**Национальный Открытый Институт России**

**г. Санкт-Петербург**

Кафедра ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

 ( 080504 Государственное и муниципальное управление)

Дисциплина **Теория управления**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

Студента

Черепановой Анны Владимировны

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(фамилия, имя, отчество, подпись)

**Государственное управление: цели, структуры, функции и принципы**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(название темы)

 Проверил\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 Дата\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 Оценка\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Санкт-Петербург**

**2009**

**Оглавление**

[Введение 3](#_Toc240733480)

[Глава 1. Основы государственного управления 6](#_Toc240733481)

[1.1. Понятие и сущность государственного управления 6](#_Toc240733482)

[1.2. Цели и принципы государственного управления 13](#_Toc240733483)

[Глава 2. Практические аспекты государственного управления 16](#_Toc240733484)

[2.1. Система функций, формы, методы и средства государственного управления 16](#_Toc240733485)

[2.2. Структура государственного управления 17](#_Toc240733486)

[2.3. Проблема совершенствования государственного управления 23](#_Toc240733487)

[Заключение 31](#_Toc240733488)

[Список источников 33](#_Toc240733489)

# Введение

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 назначения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

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

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

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

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.

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.

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

В процессе управления находят свое непосредственное выражение его функции, определяемые природой и назначением управленческой деятельности. Это означает, что управление имеет функциональную структуру.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы и для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения.

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.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, предопределенных общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них.

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности в определенные коллективы и организационно их оформляет.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы (например, планирование, координация, контроль и т.п.).

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это - категории сознательно-волевого характера, в которых опосредуется руководство поведением людей.

В-четвертых, социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями. Возникают они прежде всего между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления.

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности воль людей - участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда - властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует "господствующую волю", а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления.

Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих.

Целью данной работы является анализ основ государственного управления.

# Глава 1. Основы государственного управления

## Понятие и сущность государственного управления

Термин "государственное управление" широко используется в зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Почти 80 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Конституция РФ 1993 г. ввела новый термин - "исполнительная власть". Означает ли это, что государственное управление ликвидировано или же налицо чисто терминологическое изменение?

Ответ может быть один: все объясняется конституционным провозглашением принципа разделения властей. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

В связи с этим представляет интерес соотношение государственного управления и исполнительной власти. Но прежде всего выясним, какое содержание вкладывалось в понятие "государственное управление" до 90-х гг. прошлого столетия.

Любая деятельность состоит из решения, его реализации (исполнения) и контроля за реализацией.

По существу, на подобной основе строится государственный аппарат, т.е. совокупность органов, олицетворяющих государственную власть. Соответственно в рамках этого аппарата происходит "разделение труда" по осуществлению государственных задач и функций. Оно предполагает, что и находило свое конституционное выражение, выделение органов государственной власти (так назывались Советы всех уровней), органов государственного управления и судебных органов. Каждый из них был призван осуществлять тот или иной вид государственной деятельности. Так, на долю органов государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли законоохранительную функцию.

В механизме "разделения труда" место и роль государственного управления характеризуются как: конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти; деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство); прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления; исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства; подзаконная деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона"; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

В 90-е гг. прошлого столетия вместо термина "государственное управление" стал употребляться иной - "исполнительная власть". Тем самым в механизме государственной власти был осуществлен переход от "разделения труда" к "разделению властей". Что изменилось в связи с этим?

Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: законодательство, исполнительство, правосудие. Тем не менее разделение властей ранее игнорировалось. Торжествовал тезис о соединении законодательства и управления, законодательной власти с исполнительной. Все это внедрялось в науку и практику под прямым воздействием окончательно развенчавшего себя лозунга "Вся власть Советам!", никогда не бывшего реальным. Разделение властей официально признавалось чисто "западным" явлением, неприемлемым для наших условий, якобы подрывающим единство государственной власти.

