контрольных органов Президента Российской Федерации, глав администраций субъектов Российской Федерации, осуществляющие контроль за исполнением законов и иных нормативно-правовых актов, выявление и пресечение правонарушений, их близкие родственники.²⁴

Федеральный закон определяет социальные и иные гарантии лиц, работающих в контрольных органах. Организация же системы контроля, укрепление исполнительской дисциплины в органах исполнительной власти регулируется указами Президента Российской Федерации.

Нормативным документом, укрепляющим систему контроля и исполнительскую дисциплину, стал Указ Президента Российской Федерации от 28 марта 2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации»

Появление этого указа прежде всего вызвано исключительной важностью проблемы укрепления исполнительской дисциплины в органах государственной власти.

²⁴ О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов. от 20 апреля 1995 года(с дополнением от 3 февраля 2014 года) № 45 ФЗ,

Указом установлена персональная ответственность руководителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за своевременное и полное исполнение поручений Президента Российской Федерации. Определен порядок информирования главы государства о фактах несвоевременного или ненадлежащего исполнения либо неисполнения его поручений.

В осуществлении этой задачи особая роль возлагается на Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, которое призвано выполнять ведущую и координирующую роль в организации контроля и проверки исполнения указов, распоряжений и поручений главы государства.²⁵

Особо следует подчеркнуть, что данным Указом предусматривается введение системы упреждающего контроля. Это означает, что руководители органов исполнительной власти обязаны заблаговременно, то есть до истечения срока исполнения, представлять в Главное контрольное управление промежуточную информацию о принятых мерах по исполнению поручений главы государства.

Не менее важным для организации системы контроля является Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» который принят в целях обеспечения исполнительской дисциплины в системе государственной службы.

Он устанавливает, что является однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и работникам федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер дисциплинарной ответственности, вплоть до освобождения от занимаемой должности. Устанавливает, что нарушения

²⁵ О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации. от 28 марта 2011 г. № 352

дисциплины, повлекшие последствия в виде нарушения нормального режима функционирования системы государственного управления, иные тяжкие последствия, а также совершенные преднамеренно являются основанием для привлечения виновных лиц к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.²⁶

Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации несут персональную ответственность за состояние исполнительской дисциплины в соответствующих федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

²⁶ Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

2 АНАЛИЗ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Нормативная правовая основа организации контроля В

своей работе контрольное управление Амурской области руководствуются постановлением Губернатора Амурской области от 27 декабря 2007 г. № 708 «Об организации контроля за исполнением документов в аппарате Губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти в области».

Согласно Регламенту Правительства, а именно его части об организации работы контрольного отдела, определяется организационная структура системы контроля, порядок работы должностных лиц с контролируемыми документами, меры по своевременному предупреждению возможных срывов сроков исполнения, порядок регулярного информирования губернатора области, о ходе исполнения документов как в администрации области, так и в ее отделах, управлениях, комитетах, департаментах, муниципальных образованиях. Регламент требует выполнения основной задачи - обеспечить полное и своевременное выполнение принимаемых решений и качественное исполнение документов.

Согласно Регламенту в контрольном управлении аппарата губернатора и Правительства области контролю подлежат следующие документы:²⁷

- резолюции руководства по указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, федеральным законам, постановлениям Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации; указы и распоряжения контрольного отдела, постановления и распоряжения, областные законы и решения Законодательного Собрания:

²⁷ Регламент Правительства Амурской области 2007 г. № 443

- поручения губернатора области;
- письма и обращения граждан;
- служебные письма;

На контроль могут браться и другие документы, целесообразность постановления которых определяют губернатор области или его первые заместители.

В структуру аппарата губернатора Амурской области входит контрольное управление аппарата губернатора области и Правительства области. Контрольное управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, Уставом Амурской области, областными законами и распоряжениями губернатора области, постановлениями и распоряжениями Правительства. Положение о контрольном управлении Правительства области, структура и штатная его численность утверждаются губернатором области. Данное Положение определяет место управления в структуре Правительства области, его основные функции, задачи и права.

В структуру контрольного управления входят:

- контрольный отдел;
- отдел проверок и анализа исполнения поручений.²⁸

В структуру контрольного управления аппарата губернатора области и Правительства области входит начальник контрольного управления, начальник контрольного отдела, заместитель начальника контрольного управления – начальник отдела проверок и анализа исполнения поручений, заместитель начальника отдела проверок и анализа исполнения поручений.. Помимо этого в структуру контрольного управления аппарата Губернатора области и Правительства области входят: ведущие консультанты,

²⁸ Об организации контроля за исполнением документов в аппарате Губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти в области. от 27 декабря 2007 г. № 708

консультанты, главный специалист эксперт, инспектор по контролю за исполнением поручений.

Порядок работы с контролируруемыми документами определяется положение об аппарате губернатора области и правительства области утвержденное постановлением губернатора Амурской области от 12.07.2013 № 26-к.

Положение устанавливает единую систему контроля за исполнением распорядительных документов, порядок постановки документов на контроль в аппарате губернатора области, контроль за ходом исполнения документов, организацию контроля за исполнением документов в отделах, управлениях, комитетах, Правительства области.

Контроль за своевременным и полным исполнением указов, постановлений и распоряжений, решений осуществляют начальник контрольного управления Правительства области, руководители структурных подразделений Правительства области и уполномоченные ими лица.

Контроль исполнения включает:²⁹

- внесение в документы подконтрольных пунктов;
- учет служебных документов в аппарате Губернатора области и Правительства области;
- доведение документов до исполнителей;
- определение сроков представления информации о ходе исполнения;
- контроль за сроками исполнения;
- непосредственную проверку хода исполнения;
- проверку качества исполнения;
- учет и анализ результатов исполнения;
- снятие документов с контроля;
- подготовку информации о состоянии контроля и исполнения.

²⁹ Об организации контроля за исполнением документов в аппарате Губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти в области. от 27 декабря 2007 г. № 708

Оперативный контроль за сроками исполнения нормативно-правовых актов губернаторов области и Правительства области, находящихся на контроле, возложен на руководителей структурных подразделений Правительства.

Заместитель губернатора области или другие должностные лица, на которых возлагается контроль за исполнением, в течение 2-х дней после получения поручения определяют в резолюциях меры по организации исполнения и сроки представления информации об исполнении с учетом введения упреждающих (промежуточных) сроков контроля исполнения документов, позволяющих внести соответствующие коррективы в процесс и сроки выполнения³⁰.

Контрольный отдел, Управление по работе с обращением граждан, канцелярия доводят до руководителей секретариатов губернатора области и его заместителей установленные сроки предоставления информации об исполнении.

Помощники заместителя губернатора области должны регулярно контролировать сроки подачи сведений о ходе выполнения указов, постановлений и распоряжений, законов, решений, поручений и писем.

По постановлениям и распоряжениям, законам первая информация должна представляться в сектор контроля общего отдела не позднее 30 дней после выхода поставленного на контроль документа (если не установлен другой срок) и должна содержать сведения о принятых мерах для выполнения контролируемого указа, постановления или распоряжения, закона или решения (принятые постановления или распоряжения администрациями городов и районов по данному вопросу, изданные приказы и т.д.).

Сбор информации, обработка и представление ее в контролирующие структуры осуществляется под личную ответственность специалистом

³⁰Устав (основной закон Амурской области) от 16 ноября 1995 года. С изменениями от 05 февраля 2016 года № 640-ОЗ.

ответственным за контроль документов, точно в установленные сроки отчетности или по их требованию.

Несоблюдение сроков отчетности или неполнота представляемых сведений считается нарушением хода выполнения указа, постановления, распоряжения, решения, поручения, письма, о чем ставится в известность курирующий деятельность органа государственной власти, заместитель председателя Правительства области в предоставляемой соответствующими структурами информации.

Руководители структурных подразделений Правительства области и другие должностные лица, обеспечивающие фактическое исполнение документов или отдельных их пунктов (мероприятий), ответственны за своевременное, достоверное и объективное обобщение хода выполнения документов и представление по ним информационного материала в вышестоящие органы.

Информация об исполнении указа, постановления, распоряжения, закона, документа и согласованное со всеми заинтересованными должностными лицами предложение о снятии его с контроля представляется в контрольный отдел через СЭД «Дело», осуществляющий контроль за выполнением данного документа, не позднее пяти дней до установленного срока его исполнения.³¹

Если в процессе реализации указа, постановления (распоряжения), закона, решения и других документов выясняется невозможность соблюдения указанного срока, то лицом, ответственным за выполнение данного документа, готовится на имя Губернатора области, за подписью осуществляющего контроль заместителя Губернатора области, аргументированное представление о продлении срока действия данного документа или об утрате силы в связи с объективной невозможностью его дальнейшего выполнения (копия передается в контролирующие структуры).

³¹Об организации контроля за исполнением документов в аппарате Губернатора области и Правительства области, исполнительных органах государственной власти в области. от 27 декабря 2007 г. № 708

Продление срока исполнения указа, постановления (распоряжения), закона, решения или отдельных его положений должно быть оформлено не менее, чем за 5 дней до истечения срока его выполнения.

В противном случае указ, постановление (распоряжение), закон, решение или отдельные их положения считаются не исполненными в срок, о чем информируется губернатор области, и вносятся предложения по мерам.

Контрольное управление области ежеквартально или по требованию представляет информацию о ходе выполнения указов, постановлений, распоряжений, законов, решений и о мерах, принимаемых по обеспечению их выполнения, Губернатору области, его заместителям.³²

В случае принятия решения о снятии указа, постановления (распоряжения) с контроля сектором контроля готовится в установленном порядке проект распоряжения губернатора области о снятии документов с контроля.

Снятие документов (поручений) с контроля производится после их полного исполнения на основании распоряжения или резолюции губернатора области, его заместителей. Свидетельством исполнения является наличие подготовленного исполнителем документа (справки) об исполнении с резолюцией губернатора области или его устное указание. Снять документ (поручение) с контроля может только руководитель, поставивший его на контроль, или другое лицо по его поручению.

