Тема: Система органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа)

Содержание

Введение

1. Характеристика органов государственной власти в субъектах

1.1 Общая характеристика системы органов государственной власти в субъектах РФ

1.2 Развитие системы управления в Ямало-Ненецком автономном округе: нормативно-правовая база

2. Эффективность управления в субъектах РФ и способы ее оценки

2.1 Критерии оценки эффективности управления в субъектах РФ

2.2 Модернизация системы органов государственного управления на современном этапе

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

Модель федерации, закрепленная в действующей Конституции РФ, является заявленной целью развития современной российской государственности. Сегодня очевидно, что процесс формирования подлинной федерации потребует длительного периода совершенствования всех институтов политической власти и общества в целом. За годы, прошедшие с момента обретения Россией в 1991 году государственного суверенитета, только были созданы предпосылки для формирования подлинного федерализма. В. В. Путин, будучи Президентом РФ, условно разделил этот период на три этапа: первый был связан с демонтажем прежней экономической системы, второй - с расчисткой "завалов", образовавшихся от разрушения "старого здания". И только недавно, по его мнению, мы фактически подошли к третьему этапу в развитии современного российского государства - "к возможности развития высокими темпами, к возможности решения масштабных, общенациональных задач".

Новый этап в развитии российского федерализма начался в 2000 году. В качестве его приоритетных задач ставится повышение эффективности власти и ее ответственности перед обществом. Дальнейшая модернизация органов исполнительной власти в субъектах Федерации является важнейшей составляющей этого процесса.

Актуальность проблемы становления органов государственной власти в субъектах Российской Федерации обусловлена рядом факторов. Существующая в настоящее время система публичной власти в субъектах Российской Федерации накопила определенный опыт за период своего функционирования. На современном этапе реформ его изучение имеет не только познавательное, но и практическое значение. Исследование специфики организации государственной власти в субъектах Федерации, механизма взаимодействия регионов с федеральным центром сегодня необходимо для выявления соответствия избранной модели федерализма интересам и возможностям российского общества.

Степень разработанности проблемы организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации недостаточна по ряду причин. Во-первых, это следствие того, что современная модель федерации выстраивалась "сверху", федеральным центром, при ограниченном влиянии региональных политических элит. Поэтому большинство политологов, политиков-практиков, историков, юристов, социологов делают акцент на изучении самой российской государственности и косвенно - на ее региональном компоненте. Во-вторых, в настоящее время завершился первый десятилетний цикл, в течение которого субъекты Российской Федерации, особенно области и края, самостоятельно формировали свою систему органов государственной власти, поэтому его научный анализ только начинается.

Существенный вклад в развитие общетеоретических аспектов современного российского федерализма внесли российские ученые Р.Г. Абдулатипов, А.Н. Аринин, Л.Ф. Болтенкова, С.Д. Валентей, В.Н. Иванов, СИ. Каспэ, К.Т. Курашвили, В.Н. Лысенко, И.А. Умнова, М.Х. Фарукшин, В.Е. Чиркин. В их работах исследована специфика российского федерализма, состав и политико-правовая природа субъектов Федерации, характер федеративных связей в Российской Федерации.

Данная работа посвящена анализу ключевых механизмов конституционно-правового регулирования статуса государственной власти в субъектах Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа (далее по тексту – ЯНАО)). По мнению автора, последние нормативно-правовые акты, направленные на дальнейшую оптимизацию системы и структуры органов исполнительной власти, должны стать серьезной основой для дальнейшей работы по проведению эффективной административной реформы в России.

Цель работы – на основе анализа действующего федерального законодательства, законодательства Тюменской области и ЯНАО раскрыть особенности становления и способы повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ.

Исходя из поставленной цели, задачами работы являются:

-изучить общую характеристику системы органов государственной власти в субъектах РФ;

-проанализировать нормативно-правовую базу развития системы управления в Тюменской области и ЯНАО;

-выявить и охарактеризовать критерии оценки эффективности управления в субъектах РФ;

-исследование модернизации системы органов государственного управления на современном этапе.

Работа состоит из двух глав, в которой в логической последовательности изложены вопросы, являющиеся задачами исследования.

1. Характеристика органов государственной власти в субъектах

1.1 Общая характеристика системы органов государственной власти в субъектах РФ

Приступая к изучению содержания и особенностей исполнительной власти в субъектах РФ, необходимо, прежде всего, определить, что же такое управление? Этот термин стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т. е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей. В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального значения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

1.Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности.

2.Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3.Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4.Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

5.Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

6.Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – прерогатива субъекта управления.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы, и для понимания управления в социальной (общественной) сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения (например, государство, общество, территориальное образование, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, семья и т.п.) Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального функционирования и развития общества.

Система органов государственной власти - необходимый атрибут любого государственного образования. Конституция РФ четко разграничивает органы государственной власти Российской Федерации, т.е. федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов Федерации - система государственных органов, действующих в субъектах Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Следует отметить необходимость основных начал организации органов государственной власти на всех ее уровнях и инвариантности, свойственной конкретным субъектам.

Система органов государственной власти в субъектах РФ, как и в Российской Федерации, строится на основе принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъекта РФ устанавливается им самостоятельно в соответствии с основами Конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Часть 2 ст. 77 РФ устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации и в пределах ее ведения и полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

6 октября 1999 г. принят Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Федеральный Закон РФ устанавливает общие положения, которые определяют принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ, систему органов государственной власти субъекта РФ, осуществление федеральными судами и федеральными органами исполнительной власти своих полномочий на территории субъекта Российской Федерации.

Формирование системы органов исполнительной власти республики, края, области и других субъектов РФ происходит в соответствии с конституционными положениями, а также нормативными актами, определяющими правовой статус республики, края, области как субъектов РФ, правовой статус и организацию взаимодействия органов власти. Такими актами являются конституции, уставы краев, областей, схема управления, законы, а также положения об отдельных органах исполнительной власти республик, краев, областей, утверждаемые главой исполнительной власти субъекта РФ.

Области и другие субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории. Правовой базой для этого выступает устав, а также законы, принимаемые собственными представительными органами, и правовые акты глав администраций.

В отличие от республик, многие края и области руководствуются не только уставами, но и так называемой схемой управления, которая призвана обеспечить комплексное управление субъектом РФ по всем важнейшим вопросам. Схема включает в себя перечень субъектов и объектов управления, характеристику функций органов исполнительной власти и порядок их взаимоотношений, процедуру принятия решений и т. д.