В действительности теория "разделения властей" (условность данной формулы очевидна) исходит из следующих принципиальных позиций. Государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, ибо это создает угрозу создания тоталитарного, антидемократического режима. Не может она также ограничиваться законодательством. Соответственно государственная власть должна строиться на определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства. Это означает, что именно власть в ее государственно-правовом выражении (юридически властные полномочия) служит единой основой функционирования субъектов, олицетворяющих ту или иную ее ветвь. Все они - ветви единого "дерева". Но раздел властных функций между ними необходим, а потому и появились три ветви государственной власти, отличающиеся определенной степенью самостоятельности. Каждой ветви соответствуют субъекты (органы государственной власти), ее выражающие. Все это в принципе было характерно и для организации государственно-властного механизма на основе "разделения труда" внутри него. Налицо, следовательно, отсутствие сущностных различий между "разделением властей" и "разделением труда". Что же в такой ситуации характерно для исполнительной власти? Исполнительная власть: представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны; самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительство), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или ее механизма; непременный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властями. Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в ее государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, ее нет на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований; как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение; право и возможность подчинять других своей воле. Ее отличительным признаком является то, что власть реализуется в отношении к различным (коллективным или индивидуальным) элементам государственно-организованного общества, т.е. в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера; являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности - не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть - сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, т.е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности; выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение. Для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований законодательства прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т.п.; имеет определенное субъектное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из непременных требований разделения властей. Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти; характеризуется тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства коммуникации, армия и иные воинские формирования (например, внутренние войска), милиция, службы внутренней и внешней безопасности, уголовно-исполнительные учреждения и др.; в процессе реализации выступает как организованный институт. Это естественно, так как организация есть не что иное, как внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия относительно самостоятельных частей целого (например, субъектов управления, управляемых и др.), т.е. то, что составляет сущность управления. Организация означает, что, во-первых, весь механизм исполнительной власти практически организует исполнение законов; во-вторых, этот механизм должен быть сам необходимым образом организован. Организация, следовательно, обеспечивает упорядоченность управленческой работы.

Изложенные положения дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления. Ранее подобный вопрос не возникал, поскольку государственное управление безоговорочно отождествлялось с исполнительно-распорядительной деятельностью. Сейчас он актуален в силу того, что термин "исполнительно-распорядительная деятельность" утратил свое универсальное значение, исчез из нормативных правовых актов.

Тем не менее сохранилась единая основа - исполнение. Она в равной мере характеризует как исполнительно-распорядительную деятельность (т.е. государственное управление в его "старом" понимании), так и деятельность по реализации исполнительной власти. При этом надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени - категория политико-правовая, в то время как государственное управление - организационно-правовая.

Право на жизнь имеют обе эти государственно-правовые категории, несмотря на то, что в Конституции РФ нет упоминания о государственном управлении. Тем не менее государственное управление - реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть.

В этом смысле интерес представляет, например, раздел III Водного кодекса РФ - "Государственное управление в области использования и охраны водных объектов", где говорится об "органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление" в регулируемой Кодексом области. Сформулированный вывод подтверждают также принятые в последнее время указы Президента РФ о совершенствовании государственного управления в различных сферах государственной деятельности.

Следует иметь в виду, что понятие "государственное управление" - более широкое, нежели понятие "исполнительная власть". Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. В то же время государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Последняя, по существу, составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. В противном случае придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственной организации либо концерна и т.п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

В нормативных правовых актах часто говорится об исполнительных органах. Очевидно, что орган исполнительной власти не может не быть одновременно и исполнительным органом. Тем не менее "исполнительный орган" - собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления жизнью организаций, общественных объединений, коммерческих структур).

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об известном уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой. Это не умаляет роли исполнительной власти и государственно-управленческой деятельности в целом. Служебная роль государства как основного субъекта управления сохраняется и в условиях разгосударствления, приватизации, акционирования, становления институтов частной собственности, развития местного самоуправления. Указанные общественные явления не проявляются сами по себе, стихийно. Они требуют не только государственной поддержки, защиты, но и регулирования.

В связи с этим интерес приобретает соотношение понятий "государственное управление" и "государственное регулирование".

Государственное управление или практическая реализация исполнительной власти по своей юридической сути есть регулирующая деятельность. Однако при анализе его механизма и структуры нередко звучат чуть ли не как антиподы два основополагающих понятия - управление и регулирование. Законодательные и подзаконные правовые акты часто отдают предпочтение регулированию. Вместе с тем еще чаще два названных понятия подменяют друг друга, причем четкое разграничение между ними не проводится.

Государственное регулирование не может противопоставляться государственному управлению в силу того, что фактически их характеризуют одни и те же признаки.