При организации исполнения указов, постановлений, распоряжений, законов, резолюций и поручений губернатора области применяются следующие меры упреждающего контроля:

- определение средств и методов контроля за своевременным исполнением поручений, в том числе принятие решений (постановлений, распоряжений и т.п.). Разработка планов, других мероприятий с указанием конкретных сроков и должностных лиц, ответственных за исполнение поручений;

³² Регламент Правительства Амурской области

- направление ответственным исполнителям предупредительных запросов с целью получения и анализа промежуточной информации о принятых мерах по выполнению поручений. В случае возникновения обстоятельств, затрудняющих своевременное исполнение поручений, в промежуточной информации указываются причины этих обстоятельств и принимаемые меры по обеспечению своевременного их выполнения;
- осуществление контрольных проверок хода исполнения поручений;
- регулярное заслушивание на оперативных совещаниях, планёрных заседаниях, либо специальных заседаниях сообщений (отчетов) должностных лиц о проделанной работе по выполнению поручений;
- проведение служебных расследований по фактам несвоевременного или ненадлежащего исполнения поручений;
- внесение предложений по привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

Непосредственно работу управлений и отделов, осуществляющих контроль, определяют положения о соответствующих контрольных органах. В положениях расписаны их функции, задачи, права, структура и порядок формирования.

2.2. Анализ основных показателей деятельности по контролю за исполнением нормативных правовых документов

Таблица 1 Структура поручений, данных в распоряжениях Правительства области, поставленных на контроль в 2013-2015 годы.

	2013	2014		2015	
	Количество	количество	В процентах к 2013	количество	В процентах к 2014
МО	182	295	+39%	334	+12%
ИО	344	533	+38%	902	+40%

Данная таблица отражает количество поручений, данных в распоряжениях Правительства области, поставленные на контроль 2013-2015 годах по исполнительным органам (ИО) власти области и по муниципальным

образованиями (ОМ). За отчётный 2013 год данных поручений, поставленных на контроль в контрольном управлении области наблюдалось самое минимальное значение по сравнению с 2014-2015 годами, а именно - 344 нормативных документов по исполнительным органам, и 182 - по муниципальным образованиям. В 2014 году данные показатели выросли примерно в 1,5 раз. И уже составляли - по муниципальным образованиям 295, по исполнительным органам области - 533. В 2015 году количество поручений, данных в распоряжениях Правительства области, поставленных на контроль уже составляли - 902 по исполнительным органам и 334 по муниципальным образованиям. По представленной диаграмме можно сделать вывод о том, что количество нормативных актов за три рассматриваемых периода, а именно 2013, 2014, 2015 года, в целом выше по исполнительным органам области чем по муниципальным образованиям. Это говорит о непосредственно внутренней работы самого Правительства области. О тех задачах, проблемах с которыми приходится справляться существующей исполнительной власти области. Особенно сейчас, в годы экономического кризиса в нашей стране. Принимаемый курс развития на федеральном уровне обязывает регионы следовать общему направлению. Это в свою очередь обуславливает увеличение работы бюрократического характера в Правительстве. Так как каждое решение Правительства, данное в распоряжении или постановлении проходит обязательную регистрацию и по соответствующим критериям выносятся вопросы о постановке на контроль в контрольном отделе. Так же в этот перечень входят вопросы по организации торжеств, имеющих символический характер для нашей страны. Как, к примеру, девятое мая. Правительство Амурской области также координирует мероприятия внутреннего, специфического характера. Такие как субботники среди работников администраций, различные митинги шествия. О прохождении которых, муниципальные образования отчитываются в контрольный отдел аппарата губернатора, а через него - губернатору области.

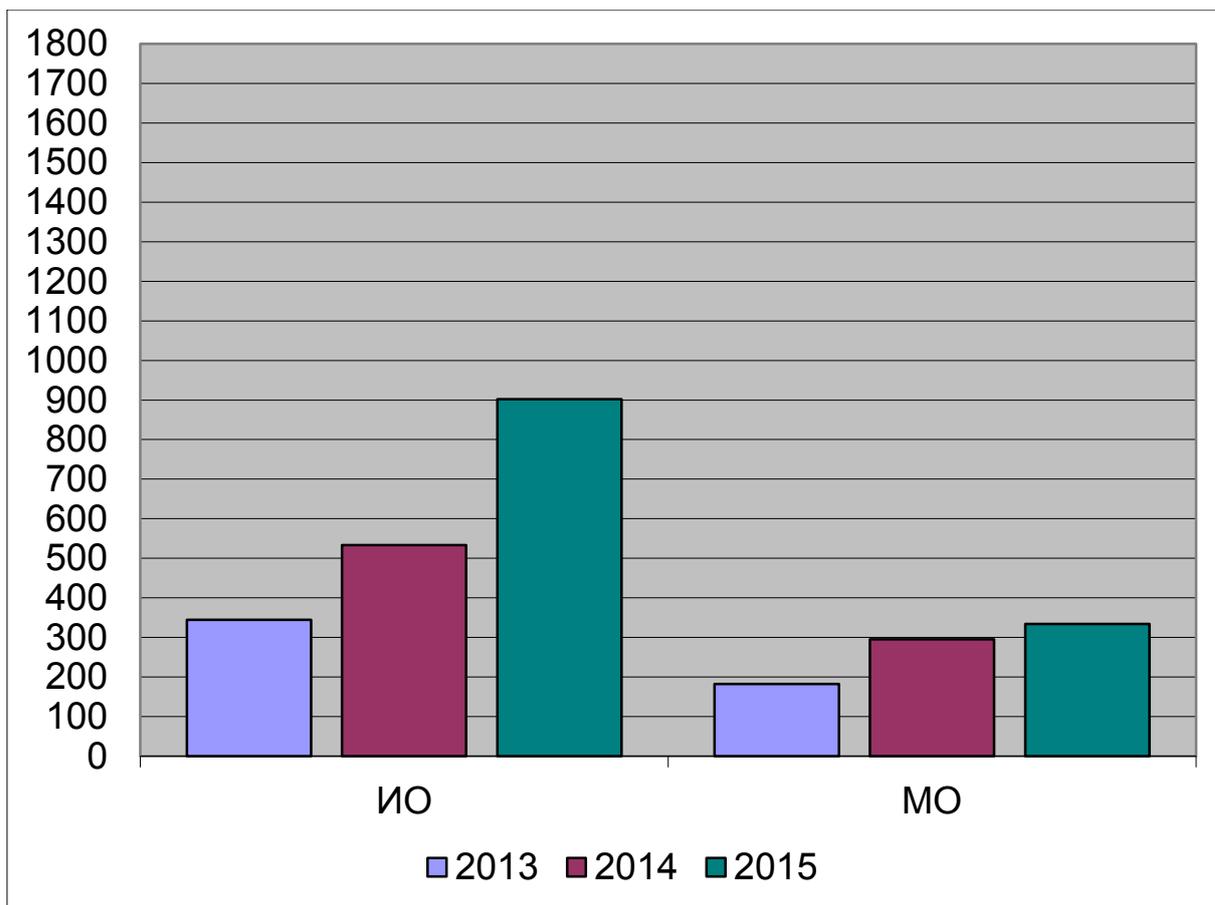


Рисунок 3 Динамика поручений, данных в распоряжениях Правительства области, поставленные на контроль в 2013-2015 годах

Низкое количество поручений по муниципальным образованиям поставленных на контроль, можно объяснить тем, что в общей своей массе они имеют долгосрочный характер выполнения по тем вопросам, которые местное самоуправление не может решить самостоятельно.

Таблица 2 Количество поручений, данных в распоряжениях губернатора области, поставленных на контроль в 2013-2015 годах

	2013	2014		2015	
	количество	количество	В процентном соотношении к 2013 году	количество	В процентном соотношении к 2014 году
1	2	3	4	5	6
МО	134	134	0%	47	-28%
ИО	236	291	+9%	192	-15%

Данная таблица отражает общее количество поручений, данных в распоряжениях губернатора области, поставленные на контроль в 2013, 2014,

2015 годах по исполнительным органам области и муниципальным образованиям области. И снова, число нормативных документов по исполнительным органам превалирует над муниципальными образованиями. А именно – 236, 291, 192 распоряжения за 2013, 2014, 2015 года к 134, 134, 47 распоряжений по муниципальным образованиям за те же отчётные периоды

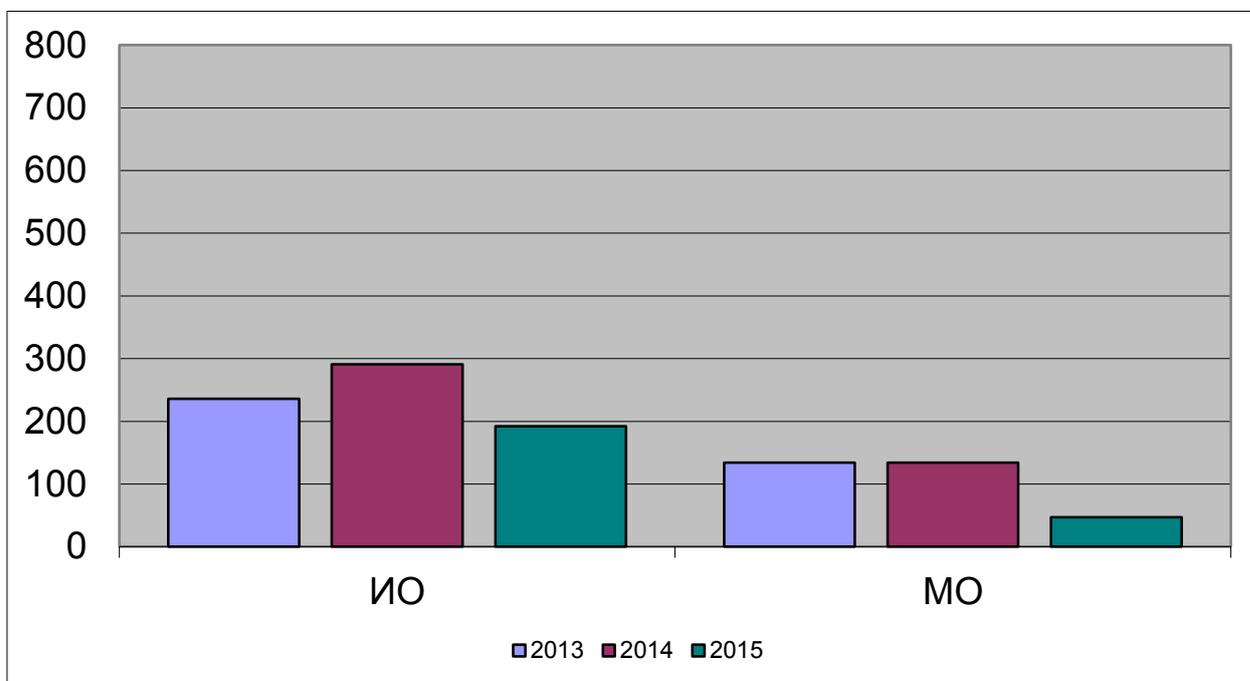


Рисунок 4 Динамика поручений, данных в распоряжениях губернатора области, поставленные на контроль в 2013 – 2015 годах

Распоряжения имеют по срокам выполнения и реализации более кратковременный характер, чем постановления и составляют основную массу из нормативных правовых документов(актов).