Функции исполнительной власти на территории субъекта РФ осуществляет система органов исполнительной власти, возглавляемая соответствующей администрацией.

Систему органов исполнительной власти образуют три основные группы органов:

1)органы, составляющие аппарат главы администрации;

2)управления, комитеты, отделы и прочие службы администрации, находящиеся в двойном подчинении с преобладанием подчинения главе администрации;

3)территориальные органы федеральных министерств и ведомств, входящие в систему органов исполнительной власти субъекта РФ, но имеющие ярко выраженную вертикальную подчиненность.

В задачи администрации входят обеспечение соблюдения Конституции РФ и законов, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, представительство, руководство местными органами власти, защита интересов области в федеральных органах власти.

Администрация состоит из главы администрации, часто именуемого "губернатором", а в Москве - мэром, и его заместителей, руководителей многочисленных управленческих структур. В предшествующие годы глава администрации назначался и освобождался от должности Президентом РФ, но теперь повсюду избирается - в большинстве субъектов РФ населением, но в отдельных - законодательным органом.

1.2 Развитие системы управления в Ямало-Ненецком автономном округе: нормативно-правовая база

Тюменская область - субъект Российской Федерации. Её правовой статус определяется Конституцией Российской Федерации 1993 и Уставом Тюменской области, принятым областной Думой 15 июня 1995 г.

Особенностью статуса области является то, что в её состав входят два равноправных субъекта Российской Федерации - Ханты-мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа (образованы в декабре 1930 года). Округа территориально входят в состав области, но не являются ее административными единицами и остаются полноправными субъектами Федерации.

Тюменская область (без округов) входит в состав Тюменской области, образованной 14 августа 1944 года. Кроме юга области в состав Тюменской области входят два автономных округа Российской Федерации – Ханты-Мансийский - Югра и Ямало-Ненецкий автономные округа, но округа не являются ее административными единицами и остаются полноправными субъектами Российской Федерации.

С 1993 года округа имеют статус полноправных субъектов Российской Федерации.

Вместе с округами область является одним из крупнейших регионов России. Ее территория составляет свыше 1,4 млн.кв. км (8,4% площади России), что эквивалентно территории Германии, Франции, Италии, Великобритании вместе взятых.

Регион является наиболее заселенной частью области с развитой социальной инфраструктурой. Здесь сосредоточены крупнейшие образовательные учреждения, научные и проектно-исследовательские организации, культурные и медицинские центры.

Удобное экономико-географическое положение, прежде всего близость к Уралу, топливно-энергетическому комплексу области, наличие природных ресурсов, развитая транспортная сеть являются основными условиями наращивания его экономического потенциала.

Тюменская область является на сегодняшний день одним из самых стабильных регионов Российской Федерации. Экономический потенциал Тюменской области составляет взаимосвязь экономик трех субъектов, с наиболее развитой нефтяной, газовой и лесной промышленностью, сельским хозяйством и машиностроением. В Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, занимающих 89% территории, ведется основная нефте- и газодобыча, дающая в общей сложности 94% товарной продукции области. Экономика Тюменской области является в определенной мере дополняющей экономику ХМАО и ЯНАО, основой которой является топливная промышленность (86,4% объема промышленного производства области в целом).

Как уже отмечалось до принятия Конституции Российской Федерации 1991 года Тюменская область была единым образованием с четкой вертикальной системой подчиненности округов области. Автономные округа предприняли все возможные организационные, экономические и финансовые меры, для того чтобы фактически стать самостоятельными субъектами Российской Федерации.

Согласно Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 14 июля 1997, вхождение автономных округов в состав области по смыслу части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономные округа, будучи равноправными субъектами Российской Федерации, одновременно составляют часть другого субъекта Российской Федерации - области. При этом территории и население автономных округов являются составными частями единой территории и населения области.

Разделены бюджеты, финансовые потоки, органы прокуратуры, МВД. Полностью отсутствует какая-либо подчиненность.

9 июля 2004 года подписан трехсторонний Договор между органами государственной власти Тюменской области и автономных округов о разграничении полномочий между областью и округами.

Договор закрепляет принцип самостоятельности формирования бюджета каждого субъекта.

В ведении областных органов власти будут находиться строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация дорог регионального значения, организация и поддержание инвестиционных проектов областного значения, поддержание и развитие железнодорожного, автомобильного, воздушного и водного транспорта, осуществление мер по развитию профессионального образования, предупреждение чрезвычайных ситуаций регионального характера и ликвидация их последствий, осуществление социальной поддержки и обслуживание отдельных категорий граждан в рамках областной программы. Также область будет осуществлять проекты в сферах охраны окружающей среды, охраны государственных природных заказников и памятников природы, проводить мероприятия по поддержке сельскохозпроизводства, реализовывать проекты в области физкультуры и спорта, оказывать специализированную медпомощь в областных учреждениях.

Осуществляется единое государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию в трех субъектах.

Стороны приняли решение продолжить практику принятия и реализации региональных программ.

В рамках областного бюджета создается специальная статья с достаточно большими финансовыми ресурсами, которые смогут обеспечить целую серию областных программ, способствующих интеграции развития всего тюменского региона.

В регионе действует единственный в России Совет губернаторов, утверждающий и координирующий принятие и реализацию областных программ. Руководство Тюменской области реализует на территории округов полномочия по областным программам и мероприятиям по вопросам социально-экономической интеграции региона, а также разрабатывает концепцию развития всего региона.

Систему органов государственной власти ЯНАО составляют:

Губернатор ЯНАО - высшее должностное лицо области;

Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа - законодательный (представительный) орган государственной власти округа;

Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа является коллегиальным постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, возглавляющим систему исполнительных органов государственной власти автономного округа.

Иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с Уставом округа.

Систему нормативно-правовых актов области составляют Устав (Основной закон) округа, законы округа, постановления Законодательного Собрания округа, постановления и распоряжения Губернатора округа, постановления и распоряжения Администрации округа и иные акты, принятые в соответствии с законами округа.

На основе и в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами округа Законодательное Собрание, органы исполнительной власти округа принимают индивидуальные правовые акты.

Основным законом области является Устав (Основной закон) округа.