## Цели и принципы государственного управления

Система государственного управления, как и всякое социально организованное образование, состоит из функционально объединенных связями подсистем (элементов), которые обладают специфическими свойствами, благодаря чему и находят свое место в структуре организации. Организационно-функциональная структура государственного управления представляет собой определенным образом организованный, функционально взаимосвязанный состав системообразующих элементов (структурных частей): государственные институты, обеспечивающие функционирование системы управления, в их вертикальной и горизонтальной зависимости, в организационном взаимодействии и соподчиненности. Она определяется факторами организационно-функциональной устойчивости: подсистемами целей и принципов; разграничением компетенции, распределением функций и полномочий между субъектами и объектами управления; подсистемами используемых форм, методов, средств и ресурсов управления[[1]](#footnote-1).

Построение организационно-функциональной структуры управления начинается с определения его целей. Цель государственного управления заключается в создании оптимальных условий достижения определенного уровня состояния общества и государства в соответствии с намеченными перспективами их развития.

Согласно ныне действующей Конституции Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это главная, конституционно провозглашенная цель российского государства, магистральное направление его внутренней и внешней политики. В ней берет начало древо целей государственного управления, которое имеет четко выраженную иерархическую структуру в зависимости от масштабов, сложностей, приоритетности решаемых государством задач.

При достижении главной цели обычно доминирует один из двух способов: директивное управление или терминальное управление. Первый представляет собой систему жесткого программирования, второй -свободного программирования движения к цели. Выбор путей представляет собой определение обеспечивающих целей и в конечном счете может играть решающую роль в достижении заданных целей. В ряде случаев система обеспечивающих целей превращается в самоцель, а государство и общество становятся ее заложниками, как это имеет место при тиранических режимах[[2]](#footnote-2).

По мере реализации основных и обеспечивающих целей возникает огромное многообразие побочных целей, призванных обеспечивать целостность, динамизм и надежную управляемость государства как системы. Сформировать структуру целей государственного управления, расположить их в строго иерархическом порядке, проследить взаимосвязь между целями разного содержания, их логику и взаимную увязку при достижении основной цели позволяет прием, получивший название «древа целей».

Древо целей в государственном управлении есть способ формирования структуры целей программы государственного развития, обеспечивающий взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания (социальных, политических, экономических, духовных и т.д.), их согласование для достижения качественных изменений в заданном направлении. Древо целей имеет иерархическую структуру. В ней, по существу, представлена общая стратегия государственного управления, что придает ему системно-организованный характер.

Организационные цели государственного управления заключаются в создании системы функциональных и организационных структур, их институциализации, способной обеспечить соответствующее влияние субъекта управления на объект управления.

Поскольку государственное управление многообразно по избранным целям и решаемым задачам, то наиболее существенные, специфические, объективно необходимые, устойчивые связи и отношения, присущие именно этому виду управленческой деятельности, выявляются и находят должное обоснование в заложенных в ее основу принципах. Таким образом, принципы государственного управления- это фундаментальные, научно обоснованные и по большей части законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится и функционирует система государственного управления. Отступление от того или иного принципа может вызвать серьезные сбои во всей системе. Социальный организм изобилует таким количеством связей и отношений, что порой даже самое на первый взгляд незначительное отклонение или разрыв в какой либо цепочке взаимоотношений влечет за собой цепную реакцию с непредсказуемыми последствиями[[3]](#footnote-3).

В отечественной и зарубежной науке существуют различные подходы к классификации и систематизациипринципов управления. С учетом специфики государственного управления можно выделить следующие подсистемы (блоки) принципов управления: общие (общесистемные), организационно-технологические, частные. Первые раскрывают содержательную и общецелевую направленность управления, вторые - ее организационную и технологическую стороны, третьи касаются главным образом непосредственного руководства деятельностью людей, участников управленческого процесса и исполнителей.

# Глава 2. Практические аспекты государственного управления

## Система функций, формы, методы и средства государственного управления

В зависимости от того, каковы целевые установки и на каких принципах государство их реализует, выстраивается система функций, выбираются формы, методы и средства, через которые осуществляется государственное управление[[4]](#footnote-4).

Реализация целей государственного управления осуществляется через систему функций, т.е. взаимосвязанную совокупность стандартизированных действий субъекта управления, нормативно регулируемых и контролируемых уполномоченными на то государственными и социальными институтами.

Функции государственного управления реализуются, как правило, в известных организационно-правовых формах. Следует иметь в виду, что сам термин «форма» имеет несколько значений: установленный образец чего-либо; внешний вид, внешние очертания; способ существования какого-либо явления. Форма содержательна, она организует содержание, придает ему законченность и стройность. В формах государственного управления компетенция государственных органов обретает свое предметное содержание. Формы государственного управления - это отработанные практикой устойчивые способы фиксации функциональной организации и совокупности оптимальных приемов и методов, с помощью которых субъектом управления достигаются поставленные цели.

