# Содержание

Введение

1. Понятие и виды органов исполнительной власти

2. Организационно-правовые основы построения системы органов исполнительной государственной власти (государственного управления) и основные звенья ее структуры

3. Структура системы федеральных государственных органов исполнительной власти (высшие, центральные, территориальные органы государственного управления)

4. Административная реформа системы органов исполнительной власти Орловской области

Заключение

Литература

Введение

Тема данной курсовой работы является очень актуальной на современном этапе развития государства и общества и заключается она в следующем:

Во-первых, многоаспектность темы. Данная формулировка даёт возможность характеризовать исполнительную власть в РФ в любом аспекте. Можно рассмотреть исполнительную власть РФ и сравнить с её состоянием в советский период, можно сопоставить исполнительную власть на федеральном уровне и на уровне субъектов, можно рассмотреть исполнительную власть до прошлогоднего указа Президента и после него. В своей работе я попытался объединить все аспекты воедино и проделать комплексный анализ исполнительной власти РФ, по возможности описать недалёкую перспективу развития исполнительной власти, опираясь на данные источников. Это и явилось целью моей работы.

Во-вторых, моя тема наиболее актуальна среди всех предложенных. В условиях преобразований, проводимых в России в политической, экономической и социальной сферах, перестраивается и исполнительная власть, по-прежнему выполняющая огромный объём работы в сфере управления государственными делами. Об изменениях свидетельствует указ Президента от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Состояние дел в сфере исполнительной власти освещается во всех средствах массовой информации: в политических ток-шоу, на радио, во многих печатных изданиях. Хотя, анализируя юридические журналы, я пришёл к выводу, что эта тема пока рассмотрена слабо. Возможно, это вызвано тем, что прошло мало времени после изменений, и не все учёные берут на себя ответственность оценивать происходящее. Понятно, что все плюсы и минусы можно будет узнать спустя не одно десятилетие. В этой связи масла в огонь подливает ещё одно изменение. С недавних пор изменилось устройство в органах исполнительной власти субъекта. Теперь высшее должностное лицо не избирается, как раньше, а назначается Президентом РФ с согласия высшего законодательного органа субъекта РФ.

В-третьих, как я уже говорил, на сегодняшний день я не встретил много научной оценки происходящих изменений, а это позволит мне, опираясь на устоявшееся мнение теоретиков конституционного права, самостоятельно в систематизированном виде поставить и решить проблемы исполнительной власти как самостоятельной ветви единой государственной власти в России.

В процессе написания работы я привлекал множество литературы, в том числе нормативно-правовые акты, монографии, научные статьи, которые помогли мне в достижении цели моей работы.

1. Понятие и виды органов исполнительной власти

Управленческая или исполнительная деятельность представляет собой основанную на законах реализацию соответствующими органами государственной власти функций государства в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т.д. При этом необходимо отметить, что основополагающим принципом государственного устройства Российской Федерации является закрепленный в ст. 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей, в соответствии с которым государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В ст. 77, 78, 85, 110 и ряде других Конституции Российской Федерации говорится о субъектном выражении исполнительной власти, т.е. субъектах, в чью компетенцию входит ее реализация, - органах исполнительной власти[[1]](#footnote-1).

Опираясь на понятие исполнительной власти, законодательство Российской Федерации вместе с тем не отказывается от выработанных административно-правовой теорией понятий. Следовательно, с точки зрения теории административного права органы исполнительной власти осуществляют государственно-управленческую деятельность и являются субъектами государственного управления как одной из форм государственной деятельности наряду с законодательной и судебной.

Функционирование органов исполнительной власти носит непосредственно деятельностный характер, т.е. в процессе его осуществления непосредственно реализуются функции государства в различных сферах: политических, хозяйственных, социальных и др.

Содержание деятельности органов исполнительной власти заключается в осуществлении ими определенных задач и функций путем использования государственно-властных полномочий, которыми они наделены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Задачи, функции и полномочия органа исполнительной власти образуют компетенцию этого органа.

Реализация принадлежащих этим органам юридически властных полномочий осуществляется в административном порядке. Следовательно, деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Полномочия органов исполнительной власти выражаются прежде всего в том, что они в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты и обеспечивают их исполнение организационными и юридическими средствами. Акты органов исполнительной власти, с одной стороны, подзаконны, т.е. изданы на основе и во исполнение закона, а с другой - направлены на регулирование общественных отношений в сфере их деятельности. Следовательно, акты органов исполнительной власти носят исполнительно-распорядительный характер.