Устав в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в целях обеспечения прав и интересов всех проживающих на территории ЯНАО граждан, с учетом природных, географических, социально-экономических, территориальных и других особенностей ЯНАО, исходя из необходимости организации эффективного управления, обеспечения и полной реализации полномочий области призван закрепить его статус как субъекта Российской Федерации и создать правовую основу для его всестороннего развития.

Законы и иные нормативно-правовые акты округа (принятые по вопросам совместного ведения и вопросам, делегированным автономными округами области) не должны противоречить настоящему Уставу. В случае их противоречия действует Устав Тюменской области.

Рассмотрим подробнее систему органов государственной власти ЯНАО.

Правовой статус Губернатора округа (Неёлов Ю. В.) регламентирован Уставом (Основным Законом) Ямало-Ненецкого автономного округа.

Губернатор округа является высшим должностным лицом ЯНАО и возглавляет постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти округа – Администрацию округа.

Гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями Губернатора округа по представлению Президента РФ Законодательным Собранием округа в порядке, предусмотренном федеральным законом и Уставом.

Законодательное Собрание округа рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Губернатора округа в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение Законодательного Собрания округа о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями Губернатора округа считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Законодательного Собрания.

Губернатором округа может быть гражданин РФ, достигший 30 лет.

Губернатор округа, вступая в должность, приносит торжественную присягу.

Гражданин РФ наделяется полномочиями Губернатора округа сроком на пять лет.

Согласно ст. 33 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа Губернатор округа осуществляет следующие полномочия:

1) представляет автономный округ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени автономного округа;

2) обнародует либо отклоняет законы автономного округа, принятые Государственной Думой автономного округа, в порядке, установленном настоящим Уставом автономного округа, законом автономного округа и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами автономного округа;

3) обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе автономного округа;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания Государственной Думы автономного округа, а также созывать вновь избранную Государственную Думу автономного округа на первое заседание ранее срока, установленного для этого настоящим Уставом автономного округа;

5) вправе участвовать в работе Государственной Думы автономного округа с правом совещательного голоса;

6) принимает решение о досрочном прекращении полномочий Государственной Думы автономного округа по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом;

7) представляет в Государственную Думу автономного округа проекты стратегии и программы социально-экономического развития автономного округа и отчеты об их исполнении;

8) назначает с согласия Государственной Думы автономного округа Вице-Губернатора автономного округа и освобождает его от должности;

9) формирует Администрацию автономного округа и принимает решение об отставке Администрации автономного округа, назначает на должность и освобождает от должности членов Администрации автономного округа и руководителей иных исполнительных органов государственной власти автономного округа;

10) определяет основные направления деятельности Администрации автономного округа, организует ее работу, распределяет обязанности между членами Администрации автономного округа;

11) утверждает структуру исполнительных органов государственной власти автономного округа;

12) обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа с иными органами государственной власти автономного округа, а также организует их взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством автономного округа;

13) обнародует ежегодный доклад о положении дел в автономном округе;

14) награждает окружными наградами, присваивает почетные звания автономного округа;

15) согласовывает кандидатуру для назначения на должность прокурора автономного округа, кандидатуры руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным законодательством;

16) представляет Государственной Думе автономного округа для назначения на должность кандидатуры судей Уставного суда автономного округа;

17) назначает половину членов Избирательной комиссии автономного округа;

18) назначает члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - представителя от исполнительного органа государственной власти автономного округа в порядке, установленном федеральным законом;

19) издает постановление об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях, предусмотренных федеральным законом;

20) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, настоящим Уставом автономного округа, иными законами автономного округа, а также соответствующими договорами и соглашениями.

Губернатор автономного округа исполняет свои полномочия до вступления в должность вновь наделенного полномочиями Губернатора автономного округа лица.

В случаях, когда Губернатор автономного округа временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет Вице-Губернатор автономного округа, за исключением полномочий, предусмотренных пунктами 2, 3, 6, 8, 9, 11, 13, 15, 18 и 19 части 1 настоящей статьи.

Полномочия Губернатора округа могут быть прекращены досрочно в случаях указанных в Уставе округа.

Решение о досрочном прекращении полномочий Губернатора округа принимается Законодательным Собранием по представлению Президента РФ.

Во всех случаях, когда Губернатор округа временно не может выполнять свои обязанности, их исполняет Вице-Губернатор округа.

Систему исполнительных органов государственной власти округа составляют:

- Администрация автономного округа - постоянно действующий высший исполнительный орган государственной власти округа;

- иные исполнительные органы государственной власти округа, образованные по решению Губернатора округа.

Администрацию формирует Губернатор автономного округа. Администрация автономного округа состоит из членов Администрации автономного округа:

- Губернатора автономного округа;

- вице-губернатора автономного округа;

- заместителей Губернатора автономного округа.

В составе Законодательного Собрания автономного округа - 22 депутата, из них 9 депутатов работают на постоянной профессиональной основе. Работой Законодательного Собрания руководит Председатель Законодательного Собрания автономного округа и два заместителя председателя.

В соответствии с Регламентом Законодательного Собрания автономного округа для предварительной подготовки и рассмотрения организационных вопросов деятельности Законодательного Собрания автономного округа создан Совет Законодательного Собрания автономного округа.

Совет Законодательного Собрания автономного округа формирует проект повестки дня заседания Законодательного Собрания автономного округа; принимает решение о включении законопроектов в проект повестки дня очередного заседания Законодательного Собрания автономного округа; созывает по предложению Губернатора автономного округа, по требованию группы депутатов, поддержанному не менее чем одной третью голосов от общего числа депутатов, или по предложению Председателя Законодательного Собрания автономного округа внеочередные заседания Законодательного Собрания автономного округа и определяет даты их проведения; назначает соответствующий комитет Законодательного Собрания автономного округа ответственным за подготовку законопроекта, внесенного в Законодательное Собрание автономного округа субъектом права законодательной инициативы, к рассмотрению Законодательным Собранием автономного округа на заседании; принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы, если им не выполнены требования статьи 67 Устава (Основного закона) Ямало-Ненецкого автономного округа и настоящего Регламента; принимает решение о награждении Благодарностью Законодательного Собрания автономного округа; ходатайствует о награждении государственными наградами Российской Федерации; решает иные вопросы организации работы Законодательного Собрания автономного округа в соответствии с настоящим Регламентом Законодательного Собрания .