В самом общем виде формы государственного управления можно разделить на два блока: правовые и организационные. Правовые формы с точки зрения их содержания и механизма применения являются предметом права и подробно рассматриваются в курсе правовых дисциплин. В организационных формах государственного управления реализуется деятельность государственных органов по руководству и управлению процессами социальных преобразований, осуществляемых в государстве и обществе.

Под методами государственного управления понимаются официальные способы властного воздействия государственных органов на процессы общественного и государственного развития, на деятельность государственных структур и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке[[5]](#footnote-5).

Средства государственного управления - это инструментарий, набор конкретных и чаще всего овеществленных предметов, используемых в данном процессе. В государственном управлении средства могут быть техническими (средства труда государственных служащих, электронные, космические), специальными (средства военные, правоохранительные, таможенного и пограничного контроля, обеспечения госбезопасности, денежной эмиссии, гражданской обороны, дипломатические), информационными и коммуникационными (средства правительственной связи и информации) и др.

Таким образом, с помощью методов и средств государственного управления осуществляются функции государственного управления, достигаются цели, которые ставит перед собой субъект государственного управления.

## Структура государственного управления

Структура государственного управления включает в себя соответствующие органы управления. Каждый из уровней управления — федеральный, региональный и местный — обладает своими органами власти. Государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды, органы власти субъектов РФ.

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов. Они являются вспомогательными институтами государственной власти, проводниками ее решений, теми ее структурами, которые практически реализуют властные полномочия в соответствии с определенной им компетенцией.

Наиболее существенный признак государственных органов - наличие государственно-властных полномочий. Вместе с другими этот признак позволяет провести четкое разграничение между государственными органами, являющимися носителями государственной власти, и государственными организациями, учреждениями, предприятиями, а также негосударственными органами и организациями. Государственно-властные полномочиявыражаются в компетенции государственных органов и практически реализуются в принимаемых ими властно-управленческих решениях[[6]](#footnote-6).

Они закрепляются в издаваемых государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных правовых актах, а также находят свое отражение в конкретных действиях и предпринимаемых мерах. Во исполнение принятых решений государственные органы осуществляют наблюдение за неуклонным соблюдением требований, содержащихся в данных актах, обеспечивают защиту этих требований от нарушений путем применения разнообразных мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях и государственного принуждения. Они совершают многие другие действия, имеющие юридическое значение, например, выдают документы, удостоверяют юридические факты, регистрируют общественные объединения лицензируют виды деятельности и т.д.

Государственные органы в Российской Федерации составляют единую систему осуществления государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством и государственной целостностью России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), что производно от полновластия народа, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, осуществляет ее непосредственно, через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 3)[[7]](#footnote-7). Граждане России, реализуя свои права участия в управлении делами государства, могут влиять на формирование государственных органов через выборы и своих представителей. Под структурой государственных органов в Российской Федерации понимается совокупность ее федеральных, региональных (субъектов федерации) и местных органов государственной власти.

При этом система органов местного самоуправления образует самостоятельную совокупность органов, которые не относятся к органам государственной власти. Однако органы местного самоуправления обладают властными полномочиями. Но они не носят государственного характера и, в отличие от государственно-властных полномочий, не осуществляются от имени Российской Федерации[[8]](#footnote-8).

В Российской Федерации единство системы государственных органов обеспечивается наряду с разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Оно проявляется также и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Целостность государственного управления обеспечивается и поддерживается за счет скоординированной и сложенной работы организационных структур государственного аппарата разного уровня. Существующая между органами государственной власти тесная организационно-правовая взаимосвязь характеризуется тем, что одни органы избираются, назначаются или формируются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчетны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим[[9]](#footnote-9).

К ведению Российской Федерации п. «г» ст. 71 Конституции РФ относит «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти»[[10]](#footnote-10). По сути, в данной статье речь идет о системе федеральных органов, относящихся ко всем названным ветвям государственной власти в их единстве и взаимодействии.

Конституция России (ч. 1 ст. 11) прямо называет федеральные органы, которые входят в эту единую систему. Согласно указанной норме государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Статья 71 (п. «г») Конституции РФ исходит из внутреннего органического единства системы федеральных органов государственной власти, закрепленного положением ч. 1 ст. 3, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Те же положения нашли свое отражение в ч. 3 ст. 5, провозглашающей единство системы государственной власти в качестве одной из основ государственного устройства Российской Федерации. Особенности же правового регулирования организации и деятельности федеральных органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются другими положениями Конституции РФ (гл. 4 «Президент Российской Федерации», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство Российской федерации», гл. 7 «Судебная власть») и конкретизируются в ряде федеральных конституционных законов.