Таблица 3 Структура количества поручений, данных в постановлениях губернатора области, поставленные на контроль в 2013 – 2015 годах

	2013	2014		2015	
	количество	количество	В процентном соотношении к 2013 году	количество	В процентном соотношении к 2014 году
1	2	3	4	5	6
МО	106	37	-66%	29	-22%
ИО	260	71	-73%	383	+82%

Данная таблица отражает общее количество поручений, данных в постановлениях губернатора области, поставленных на контроль в 2013, 2014, 2015 годах по исполнительным органам области и по муниципальным районам. Самые низкие показатели имеет 2014 год – 71 постановление по исполнительным органам и 37 по муниципальным образованиям. Это связано с тем, что губернатор практически весь 2014 год провёл в поездках по области, проверяя непосредственно состояние, в котором находилась область на тот период. В 2015 количество постановлений губернатора по исполнительным органам области составил рекордное – 383 нормативных документа, по муниципальным районам наоборот минимальное – 29. Это можно соотнести с приходом на пост губернатора – Александра Александровича Козлова, и с его ознакомлением с новыми полномочиями, новым объёмом работы и своим видением решения проблем и задач, стоящих перед ним, как губернатором области. В 2013 году эти показатели имели среднее значение по сравнению с 2014, 2015 годом, а именно – 260 нормативных документа по исполнительным органам власти и 106 по муниципальным образованиям.

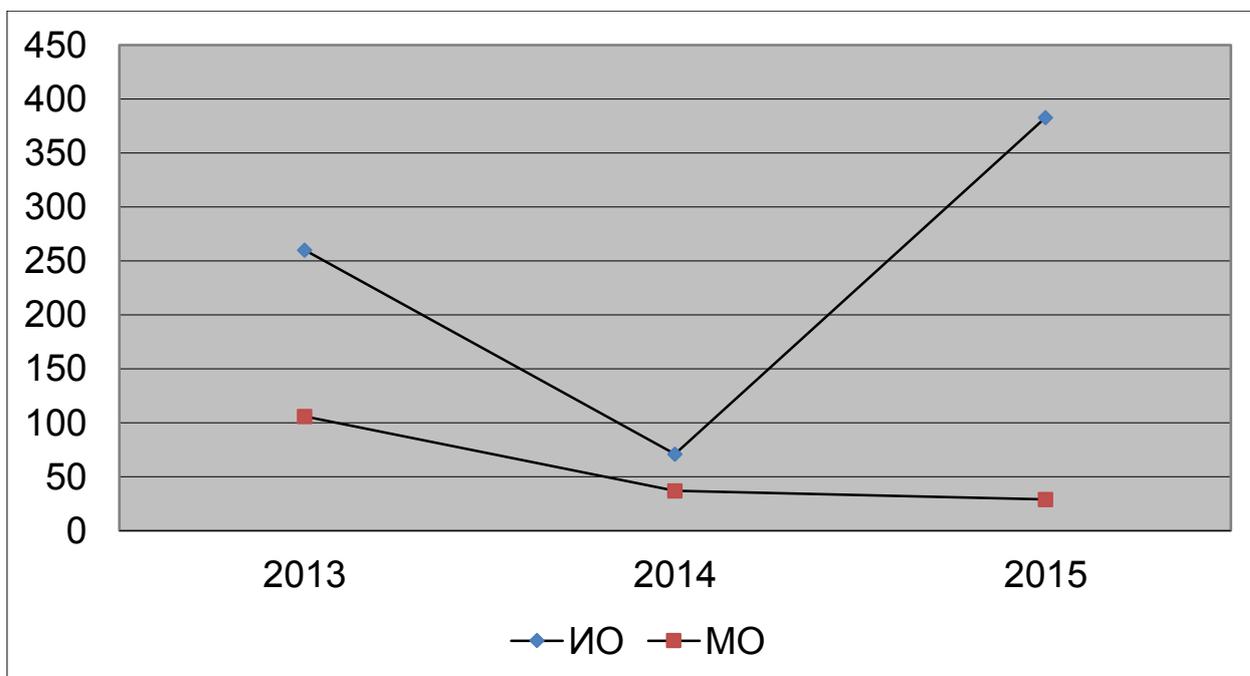


Рисунок 5 Динамика количества поручений, данных в постановлениях губернатора области, поставленные на контроль в 2013-2015 годах

Таблица 6 Структура количества поручений, данных в постановлениях Правительства области, поставленные на контроль в 2013-2015 годах

	2013	2014		2015	
	количество	количество	В процентном соотношении к 2013 году	количество	В процентном соотношении к 2014 году
1	2	3	4	5	6
ИО	471	354	-25%	486	+28%
МО	57	48	-16%	30	-38%

Данная таблица отражает общее количество поручений, данных в постановлениях Правительства области, поставленные на контроль в 2013-2015 году. Исходя из данных представленных на диаграмме, можно сделать вывод, что количество поручений по муниципальным образованиям, поставленных на контроль, заметно уступает количеству поручений поставленных на контроль по исполнительным органам области. 471, 354, 486 нормативных документа поставленных на контроль по исполнительным органам за 2013, 2014, 2015 года к 57, 48, 30 постановлений Правительства области по муниципальным образованиям, поставленных на контроль. Данная количественная параллель позволяет сказать, что внутренняя работа Правительства области, губернатора области имеет больший количественный показатель по сравнению с направленностью на муниципальные образования области, которые зачастую свои проблемы решают собственными силами, отсюда и такая числовая дифференциация в показателях.

Данные по постановления и распоряжениям губернатора области и Правительства области, поставленных на контроль, составляют основную массу бюрократии, основное ядро деятельности контрольного отдела контрольного управления губернатора области и Правительства Амурской области.

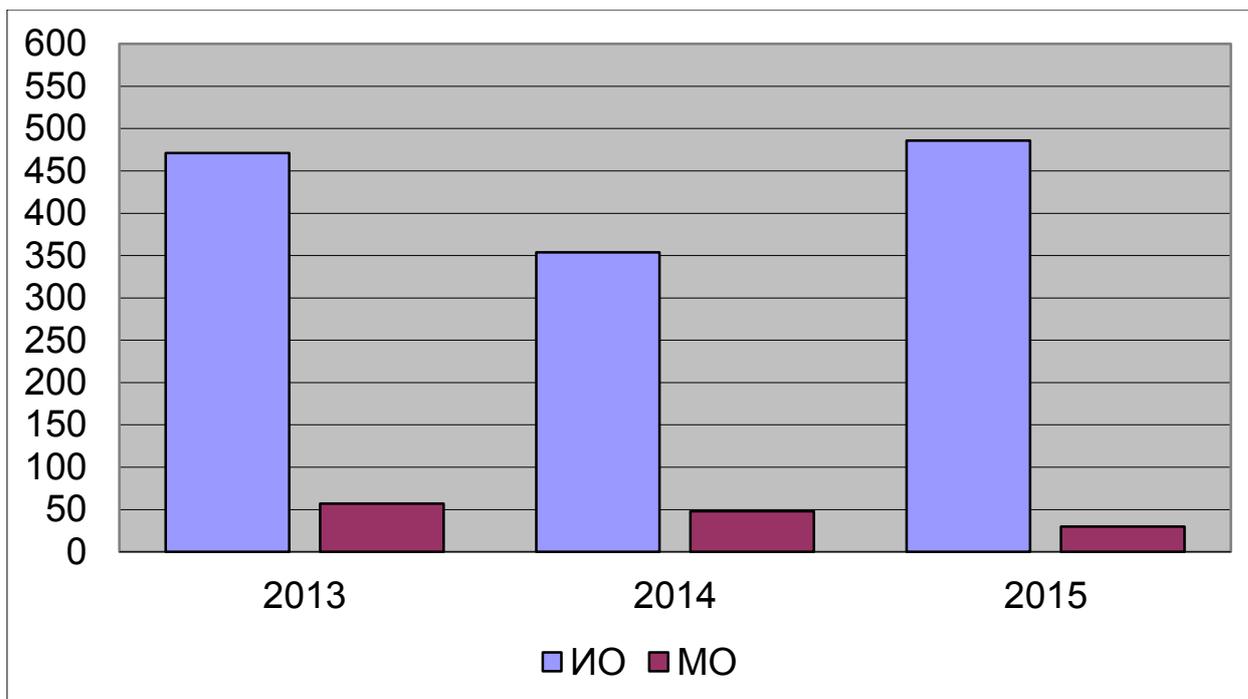


Рисунок 6 Динамика поручений, данных в постановлениях Правительства области, поставленные на контроль в 2013-2015 годах.