В Законодательном Собрании автономного округа создано шесть комитетов:

- Комитет по бюджету, налогам и финансам;

- Комитет по уставному законодательству и правовым вопросам;

- Комитет по природопользованию, промышленности, транспорту и связи;

- Комитет по местному самоуправлению;

- Комитет по информационной политике, общественным объединениям и делам национальностей;

- Комитет по социальной политике.

В Законодательном Собрании автономного округа образованы три постоянные депутатские комиссии:

- Комиссия по регламенту и вопросам этики;

- Комиссия по контролю за реализацией мер по пресечению распространения наркомании на территории Ямало-Ненецкого автономного округа;

- Комиссия по реализации приоритетных национальных проектов.

Губернатор округа вправе создавать территориальные органы исполнительной власти округа.

Администрация округа разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития округа, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Администрация в пределах своих полномочий:

а) осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью в автономном округе;

б) составляет проект окружного бюджета, разрабатывает проекты стратегии и программы социально-экономического развития автономного округа;

в) обеспечивает исполнение окружного бюджета, готовит отчет о его исполнении, а также отчеты о выполнении стратегии и программы социально-экономического развития автономного округа;

г) руководит работой исполнительных органов государственной власти автономного округа и контролирует их деятельность, распределяет функции и полномочия между исполнительными органами государственной власти автономного округа;

д) утверждает положения об исполнительных органах государственной власти автономного округа, назначает на должность и освобождает от должности руководителей исполнительных органов государственной власти автономного округа, за исключением тех, назначение которых осуществляется Губернатором автономного округа, утверждает состав основных структурных подразделений исполнительных органов государственной власти автономного округа, устанавливает штатную численность государственных гражданских служащих и иных работников исполнительных органов государственной власти автономного округа;

е) определяет основные направления и осуществляет проведение налоговой, бюджетной, инновационной политики в автономном округе;

ж) обеспечивает осуществление единой государственной политики в сфере здравоохранения, образования, науки и научно-технической политики, культуры, физической культуры и спорта, труда и занятости, социальной защиты населения, природопользования, охраны окружающей среды;

з) разрабатывает и осуществляет в пределах своих полномочий меры по развитию строительного и транспортного комплексов, промышленности, энергетики, связи, дорожного хозяйства;

и) обеспечивает реализацию гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, иных народов, объединений названных народов и лиц, к ним относящихся;

к) подготавливает заключения на проекты законов автономного округа о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, об изменении финансовых обязательств автономного округа и другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств окружного бюджета;

л) управляет и распоряжается собственностью автономного округа в соответствии с законами автономного округа, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление автономному округу в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

м) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации государственных учреждений и государственных унитарных предприятий автономного округа;

н) обеспечивает исполнение договоров и соглашений автономного округа;

о) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, Уставом (Основным законом) автономного округа и законами автономного округа, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными статьей 78 Конституции Российской Федерации.

В случаях установления фактов нарушения Конституции РФ, федеральных и областных законов должностными лицами Администрацией округа им может быть выражено недоверие.

Губернатор округа в пределах своих полномочий издает нормативные правовые и правовые акты в виде постановлений и распоряжений Губернатора округа, а также вносит изменения и дополнения в указанные акты.

Администрация округа принимает нормативные правовые и правовые акты в виде постановлений и распоряжений, а также вносит изменения и дополнения в указанные акты.

Руководители органов исполнительной власти округа вправе издавать приказы, инструкции и иные правовые акты, а также вносить изменения и дополнения в указанные акты.

2. Эффективность управления в субъектах РФ и способы ее оценка

2.1 Критерии оценки эффективности управления в субъектах РФ

Говоря об оценке эффективности деятельности органов государственной власти, в том числе исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо, прежде всего, руководствоваться Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 (с изм. от 28.04.2008 г.) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации". В нем в целях реализации положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" утверждены перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К ним, в частности, относятся:

1.Объем валового регионального продукта.

2.Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного человека.

3.Реальная среднемесячная начисленная заработная плата работников в сравнении с предыдущим годом.

4.Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников государственных (муниципальных): учреждений здравоохранения; учреждений образования; учреждений социальной защиты населения; учреждений физической культуры и спорта; учреждений культуры и искусства к среднемесячной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона.

5.Доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума.

6. Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год.

7.Смертность населения:

младенческая; от 1 года до 4 лет; от 5 до 9 лет; от 10 до 14 лет; от 15 до 19 лет;

материнская;

в трудоспособном возрасте - всего, в том числе по трем основным причинам;

в результате дорожно-транспортных происшествий.

8.Средняя продолжительность временной нетрудоспособности в связи с заболеванием в расчете на одного работающего.

9.Удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений.

10.Удовлетворенность населения медицинской помощью (процент от числа опрошенных).

11.Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене.

12.Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений.

13.Удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных).

14.Доля детей, оставшихся без попечения родителей, - всего, в том числе:

переданных неродственникам (в приемные семьи, на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство), охваченных другими формами семейного устройства (семейные детские дома, патронатные семьи);

находящихся в государственных (муниципальных) учреждениях всех типов.

15.Удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом.

16.Обеспеченность спортивными сооружениями в субъекте Российской Федерации.

17.Удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений.

18.Количество экземпляров библиотечного фонда общедоступных библиотек на 1000 человек населения.

19.Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя субъекта Российской Федерации, - всего, в том числе введенная в действие за год.

20.Отношение средней цены одного квадратного метра общей площади на первичном (вторичном) рынке жилья к среднедушевым доходам населения в субъекте Российской Федерации.

21.Доля населения, проживающего в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке аварийными.

22.Доля многоквартирных домов в целом по субъекту Российской Федерации, в которых собственники помещений выбрали и реализуют способ управления многоквартирными домами, в том числе:

непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;

управление управляющей организацией, в том числе муниципальной формы собственности (из них в форме муниципальных учреждений), государственной формы собственности (из них в форме государственных учреждений), частной формы собственности (из них хозяйственными обществами со 100-процентной долей, находящейся в муниципальной или государственной собственности).

23.Доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства.

24.Время от подачи заявки на предоставление земельного участка для строительства до получения разрешения на строительство.

25.Заявленная мощность, которая не была удовлетворена в связи с отсутствием технической возможности технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства.