Образование, реорганизация и ликвидация федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации Президентом Российской Федерации путем определения структуры федеральных органов исполнительной власти\*(64).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации создаются, реорганизовываются и ликвидируются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации главами субъектов Российской Федерации или их законодательными органами[[2]](#footnote-2).

Таким образом, органы исполнительной власти - это создаваемые в системе исполнительной власти государственные органы, имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию (функции и полномочия), направленную на реализацию законов и иных нормативных правовых актов в конкретных областях государственной жизни.

В административно-правовой литературе применяются следующие критерии для классификации органов исполнительной власти.

По территории деятельности:

- федеральные органы исполнительной власти;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По основаниям образования:

- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

По способу образования:

- избираемые органы исполнительной власти (председатели правительства ряда субъектов Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации);

- органы исполнительной власти, создаваемые на основе законодательства и иных нормативных правовых актов.

По характеру компетенции:

- органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех отраслей и сфер государственного управления (правительства, администрации краев, областей);

- органы исполнительной власти отраслевой компетенции, ведающие какой-либо отраслью управления (министерства и иные отраслевые органы исполнительной власти);

- органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в своей сфере деятельности координируют деятельность иных органов исполнительной власти (федеральные министерства; федеральные службы);

- органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах государственного управления (федеральные службы)[[3]](#footnote-3).

По порядку разрешения подведомственных вопросов:

- коллегиальные органы исполнительной власти (правительства);

- единоначальные органы исполнительной власти (министерства и другие органы исполнительной власти).

По организационно-правовой форме:

- министерства;

- иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства);

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Система исполнительной власти в Российской Федерации состоит из следующих элементов:

- федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Единство системы исполнительной власти обеспечивается прежде всего верховенством Конституции и федеральных законов; обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; Конституционным Судом РФ, определяющим соответствие актов органов исполнительной власти Конституции РФ; федеральными судами, которые, подчиняясь только Конституции и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям органов исполнительной власти и должностных лиц; прокуратурой Российской Федерации, осуществляющей надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Особую роль в поддержании единства системы исполнительной власти играет Президент РФ. В соответствии с Конституцией РФ он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80) и осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78); вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85)[[4]](#footnote-4).

исполнительная власть государственный

2. Организационно-правовые основы построения системы органов исполнительной государственной власти (государственного управления) и основные звенья ее структуры

Всякая система имеет свое внутреннее строение (структуру), а любая структура неразрывно взаимосвязана с определенной системой, принадлежит ей и характеризует ее. Многозначным понятием "структура органов исполнительной власти" охватываются:

1) структура системы органов исполнительной власти в России (всех без исключения органов исполнительной власти в центре и на местах);

2) структура системы федеральных органов исполнительной власти;

3) структура системы органов исполнительной власти субъектов РФ;

4) структура системы местных органов исполнительной власти муниципальных образований;

5) организационная структура системы аппарата соответствующих органов исполнительной власти[[5]](#footnote-5).

Единство и целостность всей системы органов исполнительной власти в стране обеспечиваются тремя факторами: во-первых, всеобщими обязательными для всех требованиями - принципами их организации и деятельности - принципы конституционности и верховенства Конституции РФ и федеральных законов; принципы народовластия, федерализма, разделения властей, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина; принципы равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий, недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ, взаимного согласования их интересов и некоторые другие принципы, отраженные и закрепленные в Конституции РФ (ст. 2, 5, 10, 71-73, 77 и некоторые другие); во-вторых, всеобщим управленческим характером исполнительно-распорядительной деятельности, органов исполнительной власти, а так же различными формами административной соподчиненности (прямая подчиненность, подведомственность, подотчетность, подконтрольность и др.); в-третьих, общими началами и едиными установленными в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации правилами организации и деятельности различных видов исполнительных органов (единые наименования, общий порядок формирования, разработки, принятия и отмены правовых актов управления; единые общие правила государственной статистической отчетности, делопроизводства и т.д.).

Если единство и целостность всего аппарата исполнительной власти как системы основаны на общности рассмотренных организационно-правовых свойств составляющих его органов, то разделение последних на части (звенья и его структуры) проводится на основе различий, их компетенции (в объеме, территориальных масштабах деятельности и порядке формирования).