Таким образом, под структуройфедеральных органовзаконодательной, исполнительной и судебной власти, установление которой отнесено к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71), следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов. В системе, структуре и процедурах деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти отражена федеративная природа современной России[[11]](#footnote-11).

Особенность системы государственных органов России заключается в том, что отдельные ее составные части (совокупность органов) сами образуют системы органов, являясь тем самым подсистемами единой системы[[12]](#footnote-12). Однако элементы (объекты) этой системы неоднородны: Федеральное Собрание является, условно говоря, конечным объектом, не образующим своей собственной системы и структурно состоящим из двух элементов - палат; Правительство России как совокупный орган исполнительной власти образует систему федеральных органов исполнительной власти; федеральные суды, имеют свою систему - Конституционный Суд как конечный субъект этой системы и две подсистемы: систему федеральных судов общей юрисдикции с подсистемами общих и военных судов (могут создаваться и иные специализированные суды), замыкающуюся на Верховном Суде РФ, и систему федеральных арбитражных судов с Высшим Арбитражным Судом РФ.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, как гласит ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, создается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных, и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов местного управления составляют государственные органы, организованные по территориальному или функционально-отраслевому принципам, осуществляющие управленческую деятельность посредством структурных подразделений в административных границах конкретной территории[[13]](#footnote-13). К ним относятся территориальные органы юстиции, внутренних дел, финансовые, сельского хозяйства, архитектуры и строительства, по управлению государственным имуществом, по промышленности, торговле земельным ресурсам и землеустройству, транспорту и связи, образованию, здравоохранению, культуре и др. Также сюда можно отнести налоговую инспекцию, военные комиссариаты, управления статистики, миграционную службу, управления безопасности, чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, санитарно-эпидемиологического надзора, гидрометслужбы и т.п.

Под структурой государственного органа понимаются его внутреннее устройство, порядок расположения составляющих его звеньев, подразделений, их соотношение, подчиненные выполняемым функциям, объему полномочий и компетенции, исходящими из общей компетенции и предмета ведения данного органа. Организационная структура государственного органа может быть довольно простой (прокурор района) или весьма сложной (двухуровневая структура парламента). Чем выше положение органа в вертикальной иерархии, тем, как правило, сложнее его структура.

Она находит свое отражение в штатном расписании, где детализируется полное наименование структурных подразделений, учрежденных должностей с их классификацией и предусмотренным обеспечением. В состав каждого государственного органа входят лица, являющиеся непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение как полномочий таких лиц, так и полномочий собственно государственных органов. В составе государственных органов есть и технический аппарат (вспомогательно-обслуживающий персонал).

Организационная структура государственного управления заключает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственных управляющих воздействий[[14]](#footnote-14).

Государственное управление является повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом. В процессе государственного управления эти специальные субъекты реализуют по предметам ведения и в объеме своей компетенции внутренние и внешние функции государства не только в рамках исполнительной власти, но и в законодательной, судебной и прокурорской сфере деятельности.

## Проблема совершенствования государственного управления

Решение вопроса оптимизации государственного управления заключается в том, чтобы создать такой правовой механизм, который бы позволил выработать в отношении неэффективной или противоправной деятельности государственных служащих или должностных лиц систему сдержек и противовесов. Общество само должно с помощью демократических институтов и норм права создавать условия для повышения качества деятельности государственной службы.

Исходя из особой значимости норм права, следует прежде всего остановиться на характеристике конституционной ответственности государственных служащих, которая должна предопределять все иные разновидности ответственности. В этой связи в Конституции РФ следует отразить следующее: необходимо закрепить положения, предусматривающие обязанности государственных служащих перед обществом и государством. В нормах права необходимо зафиксировать масштаб ответственности государственных служащих, меры социальной необходимости и объективно обусловленные требования государства; конституционная ответственность должна найти свое правовое выражение в требованиях законности, сущность которой следует определять соблюдением и исполнением обязанностей перед обществом и государством. Кроме этого, законность должна нести в себе ответственное отношение государственного служащего к своему поведению в сфере правового регулирования, т.е. она должна представлять собой политико-юридическое выражение позитивной социально-политической ответственности.