26.Доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества.

27.Доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям.

28.Уровень криминогенности (процент от числа опрошенных).

29.Доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем числе зарегистрированных преступлений.

30.Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций.

31.Доля продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта.

32.Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе.

33.Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчете на один рубль произведенной сельскохозяйственной продукции.

34.Динамика налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

35.Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона.

36.Объемы просроченной кредиторской задолженности государственных (муниципальных) учреждений, задолженности бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований по исполнению обязательств перед гражданами.

37.Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (без учета субвенций на исполнение делегируемых полномочий).

38.Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на здравоохранение в расчете на одного жителя, в том числе на территориальную программу государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации, из них средства обязательного медицинского страхования.

39.Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося: на общее образование; на начальное и среднее профессиональное образование.

40.Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы.

41. Доля государственных (муниципальных) медицинских учреждений:

применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи;

переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности;

переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.

42.Доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных:

на нормативное подушевое финансирование;

на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.

43.Удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных).

Таблица: Тюменская область в Уральском федеральном округе (рейтинг регионов УрФО по отдельным социально-экономическим показателям)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|   | Тюменская область (без АО) | Ханты-Мансийский АО | Ямало-Ненецкий АО | Курганская область | Свердлов-ская обалсть | Челябинская область |
| Территория на конец года | 4 | 2 | 1 | 6 | 3 | 5 |
| Численность населения на конец года | 4 | 3 | 6 | 5 | 1 | 2 |
| Плотность населения на конец года | 4 | 5 | 6 | 3 | 2 | 1 |
| Естественный прирост, убыль (-) на 1000 населения | 3 | 2 | 1 | 6 | 5 | 4 |
| Миграционный прирост, убыль (-) на 10000 населения | 2 | 5 | 4 | 6 | 1 | 3 |
| Ожидаемая продолжительность жизни при рождении на конец года | ... | 2 | 1 | 5 | 4 | 3 |
| Численность безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости на конец года1) | 3 | 4 | 1 | 2 | 6 | 5 |
| Среднедушевые денежные доходы населения в месяц | 4 | 2 | 1 | 6 | 3 | 5 |
| Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата одного работника | 3 | 2 | 1 | 6 | 4 | 5 |
| Средний размер назначенных месячных пенсий | 5 | 2 | 1 | 6 | 3 | 4 |
| Потребление продуктов питания на душу населения в год |   |   |   |   |   |   |
|  мясо и мясопродукты (включая субпродукты II категории и жир-сырец) | ... | ... | ... | 3 | 2 | 1 |
| молоко и молочные продукты | ... | ... | ... | 1 | 2 | 3 |
| яйца | ... | ... | ... | 3 | 1 | 2 |
| рыба и рыбопродукты | ... | ... | ... | 2 | 1 | 3 |
| овощи и продовольственные бахчевые культуры | ... | ... | ... | 1 | 2 | 3 |
| хлебные продукты | ... | ... | ... | 2 | 3 | 1 |
| Площадь жилищ, приходящаяся в среднем на одного жителя на конец года | 2 | 5 | 6 | 4 | 1 | 2 |
| Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях | 2 | 1 | 4 | 5 | 6 | 3 |
| Численность студентов высших учебных заведений на 10000 населения на начало учебного года | 1 | 4 | 6 | 5 | 2 | 3 |
| Численность студентов средних специальных учебных заведений на 10000 населения на начало учебного года | 2 | 5 | 6 | 1 | 3 | 4 |
| Численность учащихся учреждений начального профессионального образования на 10000 населения на конец год | 2 | 5 | 6 | 4 | 3 | 1 |
| Численность врачей на 10000 населения на конец года | 3 | 2 | 1 | 6 | 4 | 5 |
| Численность среднего медицинского персонала на 10000 населения на конец года | 5 | 2 | 1 | 3 | 4 | 6 |
| Число больничных коек на 10000 населения на конец года | 6 | 5 | 2 | 2 | 4 | 1 |
| Число зарегистрированных преступлений на 100000 населения 1) | 6 | 4 | 1 | 5 | 3 | 2 |
| Наличие квартирных телефонных аппаратов на 1000 населения на конец года |   |   |   |   |   |   |
| в городской местности | 3 | 1 | 2 | 6 | 4 | 5 |
| в сельской местности | 1 | 6 | 3 | 2 | 5 | 4 |
| Наличие легковых автомобилей в собственности граждан на 1000 населения на конец года | 2 | 1 | 3 | 6 | 5 | 4 |
| Продукция сельского хозяйства на душу населения | 1 | 4 | 5 | 2 | ... | 3 |
| Производство сельскохозяйственной продукции на душу населения |   |   |   |   |   |   |
| зерно (в весе после доработки) | 2 | - | - | 1 | 4 | 3 |
| картофель | 1 | 5 | 6 | 2 | 4 | 3 |
| овощи | 2 | 5 | 6 | <;p align="center">1  | 3 | 4 |
| мясо (в убойном весе) | 1 | 6 | 5 | 2 | 4 | 3 |
| молоко | 1 | 5 | 6 | 2 | 4 | 3 |
|  яиц | 1 | 5 | 6 | 4 | 3 | 2 |
| Ввод в действие общей площади жилых домов на 1000 населения | 1 | 2 | 3 | 6 | 5 | 4 |
| Грузооборот автомобильного транспорта 2) | 4 | 2 | 5 | 6 | 3 | 1 |
| Пассажирооборот автомобильного транспорта 2) | 4 | 3 | 5 | 6 3) | 1 | 2 3) |
| Оборот розничной торговли на душу населения | 4 | 2 | 1 | 6 | 3 | 5 |
| Объем платных услуг на душу населения | 4 | 2 | 1 | 6 | 3 | 5 |
| Инвестиции в основной капитал на душу населения | 3 | 2 | 1 | 6 | 4 | 5 |

1) Первое место в рейтинге соответствует наименьшему значению показателя.

2) С учетом индивидуальных предпринимателей.

3) Без учета индивидуальных предпринимателей.