На основе совокупности этих признаков в системе всего аппарата исполнительной власти можно выделить четыре фундаментальных укрупненных структурных звена: федеральный центральный аппарат исполнительной власти (центральных органов государственного управления и их территориальных органов); аппарат исполнительной власти (органов государственного управления) субъектов Федерации; местный аппарат исполнительной власти муниципальных образований (местные органы исполнительной муниципальной власти) и администрация предприятий, социально-культурных учреждений и их объединений, являющаяся органом исполнительной власти этих организаций[[6]](#footnote-6).

3. Структура системы федеральных государственных органов исполнительной власти (высшие, центральные, территориальные органы государственного управления)

Структурными элементами системы федеральных государственных органов исполнительной власти являются Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, а также создаваемые ими территориальные органы исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть Российской Федерации и состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров (ст. 110 Конституции). В ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" (в редакции от 2 марта 2007 г.) говорится, что Правительство РФ является высшим коллегиальным органом исполнительной власти, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В этом же законе достаточно детально регламентируются порядок формирования Правительства РФ, его полномочия, организация деятельности и взаимоотношения его с Президентом, палатами Федерального Собрания, органами судебной власти, а также с органами государственной власти субъектов РФ[[7]](#footnote-7).

Председатель Правительства РФ назначается и освобождается от должности Президентом РФ по основаниям и в порядке, предусмотренном в Конституции Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации имеет пять заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, в том числе двух первых заместителей, Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации - заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, а также заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - министра финансов Российской Федерации.

В порядке осуществления общих полномочий Правительство РФ организует реализацию внутренней и внешней государственной политики; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы. В Законе "О Правительстве РФ" закреплены конкретные его полномочия в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; природопользования и охраны окружающей среды; по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации и иные полномочия. Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение[[8]](#footnote-8).

В основе взаимоотношений Правительства РФ с органами государственной власти субъектов Федерации лежит положение о том, что в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного с субъектами Федерации ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Правительство РФ координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ и осуществляет контроль за их деятельностью по вопросам совместного ведения.

Основные правила организации деятельности Правительства (планирование его заседаний, организация работы его членов, порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов, организация заседаний Правительства и другие вопросы) урегулированы в Регламенте Правительства РФ.

Всестороннее обеспечение и обслуживание деятельности Правительства возложено на Аппарат Правительства РФ, который возглавляется Руководителем Аппарата Правительства (члена Правительства), назначаемого и освобождаемого от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Указом Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 г. N 1274 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" утверждена структура всей системы федеральных органов исполнительной власти, включающая в себя федеральные министерства, службы, агентства, государственные комитеты. Эти органы могут находиться в непосредственном ведении и подчинении Президенту Российской Федерации, Правительству РФ или соответствующему федеральному министерству РФ.

Федеральные министерства являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. При этом под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ федеральный министр. Осуществляя координацию и контроль деятельности находящихся в ведении министерства федеральных служб и агентств, федеральный министр осуществляет следующие функции: утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и агентств, а также отчет об их исполнении; вносит по представлению их руководителей в Правительство РФ проекты положений о соответствующих федеральных службах и агентствах, а также предложения о предельной штатной численности и фонде оплаты труда работников этих органов; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенным сферам деятельности министерства и находящегося в его ведении федеральных служб и агентств, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства РФ, во исполнение поручений Президента РФ и Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и агентствам и контролирует их исполнение; отменяет противоречащие федеральному законодательству решения федеральных агентств и служб, если федеральным законом не установлен иной порядок отмены; назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб и агентств их заместителей и руководителей территориальных органов федеральных служб и агентств; вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств. Министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ[[9]](#footnote-9).

Общее предназначение и суть деятельности федерального министерства в том, что оно на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ и законодательством осуществляется исключительно федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Федеральный министр осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов, осуществляя следующие функции: вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда, принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; вносит в Правительство РФ по представлению руководителя фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении его бюджета; назначает проверки деятельности этих фондов в устанавливаемых законом случаях[[10]](#footnote-10).

Федеральная служба (служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности. При этом под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдаче органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов. Федеральные службы в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, установленных указами Президента РФ, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральные агентства являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. При этом под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц; под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ; под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, a также ведение реестров, регистров, кадастров[[11]](#footnote-11).

Федеральные агентства в пределах своей компетенции издают индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Он может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят наряду с федеральными министерствами, службами и агентствами государственные комитеты.

Государственный комитет является федеральным органом исполнительной власти, который в установленной для него сфере деятельности осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, если это предусмотрено положением об указанном федеральном органе исполнительной власти.