Согласно общему количеству поручений данных в нормативных правовых актах, поставленных на контроль органами исполнительной власти области за три исследуемых периода, можно проследить динамику роста. За 2015 года это число имеет наибольший показатель, и составляет 1963 нормативных акта, увеличение на 64% общего количества поручений поставленных на контроль органами исполнительной власти. Это можно объяснить направленностью работы губернатора области и Правительства области на внутреннюю работу министерств Амурской области. Решением вызовов которые поставил перед страной экономический кризис, а в частности реализации политики внутреннего импортозамещения, курс которой взяли федеральные власти. За 2014 год число поручений, поставленных на контроль составило 1249 нормативных акта, за 2013 – 1311.

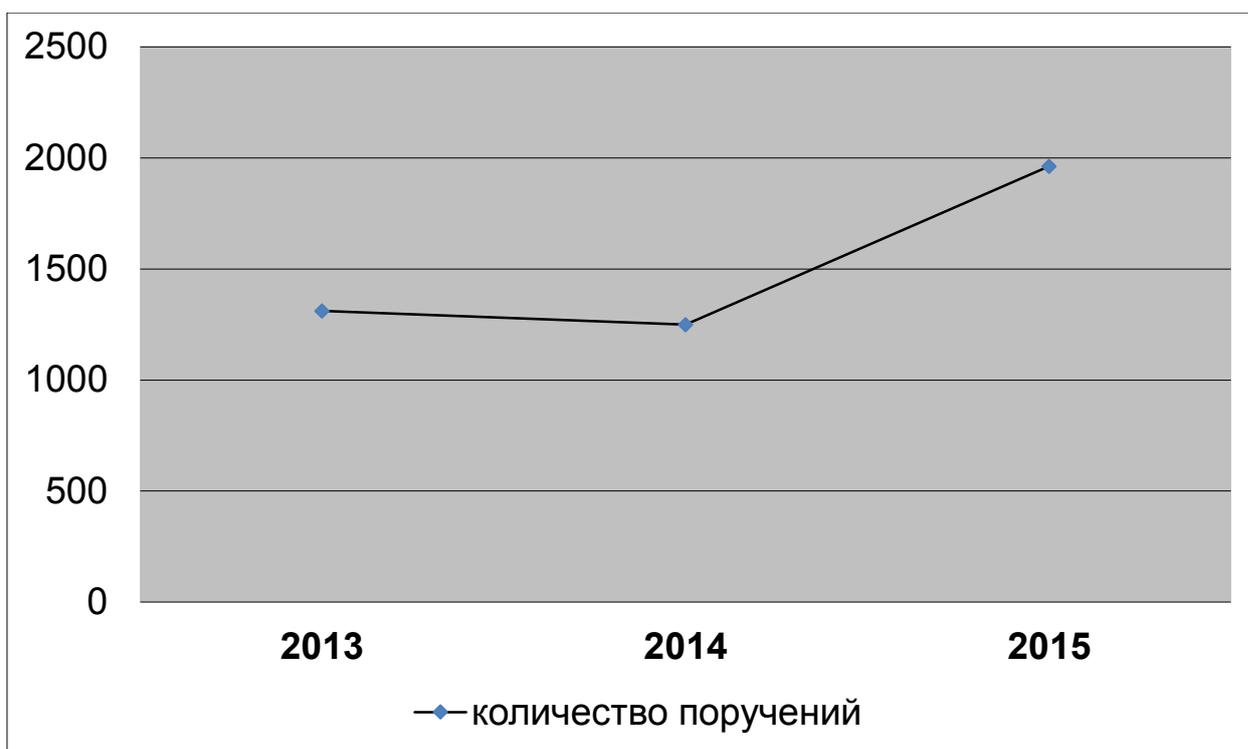


Рисунок 7 Динамика количества поручения, данные в нормативных правовых актах исполнительным органам власти области, поставленные на контроль

Согласно общему количеству поручений данных в нормативных правовых актах органам местного самоуправления, можно выявить динамику спада. Их число заметно уступает количеству поручений, поставленных на контроль исполнительным органам области. За 2015 год – 440 нормативных акта, 514 и 479 нормативных акта за 2013 и 2014 года, соответственно. Причина такой дифференциации связана направленностью работы Правительства области и губернатора области на более широкий спектр проблем и путей их решения. В процентном соотношении 2015 году на 15% уступает по количеству поручений к 2014 году. Это может свидетельствовать о том, что в общей своей массе по органам местного самоуправления в локальном вопросе, не имеет острых проблем, требующих особого внимания со стороны Правительства Амурской области.

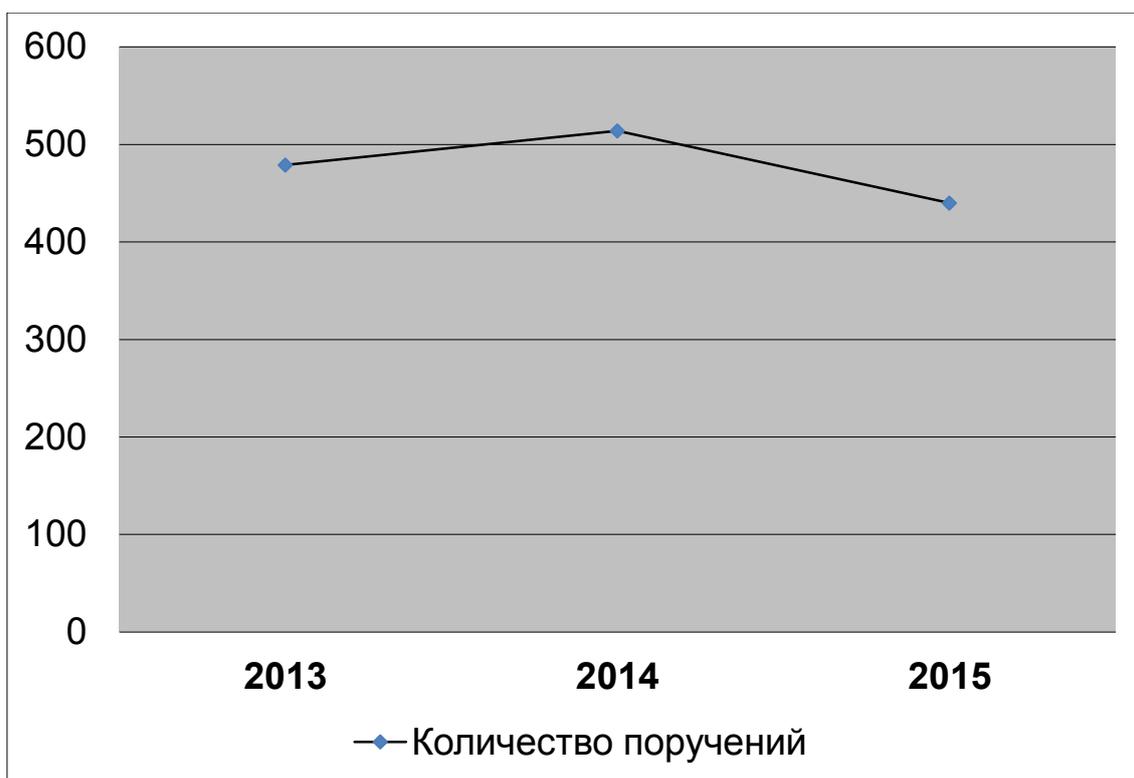


Рисунок 8 Динамика общего количества поручений, данных в нормативных правовых актах, исполнение которых поставлено на контроль органам местного самоуправления

Анализируя общее количество поручений, данных в нормативных правовых актах, поставленных на контроль за три отчётных периода, можно выявить динамику роста. Её пик особенно заметен с 2014 по 2015 год. 2015 год лидирует по общему числу нормативных актов, поставленных на контроль – 2403 нормативных документа. Далее 1763 поручений за 2014 и 1790 за 2013 год. Видна динамика в повышении общего числа поручений в 2015 году, поставленных на контроль, увеличении на 27%.

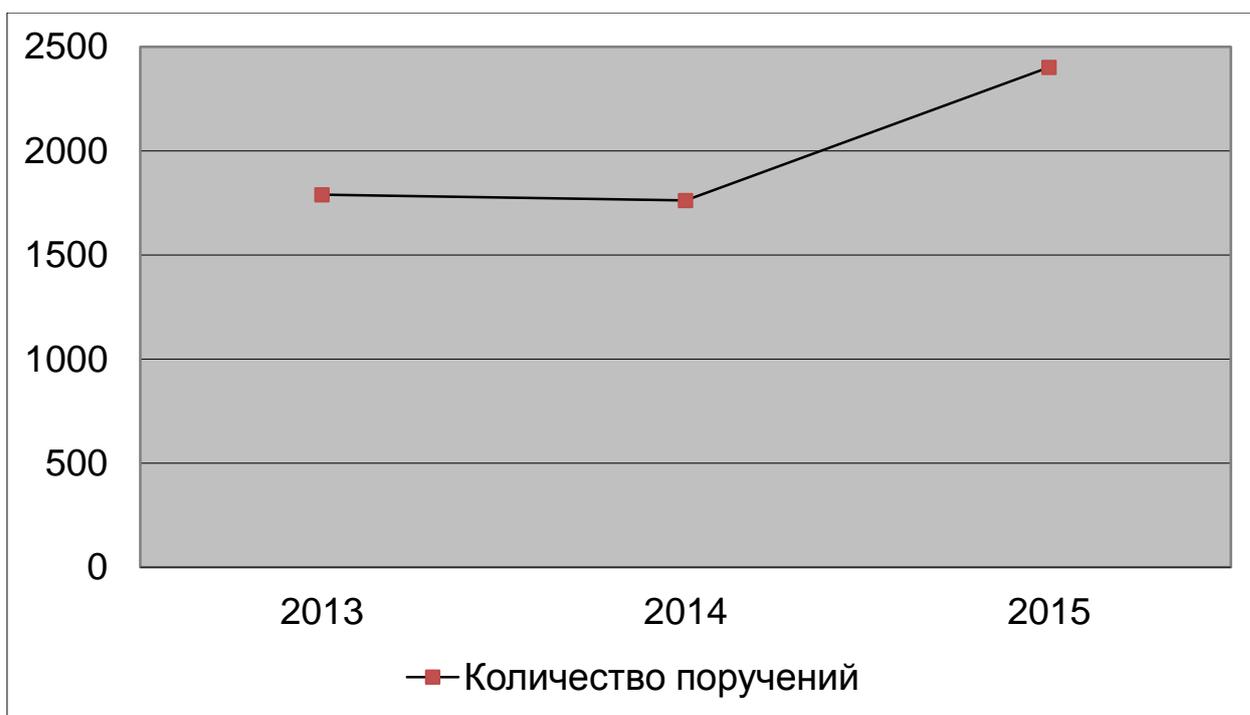


Рисунок 9 Динамика общего количества поручений, данных в нормативных правовых актах, поставленных на контроль в 2013 – 2015 годах

На основании рассмотренных данных видна абсолютная тенденция роста общего числа поручений как исполнительным органам, так и муниципальным образованиям за 2015 год. Данный исследуемый период характеризуется увеличением бумажной документацией и приходом на пост губернатора – Козлова Александра Александровича, его предвыборной командой.