Говоря об эффективности деятельности органов исполнительной власти в субъектах РФ и, в частности, в Тюменской области и округах, необходимо отметить, что Губернатор Тюменской области Владимир Якушев 13.11.2008 г. принял участие в заседании Правительства РФ, на котором обсуждались результаты работы по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Председатель Правительства Владимир Путин отметил, что цель работы по оценке эффективности – "объективно проанализировать состояние дел в регионах. Поощрить лучших. Помочь органам власти субъектов Федерации выявить недостатки в своей работе, подсказать пути их решения". Путин напомнил, что "для оценки выбраны показатели, наиболее важные для граждан страны": рост доходов населения, состояние системы образования, здравоохранения, состояние жилищно-коммунального хозяйства, уровень инвестиционной привлекательности территорий.

По результатам анализа Тюменская область возглавила двадцатку регионов России, добившихся, по словам Владимира Путина, "высоких результатов". Тюменская область получит финансовое поощрение в размере двух миллиардов рублей из федерального бюджета. "Внедрение системы оценки эффективности деятельности региональных органов государственной власти стало своевременным и правильным решением", - отметил губернатор Владимир Якушев.

Приведем некоторые данные по деятельности органов государственной власти ЯНАО (из выступления Губернатора ЯНАО Неёлова Ю. В. по итогам работы за 2009 г.).

Трудности, вызванные проблемами на глобальном финансовом рынке, не стали поводом для пересмотра основ экономической и социальной политики ЯНАО. В округе сохранена социальная стабильность.

В 2009 году обеспечены условия для уверенного движения автономного округа к новым экономическим и социальным ориентирам. Принят бездефицитный бюджет. Он характеризуется хорошим уровнем ликвидности и отсутствием долговой нагрузки. Бюджет составлен c учётом безусловного исполнения всех социальных обязательств перед всеми категориями граждан, подпадающими под меры окружной социальной поддержки. Все предусмотренные окружным законодательством социальные выплаты будут проиндексированы на 7%. javascript:OpenPopUp('/img/178/1155\_g\_l\_1.JPG');Объём средств, выделенных на эти цели, составит порядка 8 миллиардов рублей. В 2010 году в сравнении с нынешним годом возрастут текущие расходы в консолидированном бюджете на социальную политику, здравоохранение, образование, спорт, охрану окружающей среды и агропромышленный комплекс.

Для того чтобы наглядно показать приоритеты, приведем ряд цифр. Расходы на образование в консолидированном бюджете на предстоящий год превысят объем адресной инвестиционной программы почти в 2,5 раза. Затраты на здравоохранение и меры окружной социальной поддержки будут выше средств на строительство более чем в два раза. Принципиально, что одновременно с этим в окружном бюджете на 41% урезаны расходы на содержание органов государственной власти. В целом затраты на социальные цели в составе консолидированного бюджета автономного округа приблизятся к отметке 80%. Губернатором округа дано поручение подготовить предложения о повышении зарплаты работникам бюджетных организаций в 2010 году, с учетом реальных поступлений в доходную часть бюджетной системы. javascript:OpenPopUp('/img/178/1154\_g\_01.JPG');Это решение повлечет немалые дополнительные расходы.

В автономном округе сложилась развитая система поддержки наших земляков, достигших пенсионного возраста. Из Послания Президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева и выступления Председателя Правительства страны Владимира Владимировича Путина на съезде партии "Единая Россия" предельно ясно: государственная поддержка пенсионеров поставлена во главу государственной политики. С 1 декабря на треть повышена базовая часть пенсии. До этого также производились регулярные индексации пенсионных выплат. Все мероприятия в пенсионной сфере осуществляются за счёт федеральных средств. В соответствии с федеральным законодательством, за счёт окружного бюджета, вводится региональная социальная доплата к пенсии до прожиточного минимума. Она установлена пенсионерам, отнесённым к получателям трудовой пенсии по старости, инвалидности и в случае потери кормильца.

Несмотря на повышение государственных пенсий, принято решение не отменять введенную в трудные для страны 90-е годы ежемесячную выплату из окружного бюджета неработающим пенсионерам, отдавшим Северу 15 и более лет. Органы власти автономного округа не только не повысили ставку транспортного налога, но и по инициативе Губернатора округа Законодательное Собрание приняло закон о введении льготы по транспортному налогу для инвалидов. Сейчас список льготников по этому налогу включает 11 категорий налогоплательщиков. Особое место среди старшего поколения занимают ветераны Великой Отечественной войны, труженики тыла, защитники блокадного Ленинграда, жертвы фашистских лагерей, вдовы фронтовиков. В канун 65-летия Великой Победы совместно с депутатским корпусом дополнительно к мерам социальной поддержки из федерального и окружного бюджетов принят закон о пожизненном денежном содержании ветеранов за счет автономного округа в размере 20 тысяч рублей ежемесячно. Важно, что абсолютно все ямальские ветераны Великой войны обеспечены жильём. Кроме того, в 2010 году будет двукратно увеличена ежемесячная денежная выплата труженикам тыла, - до полутора тысяч рублей. Для увековечения подвига ямальцев в годы Великой Отечественной войны в окружной столице возводится Парк Победы, достойный памяти наших дедов и отцов.

2.2 Модернизация системы органов государственного управления на современном этапе

Последние годы на законодательном уровне предпринимаются серьезные меры по модернизации системы государственной власти Российской Федерации. Так, в 2004–2005 гг. были приняты важные решения по проведению административной реформы в Российской Федерации. В результате реализации начального этапа административной реформы к 2006 г. созданы необходимые предпосылки для последующей комплексной модернизации системы государственного управления в России.

Как отмечается в Концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 гг., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г., за прошедшие 2004–2005 гг. были проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, а также приняты и готовятся нормативные правовые акты по отмене ряда избыточных и дублирующих функций.

Особое внимание в ходе рассматриваемого этапа административной реформы было уделено формированию нормативно-правовой базы по вопросам функционирования органов исполнительной власти как на федеральном, так и региональном уровнях.

В этом контексте в целях обеспечения единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, повышения роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2004–2005 гг. были приняты такие новые законодательные акты, как Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также Указ Президента Российской Федерации "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации".

Принятие этих законов предусматривает проведение масштабной реформы, имеющей важнейшее значение для выбора пути дальнейшего развития федерализма в России, в связи с изменением способа наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) наделяется по представлению Президента Российской Федерации соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

По вопросу принятых изменений можно отметить следующее. С одной стороны, Федеральный закон не содержит прямых юридико-технических противоречий с Конституцией Российской Федерации. Известно, что прямая выборность глав исполнительной власти нигде в Конституции России не прописана. В соответствии с ч. 1 ст. 77 Конституции России система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Согласно положениям ст. 3 Конституции России носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Однако это положение формально не нарушается процедурой опосредованного наделения властью высшего должностного лица субъекта Федерации, поскольку Президент России является выборным лицом и принцип непосредственности власти народа осуществляется в рассматриваемом случае через него.