Руководитель государственного комитета вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных актов Правительства Российской Федерации по вопросам, отнесенным к полномочиям Правительства Российской Федерации, представляет предложения по формированию проекта федерального бюджета в части, касающейся сферы деятельности государственного комитета, а также пользуется иными правами федерального министра, предусмотренными указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Территориальные органы федеральных министерств, служб и агентств также входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации как элемент ее структуры. Эти органы (к ним относятся, например, Управление ФСБ по Саратовской области, Управление Приволжской железной дороги и т.д.) осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию субъектов Федерации, - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов про изводятся соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъекта РФ. Теми же органами и в том же порядке производится назначение на должность и освобождение от должности руководителей территориальных органов управления.

4. Административная реформа системы органов исполнительной власти Орловской области

Проведение административной реформы в регионах сопровождается решением комплекса вопросов, связанных с повышением эффективности организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Изучение этих вопросов в Орловской области свидетельствует о ряде обоснованных преобразований в системе органов исполнительной власти. Однако выявились трудности, выражающиеся в некоторой неадекватности видов органов (структур) объемам их компетенции, слабой координации органов между собой и с иными организациями. Ниже предлагаем некоторые рекомендации по преодолению этих трудностей[[12]](#footnote-12).

Для обеспечения эффективного функционирования системы органов исполнительной власти Орловской области уместно обратить особое внимание на ее базовые целевые ориентиры. Их можно условно разделить на несколько видов:

а) основные (исходные) цели Орловской области как субъекта РФ, установленные Конституцией РФ и Уставом Орловской области;

б) законодательно установленный объем полномочий области как субъекта РФ (в частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ (ред. от 29 декабря 2006 г.) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 184-ФЗ) и Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" (далее - Федеральный закон N 258-ФЗ);

в) целевые программы (федеральные и областные);

г) показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Согласованное использование этих целей позволяет продолжать работу по обеспечению управления по результатам в рамках административной реформы. Для этого необходимо подготовить и рассмотреть на заседании Коллегии Орловской области программу соответствующих мероприятий, включающую в себя определение основных показателей социально-экономического развития Орловской области на ближайшую и отдаленную перспективы. Это даст возможность разработать и установить показатели эффективности деятельности областных органов исполнительной власти в соответствии с перечнем показателей, утверждаемых Президентом РФ (ст. 263-2 Федерального закона N 184-ФЗ). Потребуется ввести порядок определения целей - стабильных и временных - и показателей их достижения в тематических законах Орловской области, в Законе Орловской области "О системе органов исполнительной власти Орловской области", в положениях о департаментах, службах и иных органах. Требуется установить процедуру сбора и анализа информации о реализации этих показателей указанными органами[[13]](#footnote-13).

Принцип программно-целевого управления необходимо осуществлять последовательно, что будет способствовать более эффективной координации деятельности областных органов исполнительной власти и достижению высоких конечных результатов. Здесь возможны два основных решения.

Первое. Следует внести изменения в Закон Орловской области "О порядке подготовки и принятия областных программ" в части регулирования порядка выбора их тематики с учетом основных целевых показателей развития области, а также процедур взаимодействия участников программы и оценки выполнения ими программных мероприятий. В частности, это необходимо сделать для реализации государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (ст. 8, 9 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства").

Целесообразно внести на рассмотрение федеральных органов предложения о возобновлении работы по подготовке проекта федерального закона "О целевых программах".

Второе. Необходимо еще раз рассмотреть возможность "перегруппировки" областных структур в рамках крупных целей (экономических, социальных, экологических и др.); точнее определить способы координации их действий (согласование проектов, решений, согласованные действия, информирование и т.д.) соответствующим заместителем Председателя Коллегии Орловской области.

Одним из средств системного взаимодействия в системе государственного управления служит подготовка, передача и использование информации. Изучение практики областных органов показывает, что до сих пор не удается упорядочить их информационные связи. Нередко одни органы отказывают другим в предоставлении информации, необходимой для реализации их полномочий. Немало затруднений вызывают необоснованные запросы областных партнеров и федеральных органов (в частности, Минэкономразвития России, Минрегион России) предоставить информацию. Обработка таких запросов занимает, по свидетельству служащих, не менее 20-30% рабочего времени[[14]](#footnote-14).