Таблица 7 Количество поручений стоящих на контроле в контрольном управлении аппарата губернатора и Правительства области на начало 2013-2015гг

Наименование исполнительного органа исполнительной власти области	Количество поручений, состоящих на контроле в анализируемом периоде		
	2013	2014	2015
1	2	3	4
Министерство финансов	305	249	167
Министерство экономического развития	586	508	447
Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства	350	310	261

продолжение таблицы 7

1	2	3	4
Министерство социальной защиты населения	488	412	255
Министерство имущественных отношений	477	406	344
Министерство образования и науки	598	405	269
Министерство сельского хозяйства	493	436	357
Министерство культуры и архивного дела	403	364	298
Министерство транспорта и строительства области	292	262	220
Министерство природных ресурсов	390	390	390
Министерство по физической культуре и спорту	202	169	154
Министерство юстиции	268	238	204
Министерство лесного хозяйства и пожарной безопасности	112	92	77
Министерство внутренней информационной политики	291	290	231
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	175	150	122
Управление информатизацией	470	407	347
Управление государственного регулирования цен и тарифов	308	266	219
Управление государственного заказа	150	134	123
Управление занятости населения	118	98	92
Управление записи актов гражданского состояния	260	234	211
Управление по охране, контролю и регулированию использованию объектов животного мира и среды их обитания	143	125	119
Управление ветеринарии и племенного хозяйства	149	132	125
Инспекция Гостехнадзор	114	114	114
Инспекция Госстройнадзор	121	107	101
Государственная жилищная инспекция	122	107	102
Итого	7517	6522	5461

Общее количество поручений стоящих на контроле в анализируемом периоде, показывают число поручений непосредственно стоящих уже в

анализируемом периоде, а именно в 2013, 2014, 2015 годах. К их количеству добавлялись новые за каждый отчётный период. Среди исполнительных органов области по общему числу поручений за три года лидируют Министерство финансов, Министерство социальной защиты населения, Управление информатизацией. Это обусловлено направлением политики в нашем регионе. С теми задачами с которыми приходилось справляться Правительству области в области экономики и социальной политики. Снижение общего числа поручений, состоящих на контроле в анализируемом периоде с 2013 по 2015 год, говорит о постепенном выполнении этих поручений, истечения сроков их реализации. Так как поручения стоящие на контроле в одном анализируемом периоде переходят в другой, если они не исполнены и сроки их реализации не вышли. Можно сказать о динамике результативности, о её повышении. Общее число поручений стоящих на контроле в 2013 году составило 7517, что на 2650 нормативных акта больше чем в 2015 году, что может говорить об исполнении этих поручений.

Наименьшее количество поручений, стоящих на контроле в анализируемом периоде приходится, если рассматривать с позиции исполнительных органов на Управление занятости населения, Инспекции Гостехнадзор. Это можно объяснить более меньшим объёмом работы этих структур в области. Так как более актуальными на сегодняшний день являются вопросы финансовой политики, социальной защиты населения и связи общества и власти посредством средств передачи информации

Таблица 8 Количество поручений, срок исполнения которых приходится на анализируемый период.

Наименование исполнительного органа исполнительной власти области	Количество поручений, срок исполнения которых приходится на анализируемый период		
	2013	2014	2015
1	2	3	4
Министерство финансов	56	82	52
Министерство экономического развития	78	54	128

продолжение таблицы 8

1	2	3	4
Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства	41	42	76
Министерство социальной защиты населения	76	150	83
Министерство имущественных отношений	71	54	114
Министерство образования и науки	199	120	112
Министерство сельского хозяйства	57	69	108
Министерство культуры и архивного дела	39	66	109
Министерство транспорта и строительства области	30	35	68
Министерство природных ресурсов	113	49	101
Министерство по физической культуре и спорту	33	15	43
Министерство юстиции	30	27	59
Министерство лесного хозяйства и пожарной безопасности	20	15	28
Министерство внутренней информационной политики	0	59	67
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	25	28	38
Управление информатизацией	63	53	108
Управление государственного регулирования цен и тарифов	42	40	49
Управление государственного заказа	16	11	32
Управление занятости населения	20	5	32
Управление записи актов гражданского состояния	26	23	59
Управление по охране, контролю и регулированию использованию объектов животного мира и среды их обитания	18	6	28
Управление ветеринарии и племенного хозяйства	17	7	34
Инспекция Гостехнадзор	0	0	26
Инспекция Госстройнадзор	14	6	27
Государственная жилищная инспекция	15	5	28
Итого	1114	1026	1638

Количество поручений, срок исполнения которых приходится на анализируемый период показываю сколько поручений будет выполнено в анализируемый период. Например в 2013 году было исполнено 1114 поручений, в 2014 – 1026, в 2015 – 1638. Наибольшее число поручений за анализируемые периоды осуществляли Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства – 41, 42, 76 нормативных акта, Министерство образования и науки - 199, 120 и 112 нормативных акта, Министерство социальной защиты населения – 76, 150 и 83 нормативных акта и Министерство природных ресурсов – 113, 49 и 101 нормативный документ. Инспекция Гостехнадзор 2013 и 2014 годы вообще не исполняла каких-либо поручений, минимальная загруженность в плане исполнения предписанных нормативных актов была также у Управления по охране, контролю и регулированию использованию объектов животного мира и среды их обитания, Управление ветеринарии и племенного хозяйства и у Государственной жилищной инспекции. Это также объясняется направленностью политики Правительства области на более актуальные на данный момент проблемы. Эти числовые показатели отображают только количество поручений, срок исполнения которых истекает в анализируемом периоде. Были ли они исполнены в уставленный в срок и в уставленный год эти показатели не говорят. Поэтому вывода о эффективности работы такого или министерства или управления пока сделать невозможно. Но эти данные позволяют увидеть направление политики Правительства области, тех сфер общественной жизни, которые наиболее остро нуждаются в поддержке и более внимательном отношении со стороны властей.

Таблица 9 Количество поручений, исполненных в первоначально установленный срок

Наименование исполнительного органа исполнительной власти области	Количество поручений, исполненных в первоначально установленный срок		
	2013	2014	2015
1	2	3	4

продолжение таблицы 9

1	2	3	4
Министерство финансов	78	54	128
Министерство экономического развития	41	42	76
Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства	76	150	83
Министерство социальной защиты населения	71	54	114
Министерство имущественных отношений	198	119	111
Министерство образования и науки	57	68	108
Министерство сельского хозяйства	39	66	109
Министерство культуры и архивного дела	30	35	68
Министерство транспорта и строительства области	110	48	99
Министерство природных ресурсов	33	15	43
Министерство по физической культуре и спорту	30	27	59
Министерство юстиции	20	15	28
Министерство лесного хозяйства и пожарной безопасности	0	59	67
Министерство внутренней информационной политики	25	28	38
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	61	52	108
Управление информатизацией	42	40	49
Управление государственного регулирования цен и тарифов	16	11	32
Управление государственного заказа	20	5	32
Управление занятости населения	26	23	59
Управление записи актов гражданского состояния	18	6	28
Управление по охране, контролю и регулированию использованию объектов животного мира и среды их обитания	17	7	34
Управление ветеринарии и племенного хозяйства	0	0	26
Инспекция Гостехнадзор	14	6	27
Инспекция Госстройнадзор	15	5	28
Гос. жилищная инспекция	15	5	29

продолжение таблицы 9

1	2	3	4
Итого	1108	1021	1635

Данная таблица помогает проанализировать результативность работы органов исполнительной власти области, отталкиваясь от количества поручений, исполненных в первоначально установленный срок. Если сравнить 2013 год, то можно увидеть разницу в шесть поручений. 2014 – пять поручений, 2015 – всего три поручения (сравнение с таблицей 11). Из чего следует, что министерства в полной мере стремятся выполнять распоряжения и постановления из выше стоящих инстанций, тем самым делая свою работу более результативной. Данные о поручениях, не исполненных в первоначальный установленный период надо относить к тем поручениям, срок исполнения которых по тем или иным причинам были перенесены по независящим от исполнителя обстоятельствам. Это могут быть как природные факторы, техногенные, так и человеческие. Человеческий фактор остаётся очень важным при исполнении того или иного поручения, так как глава того или иного министерства не может быть застрахован от чрезвычайных ситуаций, как специалисты под его началом. Но остаётся одна тенденция – все органы исполнительной власти стремятся вовремя и в полной мере исполнить свои обязанности. И здесь идёт не только мотивация в виде ответственности за свою работу, за её результаты перед губернатором и Правительством, но и желание сделать её как можно более качественной, чтобы оправдать миссию власти, возложенную на неё гражданами.