В ст. 5 Конституции России сказано, что федеративное устройство Российской Федерации основано, в том числе, и на единстве системы государственной власти.

С другой стороны, к основам конституционного строя относятся принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также норма ч. 2 ст. 11, согласно которой государственную власть в субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции, единая система исполнительной власти в Российской Федерации образуется только в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, установленных соответственно статьями 71 и 72 Конституции России. Таким образом, в случае назначения высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации Президентом России, а также в случае роспуска законодательного органа субъекта Федерации в ситуации последовательного (двукратного или трехкратного) отклонения предложенной кандидатуры органом законодательной власти субъекта Федерации возможно нарушение принципа разграничения предметов ведения и полномочий между субъектом Федерации и федеральным центром.

Также следует отметить, что статьи 83 и 84 Конституции России дают закрытый перечень полномочий Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики, назначения выборов, референдумов и роспуска Государственной Думы. Рассматриваемый Закон отличается тем, что прямо наделяет Президента России властными полномочиями по формированию органов государственной власти субъектов Федерации.

Проблема избрания главы субъекта Российской Федерации законодательным органом субъекта Федерации в 1996 г. уже была предметом рассмотрения Конституционного Суда России по делу о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края. Тогда Конституционный Суд России отметил, что Конституция Российской Федерации не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав субъектов Федерации. Однако она предусматривает в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции России, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции России, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку, как уже отмечалось выше, федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные, а избираемость главы государства – Президента Российской Федерации – прямо закреплена положениями ст. 81 Конституции России.

Кроме того, в упомянутом Постановлении Конституционного Суда России от 18 января 1996 г. указано, что избрание высших должностных лиц субъектов Российской Федерации законодательными органами субъектов Федерации ставит исполнительную власть в подчинение законодательной, что нарушает принцип разделения властей и противоречит закрепленному в ч. 2 ст. 77 Конституции России принципу единства системы исполнительной власти.

В ряде постановлений Конституционный Суд России сформулировал правовую позицию, в силу которой в конституции (уставе) субъекта Федерации могут быть предусмотрены положения об участии законодательного органа в назначении на должности заместителей главы субъекта Российской Федерации и отдельных руководителей органов исполнительной власти. Но при этом за законодательным органом субъекта не было признано право участвовать в назначении главы субъекта Российской Федерации.

Необходимость избрания глав субъектов Российской Федерации непосредственно населением отражается в ч. 2 ст. 95 Конституции России, согласно которой в Совет Федерации Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Федерации – от представительного и исполнительного органа субфедеральной государственной власти. После принятия Закона, при ныне действующей системе формирования Совета Федерации, такое раздельное представительство становится бессмысленным (так как в формировании исполнительного органа будет прямо участвовать субфедеральный представительный орган). Кроме того, представитель исполнительного органа субъекта Российской Федерации перестает представлять в федеральном парламенте свой субъект Федерации: получая свои полномочия не от народа и не от избранного им лица, он способен представлять лишь лицо, назначенное Президентом России. Таким образом, Президент Российской Федерации получает полномочие определять половину состава одной из палат Федерального Собрания России, что явно не согласуется с принципом разделения властей.

В конце 2005 г. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил конституционность вышеназванных законодательных норм.

Федеральным законом "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "О политических партиях"" установлено, что политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту Российской Федерации о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Если по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации списки кандидатов двух и более политических партий получили наибольшее и при этом равное число депутатских мандатов, каждая из таких политических партий вправе инициировать рассмотрение этим органом предложения по кандидатуре главы субъекта Федерации.

При этом если по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, назначенных до 6 августа 2005 г., наибольшее число депутатских мандатов получил список кандидатов, выдвинутый избирательным блоком, право инициировать рассмотрение предложения по кандидатуре главы региона принадлежит политическим партиям, входившим в такой избирательный блок. При этом политические партии выдвигают совместное предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в порядке, предусмотренном уставами этих политических партий.

Политическая партия в порядке, предусмотренном ее уставом, может предоставить право инициировать рассмотрение вышеназванного вопроса своим региональным отделениям.

Предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, оформляется соответствующим решением указанного органа и направляется в установленном порядке Президенту Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что если в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" право инициировать рассмотрение предложения по кандидатуре главы субъекта Федерации принадлежит более чем одной политической партии, самостоятельно участвовавшей в соответствующих выборах, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривается предложение каждой политической партии. В этом случае Президенту Российской Федерации направляется предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), поддержанное наибольшим числом голосов депутатов, которое должно быть не менее чем большинство голосов от числа избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) рассматривается на совместном заседании палат. Указанное предложение политической партии направляется в установленном порядке Президенту Российской Федерации, если оно поддержано большинством голосов от числа избранных депутатов каждой из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, на практике реализована идея о политически ответственном законодательном (представительном) органе государственной власти, хотя бы на уровне субъектов Федерации. Все вышеперечисленное позволяет констатировать, что практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть предполагаемых мероприятий административной реформы. По целому ряду приоритетных направлений работа вообще не начата. Прежде всего, это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях.

В основном административная реформа затронула федеральный уровень исполнительной власти. На региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов. Региональные власти заняли выжидательную позицию, наблюдая за тем, к чему приведут преобразования на федеральном уровне. Однако очевидно, что проведение административной реформы невозможно без оптимизации системы органов исполнительной власти на субфедеральном уровне.

В связи с этим требуется скорейшее начало работы по оптимизации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках этого процесса необходимо начать реализацию программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо разработать проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на систематизацию и оптимизацию функций региональных органов власти. На субфедеральном уровне следует реализовать мероприятия, аналогичные проведенным на федеральном уровне (анализ функций органов исполнительной власти на предмет их избыточности и дублирования; внесение в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации изменений ликвидирующих избыточные и дублирующие функции; внедрение механизмов, препятствующих появлению новых избыточных функций). Кроме того, следует постоянно контролировать оптимальный состав функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, как и на федеральном уровне, нужно начать внедрять процедуру управления по результатам, обеспечить широкое внедрение успешного опыта государственного управления на региональном уровне.