Для предотвращения подобных явлений целесообразно дополнить ст. 3 Закона Орловской области "О системе органов исполнительной власти Орловской области" следующей нормой: "Исполнительные органы государственной власти области имеют право получать информацию от других органов и организаций только для осуществления своих полномочий, установленных законами и положениями о них".

В связи с принятием Федерального закона N 258-ФЗ расширены полномочия субъектов РФ в ряде отраслей, что дает основание для некоторых изменений в системе областных органов исполнительной власти. В первую очередь это касается образования и здравоохранения. Изучение деятельности управления общего и профессионального образования и управления здравоохранения показывает, что включение их в орбиту деятельности департамента социальной политики затрудняет оперативное руководство в этих отраслях. Сеть соответствующих учреждений осталась фактически в поле зрения этих управлений, равно как и их реальные контакты с управлениями. Приказы же издаются на уровне департамента. Тем самым затруднены прямые связи управлений с соответствующими федеральными министерствами, агентствами и службами.

Во всех случаях необходимо, во-первых, своевременно корректировать объемы полномочий соответствующих органов, во-вторых, строго соблюдать иерархичность правовых актов, регулирующих вопросы структуры и полномочий органов (согласованно вносить изменения в Устав области, законы, положения, конкретные решения). Указанные вопросы нужно решать в ближайшее время применительно к организации органов в сфере занятости населения и лесного хозяйства. Соблюдение этих требований можно обеспечить путем внесения соответствующих дополнений в Закон Орловской области "О системе органов исполнительной власти Орловской области" и в проект федерального закона "О федеральных органах исполнительной власти", который давно подготовлен.

Одной из важнейших системных характеристик исполнительных органов государственной власти служит упорядочение их взаимоотношений с организациями, предприятиями и учреждениями. Речь идет о повышении эффективности воздействия субъектов управления на структуры, которые являются непосредственными производителями материальных и духовных благ. Здесь предстоит решить две главных задачи.

Первая из них касается решения комплекса вопросов повышения эффективности деятельности государственных организаций и учреждений. Речь идет об упорядочении их сети, четком определении статусов, установлении показателей деятельности по производству продукции, товаров и оказанию услуг, введению процедур и распорядков работы, удобных для граждан и клиентов. Этим должны заняться областные департаменты и службы.

Вступление в силу Федерального закона от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" требует разработки и утверждения Коллегией Орловской области плана мероприятий по преобразованию государственных и муниципальных учреждений в автономные учреждения. Этому должна сопутствовать подготовка необходимых расчетно-аналитических материалов и рекомендаций для соответствующих учреждений.

Другая задача исполнительных органов выражается в необходимости укреплять их взаимодействие с бизнес-структурами. В Орловской области накоплен положительный опыт сотрудничества с ними областных и районных органов в сфере сельского хозяйства. Заключение соглашений от имени Коллегии Орловской области о взаимодействии в реализации инвестиционных проектов, национального проекта "Развитие АПК" с акционерными обществами и иными хозяйствующими субъектами и их реализация способствуют успешному решению экономических и социальных задач[[15]](#footnote-15).

Для упорядочения и повышения эффективности партнерских отношений между органами власти и бизнес-структурами целесообразно:

- расширить круг участников соглашений, включая совместное решение вопросов развития здравоохранения, образования, культуры, спорта, дорожного строительства по линии соответствующих департаментов;

- подготовить примерное соглашение о сотрудничестве государственных и муниципальных органов с бизнес-структурами, имея в виду включение в них таких элементов, как обязательства последних по своевременной и полной уплате налогов для пополнения бюджетов, объем инвестиций в производство, в развитие социальной сферы, расходы на природоохранную деятельность, конкретные обязательства властных структур по решению земельных, арендных, регистрационных и иных вопросов, оказанию информационной и методической помощи;

- обеспечить в процессе подготовки и заключения конкретных соглашений подробное определение их предмета и обязательств сторон; добиваться неуклонного выполнения соглашений, которые должны служить для государственных и муниципальных органов важнейшим показателем эффективности их деятельности.

Заключение

Таким образом, специфика органов государственного управления, их отличие от всех других государственных организаций заключается в содержании их деятельности, которая по своей сути и содержанию является управленческой исполнительно-распорядительной деятельностью, сущностные особенности последней отражаются в управленческой компетенции этих органов.

Легальное определение понятия компетенции органа государственной власти как совокупности полномочий органа государственной власти по предметам его ведения было впервые дано в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции от 20 мая 2002 г.). Полномочия органа государственной власти - это его права и обязанности в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Основы компетенции органов исполнительной власти и других управляющих субъектов закреплены в Конституции, федеральных законах и законах субъектов Федерации и далее детализируются и конкретизируются в различных нормативных правовых актах - Уставах, Положениях, должностных инструкциях.