Таблица 10 Количество новых поручений, поставленных на контроль в анализируемом периоде

Наименование исполнительного органа исполнительной власти области	Количество новых поручений, поставленных на контроль в анализируемом периоде		
	2013	2014	2015
1	2	3	4
Министерство финансов	50	88	74
Министерство эконом. развития	104	85	112

продолжение таблицы 10

1	2	3	4
Министерство внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства	51	62	75
Министерство социальной защиты населения	115	128	116
Министерство имущественных отношений	100	95	96
Министерство образования и науки	147	117	140
Министерство сельского хозяйства	94	103	111
Министерство культуры и архивного дела	59	66	98
Министерство транспорта и строительства области	68	51	57
Министерство природных ресурсов	95	29	79
Министерство по физической культуре и спорту	43	14	32
Министерство юстиции	62	34	84
Министерство лесного хозяйства и пожарной безопасности	19	15	47
Министерство внутренней информационной политики	23	61	108
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	29	34	43
Управление информатизацией	55	72	116
Управление государственного регулирования цен и тарифов	44	52	89
Управление государственного заказа	18	17	71
Управление занятости населения	17	10	56
Управление записи актов гражданского состояния	34	61	94
Управление по охране, контролю и регулированию использованию объектов животного мира и среды их обитания	15	9	43
Управление ветеринарии и племенного хозяйства	20	11	44
Инспекция Гостехнадзор	8	4	48
Инспекция Госстройнадзор	13	12	43
Государственная жилищная инспекция	14	9	44
Итого	1311	1249	1963

Данные, приведённые в этой таблице показывают количество поручений поставленных на контроль в анализируемом периоде. В 2015 году на контроль было поставлено 1963 поручений, что больше чем за 2013 и 2014 годы. В основном это связано с увеличением управленческого процесса в органах исполнительной власти Амурской области в количественном измерении. Одну из причин можно выделить в проекции государства на изменение и активации внутренней политики импортозамещения. Что было вызвано тем положением в котором оказалась наша страна вследствие введения экономических санкций против неё. Амурская область регион, входящий в состав Российской Федерации, также является участником внутренней политики нашего государства. Поэтому это дополнительная нагрузка на ведомства и министерства области, в виду увеличения получаемых ими распоряжений и постановлений. Которые в свою очередь ставятся на контроль в контрольном отделе контрольного управления аппарата губернатора области и Правительства области. По количеству поручений поставленных в анализируемом периоде, по их направленности на то или иное министерство или ведомство, можно выявить направление политики области. Например, по числу поручений за три года можно выделить Министерство образования, Министерство сельского хозяйства и Министерство социальной защиты населения. Из этого можно сделать вывод, что наиболее важными вопросами в нашей области за три последних года, а особенно за 2014 год, являются проблемы социального обеспечения и защиты населения, вопросы связанные с земля сельскохозяйственного назначения и производство сельскохозяйственной продукции, и вопросы связанные с образованием граждан. Значит именно в этих сегментах общественной жизни, промышленной политики, Правительство области видит опасные зоны и перспективы развития, а значит более детальному контролю.

2.3.Использование система электронного документооборота «Дело» в контрольном отделе.

В июле 2011 года система электронного документооборота «Дело» (далее – СЭД «Дело») была введена эксплуатацию, к которой были подключены: аппарат губернатора области и Правительства области, все исполнительные органы государственной власти области, городские и районные администрации. Установлено более 1400 клиентских рабочих мест, включая опции «Сканирование» и «Электронная цифровая подпись и шифрование». Проведено обучение всех сотрудников подключенных к СЭД «Дело».³³

В настоящее время СЭД «Дело» имеет множество различных вариантов предоставления персонального рабочего места, как в варианте СЭД «Дело» - «толстого клиента» (для одного или нескольких должностных лиц) так и в вариантах удаленного доступа «тонкого клиента» (для одного или нескольких должностных лиц), а именно:

- подсистема «Дело-Web»;
- подсистема «Мобильный кабинет»;
- подсистема «Автоматизированное рабочее место Руководителя» со специальным Windows-интерфейсом для руководителей;
- подсистема iSelf и «Портфель руководителя» - аналоги «АРМ Руководителя» для планшетов iPad.

В аппарате губернатора области и Правительства области и в исполнительных органах государственной власти области, подключенных к единой информационно-телекоммуникационной сети (далее - ЕИТКС) установлены СЭД «Дело» (называемая «толстый клиент») и подсистема удаленного доступа «Дело-Web» (называемая «тонкий клиент»), в органах не подключенных к ЕИТКС – только подсистема удаленного доступа «Дело-Web» (работающая через сеть Интернет).

В органах местного самоуправления области СЭД установлена в вариантах удаленного доступа подсистема «Дело-Web», в которой имеется возможность осуществления всех тех операций, которые реализованы в СЭД

³³ Бяласанян В.Э. Современные технологии делопроизводства и документооборота №9, 2011, с 60

«Дело», однако в силу отсутствия ведения технической поддержки с момента приобретения СЭД (требующая финансовых затрат) в настоящее время в подсистеме «Дело-Web» невозможно осуществление подписания электронных документов электронной цифровой подписью (далее - ЭЦП), так как данная подсистема устарела и для поддержания работоспособности требуется ее обновление, что также повлечет финансовые затраты.

Постановлением губернатора области № 23-к от 11.12.2012 было утверждено Положение о системе электронного документооборота и Временный порядок организации системы электронного документооборота, согласно которому:

- исполнительные органы государственной власти области, аппарат губернатора области и Правительства области должны осуществлять электронный документооборот в СЭД «Дело»;³⁴
- управление информатизации – создает рабочую группу и обеспечивает изучение опыта электронного документооборота в других регионах;
- органам местного самоуправления – рекомендовано использовать СЭД «Дело» при взаимодействии с исполнительными органами государственной власти области и аппаратом губернатора области и Правительства области;
- контроль над исполнением настоящего постановления возложено на заместителя председателя Правительства области М.В.Дедюшко.

Во исполнение данного Постановления управлением информатизации области 20.02.2013 создана рабочая группа из исполнительных органов государственной власти области, ответственные представители за делопроизводство, и представители управления делопроизводства и документооборота аппарата губернатора области и Правительства области (далее - аппарата).

При изучении опыта внедрения СЭД субъектами Российской Федерации получена информация о СЭД «Практика», используемая в Республике Татарстан и Правительстве г. Москва. В результате проведенного

³⁴ О переходе на систему электронного документооборота. от 11 декабря 2012, № 23-к

анализа в СЭД «ДЕЛО» выявлен значительный ряд преимуществ в технических возможностях, основным положительным преимуществом СЭД «Практика» явился красивый интерфейс. Работа по изучению опыта практического использования СЭД в других регионах (с выездом на место), внедривших СЭД «ДЕЛО» – не проводилась.

17 марта 2013 проведено обучение специалистов делопроизводства и технических специалистов исполнительных органов государственной власти, ответственных за ведение электронного документооборота.

В соответствии с постановлением губернатора области от 29.10.2013 № 28-к «О внесении изменений в постановление губернатора области от 11.12.2012 № 23-к» была начата работа по первоочередным безбумажным документам, а именно:

- заявки на предоставление автотранспорта, служебных помещений и разрешений на вход в административное здание (аппарат губернатора области и Правительства области);
- заявки на внесение изменений в систему электронного документооборота, размещение информации (кроме проектов нормативных правовых актов) и создание разделов на Портале Правительства области (ГБУ «Центр информационных технологий области»).

Однако, выше указанные безбумажные документы не являлись электронными документами, так как они не имеют электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП), а следовательно не имеют юридической значимости, кроме того эти документы первоначально обретают бумажный вид с собственноручной подписью руководителя, создавшего документ, а после чего данный документ сканируется и полученный электронный образ документа прикрепляется средствами СЭД к электронной карточке документа. Далее этот полученный электронный образ документа пересылается в секретариат руководителя аппарата или руководителю Центра информационных технологий соответственно, после чего секретариат руководителя аппарата вносит резолюцию руководителя аппарата в

электронную карточку документа и пересылает его в системе СЭД исполнителю, во втором случае – ГБУ «Центр информационных технологий области» обрабатывает данные заявки соответственно.

В связи с тем, что на тот момент управлением делопроизводства и документооборота аппарата до сих пор не был разработан перечень документов, которые возможно перевести в безбумажный вид (в электронные документы), руководителем аппарата, в ходе ряда проведенных совещаний, было поручено:

- управлению делопроизводства и документооборота аппарата было поручено подготовить и согласовать проект перечня документов, подлежащих переводу в безбумажный вид и реестр владельцев электронной подписи для работы в СЭД, а также внести изменения в существующие положения о СЭД;
- управлению информатизации области поручено, в кратчайшие сроки, провести демонстрацию текущей версии СЭД на рабочем месте губернатора области и iPad, оценить финансовые расходы на реализацию проекта по обновлению имеющейся версии СЭД и приобретению дополнительных лицензий, провести анализ состояния электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также изучить опыт других регионов, успешно внедривших безбумажную версию документооборота. Докладывать на рабочих совещаниях губернатора области о состоянии электронного документооборота в аппарате, исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления;
- министерству юстиции области было поручено определить нормативные правовые документы, требующие внесения изменений в связи с переходом на безбумажный вид.

Без исполнения данных (первоочередных) поручений было невозможно осуществление электронного документооборота в Правительстве области и органах местного самоуправления.

Однако данные поручения не были выполнены в полной мере. В настоящего времени не всеми исполнителями поручений губернатора области (исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления) заполняются отчеты о проделанной работе в СЭД, а именно:

- не прикрепляются документы об исполнении поручений в отчете исполнителя (отсканированный электронный образ документа), или прикрепляют не должным образом (в связках);
- не указывается состояние исполнения (окончательный, промежуточный);
- не указывается дата отчета. В связи, с чем до настоящего времени контрольным управлением аппарата проводится дополнительная работа по уточнению отчётов исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в настоящее время в области отсутствует полный электронный документооборот, чтобы можно было сказать, что в области сформировалось электронное правительство (так как, он подразумевает движение электронных документов с момента их создания или получения до завершения исполнения, помещения в дело и (или) отправки, с обязательным наличием ЭЦП), а СЭД «ДЕЛО» используется только в качестве автоматизации делопроизводства, ведения регистрации, учета, контроля поручений, а также передачи электронных образов бумажных документов).