Заключение

В заключение исследования вопроса необходимо отметить следующее.

Конституция РФ 1993 года ознаменовала принципиально новый подход и трактовку характера государственной власти, ее главное теоретико-правовое основание: принцип разделения властей и создания в связи с этим самостоятельных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

С 1992 года, после заключения Федеративного договора, Российская Федерация развивается как по-настоящему федеративное государство. В связи с этим Конституция РФ 1993 года четко разграничивает федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, формируемые ими самостоятельно на принципах, закрепленных в федеральном законодательстве.

Исполнительная власть в субъектах РФ занимает ведущее место в системе органов государственной власти, она наделяется широкими полномочиями и регламентируется более подробно, чем исполнительная власть в Конституции РФ. И хотя в конституциях и уставах субъектов РФ главы об этой ветви власти иногда следуют после глав о законодательной власти, исполнительная власть, неразрывно связанная с полномочиями главы государства, далеко не ограничивается отведенной ей ролью только исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть.

Последние нормативно-правовые акты, посвященные вопросам реформирования исполнительной власти в Российской Федерации и направленные на дальнейшую оптимизацию ее системы и структуры, должны стать серьезной основой для дальнейшей работы по проведению эффективной административной реформы в России.

Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает: чтобы достичь целей государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Необходимо организовать выполнение этих планов, постоянный контроль за их реализацией, а при необходимости – корректировку. Зачастую даже правильные концептуальные решения не выдерживают бремени их практической реализации.

Административная реформа в России является одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны. Основным препятствием на пути экономических реформ признана недостаточная эффективность государственного аппарата, множественность его полномочий и несоответствие их качеству власти. Приоритетными задачами развития государственного управления являются сокращение функций, осуществляемых государственными органами; оптимизация структуры органов исполнительной власти; демократизация управления, его открытость и доступность для граждан.

В рамках административной реформы особое внимание должно быть уделено оптимизации функционирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Не будет большим откровением утверждение, что одним из важнейших условий эффективной реализации компетенции субъекта Федерации является грамотное структурирование всей системы исполнительной власти региона, включая отраслевые и функциональные органы исполнительной власти. Недаром и на федеральном уровне так много внимания уделяется административной реформе.

В субъектах Российской Федерации также следует реализовать мероприятия, аналогичные проведенным на федеральном уровне (анализ функций органов исполнительной власти на предмет избыточности и дублирования этих функций, внесения в нормативные правовые акты субъектов Федерации изменений, ликвидирующих избыточные и дублирующие функции, внедрение механизмов, препятствующих появлению новых избыточных функций).

Анализ регионального законодательства по вопросам закрепления структуры и полномочий органов исполнительной власти Тюменской области и ЯНАО показал, что структура органов исполнительной власти соответствует Федеральному закону от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. на 09.02.2009 г.) и детально регламентирована Уставом Тюменской области 1995.

Органы исполнительной власти Тюменской области успешно функционируют. "Высокие достижения" были отмечены Председателем Правительства РФ В. Путиным на заседании 13.11.2008 г. по вопросам эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов.

Список использованных источников и литературы

1.Источники

1.Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

2.Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. на 09.02.2009 г.) // СЗ РФ от 18.10.1999. № 42 ст. 5005.

3.Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 (ред. от 29 июня 2005 г.) "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 52. – Ч. 2. – Ст. 5427.

4.Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 (с изм. от 28.04.2008 г.) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ от 02.07.2007. № 27 ст. 3256.

5.Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. // Рос. Газ. 2004.27 мая.

6.Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. N 6 // Тюменская правда от 4 августа 1995 г., N 146.

2.Специальная литература

1.Авакьян С. А., Богданова Н. А. Конституционное законодательство субъектов РФ. М, 1999 г.

2.Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 2007.

3.Глигич-Золотарева М.В. На пути к "демократическому централизму"? // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 167 - 169.

4.Горшкова Н. Г. Система права субъектов Российской Федерации: проблемы становления и развития (Межрегиональная научно-практическая конференция) // Государство и право. 2003. № 7. С. 104.

5.Государственное право Российской Федерации. / Под ред. Кутафина О. Е. М, 2003 г.

6.Дудко И. Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики. Саранск, 2004. С. 161 - 162.

7.Ишеков К. А. Особенности конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 227.

8.Комментарий к Конституции Российской Федерации – М: Издательство ВЕК, 1994.

9.Конституционное право Российской Федерации. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н; М, 1998 г.

10.Макосейчук Т. М. Роль Закона об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации в создании системы органов исполнительной власти // Правоведение. 2001. № 6. С. 31.

11.Нудненко Л. А. К вопросу об укреплении вертикали исполнительной власти Российской Федерации // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2006. С. 208.

12.Пикулькин А. Б. Система государственного управления. - М., 2007.

13.Полянов С. К. Субъект РФ. Правовое положение и полномочия. Полянов. М, 2001 г.

14.Резниченко Л. Ю. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов исполнительной власти субъектов РФ". Каким должен быть предмет его регулирования с позиций Конституции РФ? // Сибирский юридический вестник. 2000. № 2. С. 68.

15.Смирнов Я. Ю. Конституционные основы вертикального разделения властей: опыт сравнительно-правового анализа // Юридический аналитический журнал. 2005. № 1-2(13-14). С. 48.

16.Собянин С. С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // Журнал российского права. - М.: Норма, 2006, № 10. С. 3-11.

17.Сурков Д. Л. Проблемы реализации общих принципов организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2000. № 1(1). С. 15.

18.Тихомиров Ю. А. Государственное управление. Модели и реальность // Право и экономика. 2006. № 4. С. 4.

19.Хабриева Т. Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ (сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 6 - 7.

20.Хабриева Т. Я., Андриченко Л. В., Елеонский В. О., Сивицкий В. А., Чертков А.Н. Концепции развития законодательства в области федеративных отношений // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 157 - 158.

21.Чиркин В. Е. Конституционное право России. М., 2007. С. 412 - 414.

Ресурсы сети Интернет:

1.http://adm.yanao.ru.

2.Официальный сайт органов Тюменской области http://www.admtyumen.ru/.

3.http://www.adm.yanao.ru.