Компетенция любого органа исполнительной власти (как, впрочем, и любого другого субъекта управления) как достаточно сложное организационно-юридическое понятие включает в себя четыре обязательных элемента: цели и задачи деятельности органа; обеспечивающие решение этих задач функции управления; полномочия или права и обязанности органа в осуществлении закрепленных за ним управленческих функций; организационные и правовые формы и методы деятельности.

Цели и задачи - область должного, очерчивающая в общем плане отрасль, сферу, предмет деятельности органа (управление отраслью или сферой управления, осуществление контрольно-надзорной деятельности, рассмотрение дел об административных правонарушениях и т.д.).

Функции - содержательная характеристика управленческих действий, которые может, должен и обязан осуществлять соответствующий орган для достижения стоящих перед ним целей и задач, чем конкретно он должен заниматься.

Права и обязанности (или полномочия, правомочия) отражают, закрепляют и показывают пределы участия управляющего субъекта в осуществлении той или иной функции управления.

Организационные и правовые формы и методы деятельности как элементы компетенции органа отражают и закрепляют право и обязанность органа осуществлять определенные управленческие действия (разрешать, запрещать, контролировать и т.д.), принимать соответствующие акты управления (постановления, распоряжения, приказы, инструкции и др.), использовать в своей управленческой деятельности определенные методы воздействия (убеждение, принуждение, стимулирование).

Орган государственной исполнительной власти (орган государственно го управления) как часть государственного аппарата представляет собой государственную организацию, наделенную управленческой компетенцией и осуществляющую задачи и функции государства посредством исполнительно-распорядительной деятельности.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. – Система ГАРАНТ - 2010
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (КоАП РФ) – Система ГАРАНТ - 2010
3. Административная реформа: российский вариант (А.Ф. Ноздрачев, "Законодательство и экономика", N 8, август 2007 г.)
4. Административная реформа: решения и проблемы (Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров, "Журнал российского права", N 2, февраль 2008 г.)
5. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем (Ю.А. Тихомиров, Д.Б. Горохов, "Журнал российского права", N 4, апрель 2007 г.)
6. Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2009. - 703 с.
7. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право, 2008, № 2, с. 37 – 45.
8. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2008. - 800 с.
9. Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право: Курс лекций. Общая и Особенная часть. - СПб.: ГУАП, 2009. - 432 с.
10. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г.
11. Князев С.Д. Административное право РФ: предмет, система, реформирование // Правоведение, 2009, № 5, с. 37 – 53.
12. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г.
13. Смоленский М.Б. Административное право. Учебник. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. - 346 с.
14. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: Учебник. - Ростов-на-Дону: Фенис, 2008. - 347 с.
1. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: Учебник. - Ростов-на-Дону: Фенис, 2009. - 347 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Смоленский М.Б. Административное право. Учебник. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2007. - 346 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Попов Л.Л.). - "Проспект", 2010 г. [↑](#footnote-ref-5)
6. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - "Проспект", 2010 г. [↑](#footnote-ref-6)
7. Бородин С.С., Громыко С.С. Административное право: Курс лекций. Общая и Особенная часть. - СПб.: ГУАП, 2009. - 432 с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. Учебник. 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2008. - 800 с. [↑](#footnote-ref-8)
9. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права // Государство и право, 2008, № 2, с. 37 – 45. [↑](#footnote-ref-9)
10. Административное право. Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2009. - 703 с. [↑](#footnote-ref-10)
11. Административная реформа: решения и проблемы (Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров, "Журнал российского права", N 2, февраль 2008 г.) [↑](#footnote-ref-11)
12. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем (Ю.А. Тихомиров, Д.Б. Горохов, "Журнал российского права", N 4, апрель 2007 г.) [↑](#footnote-ref-12)
13. Административная реформа: решения и проблемы (Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров, "Журнал российского права", N 2, февраль 2008 г.) [↑](#footnote-ref-13)
14. Административная реформа: российский вариант (А.Ф. Ноздрачев, "Законодательство и экономика", N 8, август 2007 г.) [↑](#footnote-ref-14)
15. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем (Ю.А. Тихомиров, Д.Б. Горохов, "Журнал российского права", N 4, апрель 2007 г.) [↑](#footnote-ref-15)