Причинами отсутствия до настоящего времени электронного Правительства в области послужили:

- несвоевременная работа управления делопроизводства и документооборота аппарата, над разработкой «дорожной карты» по переходу на электронный документооборот, а также перечня документов, которые возможно перевести в электронный вид .
- отсутствие должного контроля в использовании СЭД «ДЕЛО» со стороны закрепленных ответственных делопроизводителей и технических работников

в аппарате, исполнительных органах государственной власти, органах местного самоуправления;

- отсутствие должного контроля со стороны курирующего заместителя председателя Правительства области по вопросам административной реформы и электронного Правительства.

Система электронного документооборота не облегчила в значительной мере работу контрольного отдела, так как специалистам приходится фактически выполнять двойную работу. Вести текстовые реестры, как они делали до введения СЭД, и работать с самой программой «Дело». Специалисты не могут отказаться от введения реестра для большей сохранности информации и удобства её использования. Так как в СЭД «Дело» отсутствует функция поиск по документам, что не позволяет в нужный момент поднять из архивной базы тот или иной нормативный акт. По словам специалистов данного отдела, это один из ключевых минусов. Так же отсутствие цифровой электронной подписи (ЦЭП) так же влияет на продуктивность работы контрольного отдела, так как затрудняет в полной мере отчётность перед губернатором. Приходится выполнять дополнительную работу, затрачивать время на дополнительные контрольные функции по реализации того или иного поручения. Так же среди минусов присутствует тот факт, что два и более специалиста не могут работать в ней с одним и тем же документом, что существенно снижает результативность работы отделов. Помимо этого большое число одновременных пользователей этой системы создают большую нагрузку на программу, понижая скорость её работы и производительность. Вследствие чего программа часто прекращает свои функции и остаётся в статичном состоянии. Обычно работники отделов не могут самостоятельно справиться с данной проблемой и им приходится вызывать специалистов по программному обеспечению, что также снижает общую результативность работы отделов. Данная программа нуждается в доработке для увеличения производительности и результативности, как работы контрольного отдела, так и всего Правительства в целом. Среди

ощутимых плюсов СЭД «Дело» можно выделить моментальная передача нужных документов между отделами, что снизило высокий уровень бюрократии в Правительстве, количество времени на работу с бумагами. Из контрольного отдела, после постановки документа на учёт, министерство моментально информируется об поручении, которое необходимо исполнить. Так же данная программа позволяет моментально отследить ответственное лицо за исполнение поручения, сроки контроля, рассортировать документы по степени контроля. Что повышает производительность труда отдела и облегчает его.

2.4 Проблемы совершенствования контроля за исполнением нормативных правовых документов и возможности их решения

Установление правового государства в федеративной России предполагает обеспечение беспрепятственного прохождения управленческих решений и надежную обратную связь по всей вертикали - от федерального центра до органов местного самоуправления. Незавершенность же строительства российского федерализма делает налаживание такой системы особенно сложным.

Среди основных проблем в работе контрольного отдела Амурской области можно выделить несколько групп:

- 1.Связанные с системой электронного документооборота «Дело».
2. Связанные с человеческим фактором.
3. Втуриведомственные.

Первая группа – связанные с системой электронного документооборота «Дело»:

1. Отсутствие поисковой системы;
2. Отсутствие электронной подписи
3. Отсутствие многопользовательской функции.

Внедрение данной программы в механизм внутренней бюрократической работы Правительства области связан с утверждением Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года программы «Стратегия развития

информационного общества в Российской Федерации». Данная стратегия подразумевает создание Электронного Правительства в стране и в регионах до 2020 года. Поэтому в рамках этой программы в Правительство области была введена данная система электронного документооборота. Делалось это за счёт собственных средств, в виде покупки у коммерческой фирмы данного программного обеспечения. Из Санкт-Петербурга приезжали представители данной организации для обучения специалистов по информатизации в Правительстве области для работы с СЭД «Дело».

Как уже говорилось выше, данная программа имеет как недостатки, так плюсы в её использовании. Основной минус – отсутствие поисковой системы, что не позволяет в полной мере отказаться от введения текстовых реестров. Данный факт фактически заставляет работников вести двойную работу: по заполнению реестров и работе с самой СЭД «Дело».

Следующий не менее существенный фактор – неспособность программы выдерживать работу одновременно нескольких пользователей. Иногда по этой причине система даёт сбой, что снижает результативность рабочего процесса контрольного отдела. Данную проблему можно дополнить невозможностью работы с одним документом двоих и более специалистов. Среди управленческих факторов, влияющих на эффективную работу с данной системой можно назвать отсутствие должного контроля в использовании СЭД «ДЕЛО» со стороны закрепленных ответственных делопроизводителей и технических работников в аппарате, исполнительных органах государственной власти, органах местного самоуправления. И помимо, этого отсутствие должного контроля со стороны курирующего заместителя председателя Правительства области по вопросам административной реформы и электронного Правительства.

И один из последних недостатков данной системы, которые можно выделить – отсутствие ЦЭП(цифровой электронной подписи). Что в свою очередь влияет на производительность контрольного процесса в контрольном

управлении. Создаёт лишние временные издержки при осуществлении контрольных функций.

Данная система при свои несовершенствах, создана для облегчения работы государственных служащих. Чтобы она полностью исполнила своё предназначение, её необходимо модернизировать в тех областях, в которых присутствуют очевидные неудобства пользования данной системой.

Однако модернизация возможна только за счёт средств областного бюджета. Опираясь на которых подаётся специальное заявление о модернизации в главный отдел разработчиков в Санкт-Петербурге. Где специалисты исправляют несовершенства системы и дополняют более удобным девайсом. Необходимо ввести в статью расходов бюджета на 2017 год именно этот вопрос. Модернизация данной системы в рассмотренных направлениях значительно облегчит работу как контрольного управления, так и Правительства в целом.

Вторая группа проблем, которую можно выделить по данной тематике – человеческий фактор. Проблемы по данному признаку не столь очевидны, но по своему внутреннему содержанию очень важны. Связано это с тем, в органах власти работают такие же люди, как в других отраслях. Чиновники зачастую имеют профильное образование, но и при этом имеют тот же спектр составляющих человеческой личности, как и остальные люди.

Поэтому важным частью работы любого отдела, ведомства, министерства является мотивированная направленность па повышение результативности своего труда. Производительность работы контрольного отдела зависит в некоторой степени от своевременного выполнения поручений, отчёта об их выполнении подконтрольных ведомств и министерств, от своевременного предоставления документов в контрольный отдел. Тем самым необходимо повышать мотивированную направленность в работе не только самого контрольного отдела но всех ведомств и министерств. Улучшать поощрительную методику в работе. На данный момент признание трудовых заслуг работника заключается в

поощрительных грамотах - лучший работник года. Данный документ украшает обычно стену кабинета специалиста. Чтобы эффективно решить данную проблему необходимо в комплексе использовать пути решения демотивации в коллективе контрольного отдела. Среди можно выделить такие как системный способ, групповой и индивидуальный. Системный способ подразумевает под собой расширение комплекса индивидуального поощрения каждого сотрудника контрольного отдела. Одним из факторов подобной мотивационной схемы может выступать увеличение финансовых поощрений сотрудникам, достигших определенных результатов в своём деле.

Далее – групповой способ. Он подразумевает под собой комплекс мероприятий, предназначенных максимально эффективно вовлечь сотрудника в деятельность организации. В данном ключе можно выделить такие нововведения как совместных отдых сотрудников по случаю знаменательных дат. Данные мероприятия можно финансировать за счёт накопительного фонда, пополняющегося за счёт минимальных отчислений сотрудников отдела и средств областного бюджета. Необходимо усилить дружеские отношения в коллективе, снизить существующий уровень напряжения между работниками, вызванного как межличностными взаимоотношениями так и групповым настроением в коллективе.

Заключительный метод – индивидуальный. Осуществление данного способа подразумевает под собой наличия штатного психолога в управлении. Так как необходима полноценная оценка личностных особенностей каждого сотрудника, и в частности, сотрудника у которого возникла демотивация. Необходимо принятие ситуативных мер в виде совместного обсуждения возникших проблем, либо непосредственно личное общение со штатным психологом.

Осуществление данных мотивационных мероприятий подразумевается в применение гибких административных и управленческих механизмов. Систему приказов и отчётов следуют в некоторой степени заменить системой экономических стимулов, максимально возможных в рамках

государственного управления. И так как наиболее заинтересованной частью мотивационных мероприятий будет выступать материальное вознаграждение, то для удовлетворения потребности материального обеспечения и самореализации необходимо модернизировать систему оплаты труда и материальных поощрений по результатам работы.

Третья группа проблем, преодоление которых поможет в совершенствовании контроля за исполнением нормативных правовых документов, - внутриведомственные. И обусловлены они непосредственно осуществлений полномочий контрольным управлением и работой Правительства.

Согласно нормативным документам, определяющим работу контрольного отдела, среди полномочий контрольного отдела отсутствуют черты, присущие контролю в полном раскрытие этого термина. Что в существенной мере тормозит исполнение того или иного поручения. Так как всегда присутствуют различные негативные факторы, не позволяющие подконтрольным ведомствам и муниципальным образованиям в положенный срок исполнять возложенные на них распоряжения, постановления и т.д. Специалисты контрольного отдела лишены рычагов давления, позволяющие эффективно контролировать данный процесс. В их ведении находится только обязанность проинформировать губернатора области о задолженностях по исполнению того или иного поручения. Данная проблема лишает контрольный отдел в реализации полных контрольных функций. Необходимо внесение изменений по данному вопросу в соответствующие нормативные акты, регламентирующие работу контрольного отдела.

Так же существенным фактором тормозящим работу как контрольного управления так и Правительства в целом – малая оснащённость компьютерами в министерствах.. На одно министерство приходится по одному-два компьютера. Данный факт замедляет связь контрольного управления с подконтрольными структурами. Данная картина наблюдается и

по муниципальным образованиям области. Данная проблема может решиться только с помощью привлечения дополнительных финансовых средств.

Проведенный анализ деятельности Контрольного отдела контрольного управления аппарата Губернатора Амурской области и Правительства Амурской области позволил выработать ряд рекомендаций по совершенствованию контроля за исполнением нормативно-правовых документов на уровне субъекта Российской Федерации:

- Разработка более развёрнутой и эффективной системы электронного документооборота.

- Проработать специфику полномочий работников контрольного отдела, дополнить их количество.

- Повышение уровня мотивации исполнителей путем организационных мероприятий по совершенствованию структур и технических средств, привлечения исполнителей и всех заинтересованных лиц к принятию решения.

- Привлечение средств областного бюджета для модернизации электронно-технической комплектации министерств и контрольного управления в частности.

Выполнение данных рекомендаций поможет существенно повысить эффективность осуществления контроля за исполнением нормативно-правовых документов на уровне Правительства Амурской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведённого исследования можно сделать ряд выводов.

1. Термин контроль это очень широкое понятие и зачастую отличается от обычного представления о контроле обычного обывателя. Зачастую принято считать контроль как нечто неприятное, назидательное, что извне негативно воздействует на объект. Однако эффективный контроль это, прежде всего совет, помощь, своевременная подсказка, поощрение, одобрение и т.д. Контроль не несет в себе возмездия за упущения. Контроль – это не чрезвычайная мера, он не является вопросом доверия к сотрудникам, а представляет неотъемлемую часть управленческой деятельности, его функцию.

Установление правового государства в федеративной России предполагает обеспечение беспрепятственного прохождения управленческих решений и надежную обратную связь по всей вертикали - от федерального центра до органов местного самоуправления. Данная система в нашей стране направлена на эффективное функционирование и справляется с поставленными задачами. Решение многих вопросов государственного и регионального характера требует особого внимания со стороны властных структур. Особенности контроля исполнения управленческих решений особенно четко проявляются в принципах и требованиях, предъявляемым к осуществлению контроля в органах государственного и муниципального управления.³⁵

4. На основе анализа деятельности контрольного управления контрольного отдела аппарата губернатора Амурской области и Правительства области за три отчётных периода можно выделить ряд проблем, не дающим эффективно реализовать свои полномочия. Их можно классифицировать по трём разным направлениям: связанные с использованием системы электронного документооборота «Дело»,

³⁵ Игнатов Р.А.. Основы теории государственного управления». Р., 2014, с 117

внутриведомственные и человеческий фактор. Первая категория проблем по данным исследования выступила, наиболее существенной, так как данная программа является основным инструментом обеспечения полноценной деятельности контрольного управления.. Однако данная система имеет ряд недостатков, делающих её эксплуатацию не совсем эффективной. Это обусловлено в первую очередь не учитыванием некоторых специфических сторон деятельности контрольного управления. Модернизация и устранение дефектов в данной программе позволит максимально эффективно осуществлять контроль за исполнением нормативных правовых документов.

Следующая группа проблем обусловлены внутриведомственной спецификой. И заключается она в том, что имея только контроль-надзорные функции контрольное управление не может в полной мере оправдать своё название «контролирующего органа». Данный фактор не позволяет реализовывать контроль в полном смысле этого термина. Лишая контрольное управление в некоторых вопросах их деятельности той эффективности, которая позволила бы максимально реализовывать контроль за исполнением нормативных правовых документов.

И ещё одна группа проблем связана с человеческим фактором. В органах власти работают такие же люди, как и в других областях. Поэтому работники госслужбы не лишены тех же особенностей психики, как и специалисты в других областях. Поэтому особенно важно максимально раскрыть трудовой потенциал каждого работника, используя для этого различные мотивационные рычаги.

Но на основании анализа основных групп проблем можно сделать вывод, что основные пути совершенствования контроля в контрольном управлении – это использование средств областного бюджета на улучшение электронно-технической комплектации министерств и модернизации системы электронного документооборота «Дело».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ВКР

1. Азовкин И.А. «Управление и контроль в деятельности высших органов власти в РФ». «Исполнительные органы власти». 2013 год – с 42
2. Акопов А.В «Контроль и управление государством». «Теоритические и конституционные правовые основы». 2011 год – с 63
3. Атаманчук Г.В. «Государственное управление». «Организационно-функциональные вопросы». 2013 год – с 121
4. Бакушева В.В. «Политико-административный менеджмент: институты, технологии. Германский и российский опыт». «Менеджмент в региональном аспекте» 2014 год – с 97
5. Бяласаян В.Э. Журнал «Современные технологии делопроизводства и документооборота» №9, 2011. «СЭД на пути к безбумажному документообороту и электронному правительству».
6. Бачило И.Л. «Исполнительная власть в РФ». «Проблемы развития». 2013 год – с 117
7. Бодди Д. «Основы менеджмента». «Основы государственного управления» 2012 год – с 148
8. Виханский О.С. «Стратегическое управление». «Особенности контроля в управленческих структурах». 2013 год – с 38
9. Гапоненко И.С. «Общий и специальный менеджмент». «Государственный менеджмент». 2011 – с 51
10. Гришин А.В. «Организованно и ответственно». «Президентский контроль». 2012 год – с 217
11. Журская О.Л. «Президентский контроль». «Исполнение нормативных документов». 2012 год – с 211
12. Зайцев В.С «Основы государственного управления». «Конкретность и действенность». 2012 год – с 193
13. Зеркин Д.Г. «Основы теория государственного контроля». «Исполнение государственных решений». 2014 – с 117

- 14.Заллер Р.М. «Энциклопедия современного управления». «Особенности российской государственности». 2010 – с 201
15. Игнатов Р.А. «Основы теории государственного управления». «Региональный аспект». 2014 год – с 117
- 16.Иванов Р.Е. «Инновационные технологии государственного и муниципального управления. «Государственная власть в РФ». 2011 год – с 101
- 17.Исакова О.Р. « Контролировать – значит управлять. « Президентский контроль». 2013 год – с 127
- 18.Красков И.Т «Введение в муниципальное право». «Особенности контроля в муниципальных органах власти». 2011 год – с 201
19. Кваленко С.Т «Научные основы административного управления». «Особенности муниципального управления». 2012 год – с 21
- 20.Кноринг Т.Д «Искусство управления». «Государство в управлении». 2012 год – с 97
21. Кочерин Е.А. «Основы контроля исполнения». «Государственный менеджмент». 2012 год – с 93
- 22.Лабзунов П.Л. «Об организации системы контроллинга на промышленных предприятиях России. «Проблемы теории и практики управления». 2013 год – с 93
- 23.Луев В.И «Рациональный подход к реализации государственных решений». «Региональный уровень». 2012 – с 24
24. Максимова М.М. «Менеджмент». «Особенности государственного управления». 2013 – с 181
- 25.Мальцев В.А. «Современный тип государственного служащего». «Российские реалии». 2010 год – с 211
- 26.Мерима О.Т «Организация контроля исполнения». «Функционирование контроля в органах государственной власти». 2011 год – с 101
- 27.Мескон. М. Р. «Основы менеджмента». «Функции государственного менеджмента». 2012 год – с 42

28. Охотский Е.В. «Городская система управления и её кадрового потенциала». «Особенности управленческого менеджмента. 2013 год – с 42
29. Панков С.В. Журнал. «Необходим круглый стол». «Президентский контроль. Информационный бюллетень». 2011 год, № 17 – с 46
30. Петрушенко И.С. «Принцип Обратной связи в исполнительных органах». «Исполнительные органы на местном уровне». 2013 год – с 43
31. Попов Г.Х. «Проблемы теории управления». «Особенности контроля в органах государственного управления». 2013 год – с 84
32. Смольков В.Г. «Социальный контроль». «Социально-гуманитарные знания». 2011 год – с 124
33. Тихомиров К. Ж «Исполнительная власть в РФ». «Региональный аспект». 2012 год – с 101
34. Тупикин Н.Е. «Действенность - главная задача». «Президентский контроль». 2013 год – с 65
35. Улкова И.А. «Конституционные основы современного федерализма». «Российской Федерации». 2013 год – с 112
36. Хедорури Ф. К. «Основы менеджмента». «Государственное управление». 2012 год – с 38
37. Фабричный С.В. «По-деловому, по-государственному». «Президентский контроль. Информационный бюллетень». 2013 год – с 86
38. Постановление Губернатора от 3 августа 2007 года № 443 «О регламенте Правительства Амурской области.
39. Распоряжение Правительства Амурской области от 31 декабря 2015 года № 158-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства Амурской области от 23 ноября 2015 года № 136-р « Об организационные мероприятия в целях оптимизации работы контрольного отдела.
40. Распоряжение Губернатора Амурской области от 12 декабря 2015 года № 186-р « О плане мероприятий исполнительных органов государственной власти Амурской области по достижению показателя «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных

услуг в электронной форме», установленного подпунктом «в» в пункте 1 Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

41. Распоряжение Правительства Амурской области от 24 июня 2015 года № 80-р «О задачах по подготовке жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса Амурской области к отопительному периоду 2015-2016 годов».

42. Инструкция по СЭД от 08 мая 2014 года «Редактирование номенклатуры дел в системе электронного документооборота «Дело».

43. Распоряжение Губернатора Амурской области от 26 июня 2013 года № 218-к(в редакции распоряжения губернатора области от 28 мая 2015 года № 21-к) «Об Структуре аппарата Губернатора Амурской области и Правительства области».

44. Государственная программа РФ «Информационное общество». «Ресурсное обеспечение мероприятий по развитию информационного общества в Российской Федерации на 2011-2013 годы и на период до 2020 года.

45. Устав Амурской области(основной закон) от 16 ноября 1995 года. С изменениями от 05 февраля 2016 года № 640-ОЗ.

46. Постановление Правительства РФ от 28 марта 2011 года № 352 «Об порядке исполнения поручений и указаний Президента РФ».

47. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

48. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

49. Послание Президента РФ В.В. Путин за 2014 год. «Об основах российской государственности».

50. Регламент Контрольного отдела контрольного управления аппарата Губернатора Амурской области и Правительства Амурской области (Утвержден постановлением Губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 443)