Таким образом, выраженная в Конституции РФ ответственность государственных служащих должна предстать перед нами как особый тип проспективной ответственности, воплощающей в себе чувство долга по отношению к праву, обществу и государству.

Эффективная реализация конституционной ответственности предполагает закрепление в основном законе государства конституционных санкций. На основе систематизации предлагаемых мер конституционной ответственности[[15]](#footnote-15) можно выделить следующие конституционно-правовые санкции, которые могут быть адресованы государственным служащим:

1) санкции конституционно-правовой ответственности, направленные на охрану основ конституционного строя: отмена либо приостановление незаконного акта, принятого нелегитимным органом (должностным лицом) публичной власти. Кроме этого, А.А. Сергеевым предлагается ввести в РФ новые санкции конституционной ответственности: "отмена Конституционным Судом решения референдума; вынесение Конституционным Судом предупреждения о нарушении законодательства"[[16]](#footnote-16);

2) санкции конституционно-правовой ответственности человека и гражданина и ответственности за нарушение прав и свобод. К таковым следует отнести отмену неконституционных актов, нарушающих права и свободы, материальную компенсацию морального либо иного вреда, причиненного деятельностью государственных служащих в связи с неправомерными действиями, вызванными принятием незаконных актов органами власти либо должностными лицами;

3) санкции конституционно-правовой ответственности в сфере федеративных отношений, куда можно отнести отмену в порядке конституционного судопроизводства актов, изданных участниками федеративных отношений, как самой Российской Федерацией, так и ее субъектами, по вопросам, не относящимся к предмету ведения, либо полномочиям соответствующего субъекта, либо иным образом нарушающим федеральное законодательство; приостановление Президентом РФ действия нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ, санкции, применяемые главами субъектов РФ и представительными органами государственной власти субъектов РФ за несоблюдение общественных и государственных интересов органами власти субъектов РФ либо муниципальными органами;

4) санкции конституционно-правовой ответственности Президента РФ и Правительства РФ - отзыв либо отрешение от должности; отставка Правительства РФ, вынесение вотума недоверия Государственной Думой;

5) санкции конституционно-правовой ответственности федеральных судей, депутатов, федеральных министров, куда следует включить лишение неприкосновенности (судьи и депутаты), прекращение полномочий (судьи, депутаты, министры);

6) санкции конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления - санкции за нарушение компетенции внутри системы местного образования, за несоблюдение законодательства в деятельности.

Все перечисленные санкции можно подразделить на следующие виды: правовосстановительные - признание недействительным нормативно-правового акта, отмена или приостановление действия незаконного акта; карательные санкции, которые несут в себе меры взыскания, имеющие цель наказать правонарушителя. К ним можно отнести отрешение от должности Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, роспуск парламента, отставку Правительства, федеральных министров и т.д.; пресекательные меры, или санкции пресечения, представлены в приостановлении действия акта органов исполнительной власти, "вето" Президента РФ, введении особого режима на отдельных территориях Федерации; предупредительные санкции: санкции, представленные в письменном обращении компетентных органов с указанием о нарушении законов (протест прокурора), или письменное предупреждение органов юстиции о прекращении деятельности общественного объединения и др.

Закрепление в Конституции РФ конституционно-правовых санкций, безусловно, может повысить ответственность государственных должностных лиц и государственных служащих за свои действия. Однако действенное повышение ответственности в современной России возможно только путем оптимизации государственного управления.

К сожалению, действующая система управления предопределяет ряд системных проблем в построении эффективной организации государственной службы, без решения которых мы так и не сможем обеспечить действенные механизмы ответственности. Одним словом, для эффективной работы сначала необходимо определить цели деятельности, затем следует наделить государственных служащих соответствующими возможностями в решении жизненно важных вопросов, после чего установить ответственность за невыполнение своих обязанностей. В этой связи следует разрешить ряд наиболее значимых проблем.

Во-первых, по Конституции РФ Президент РФ стоит как бы над ветвями власти. Его основное назначение сводится к обеспечению их согласованного функционирования. Однако, как показывает практика, глава государства принимает активное участие и в иных сферах государственной деятельности, при этом не неся никакой ответственности за принимаемые решения.

Во-вторых, в соответствии с Конституцией у нас существует три системы органов власти - федеральная, субъектов Федерации и местного самоуправления. Их наличие требует более основательной разработки механизма реализации полномочий совместного ведения.

В-третьих, отсутствие четкой нормативно-правовой базы управления создает возможности для противоречивого функционирования элементов механизма государственной власти.

Наличие указанных факторов является объективным ограничителем эффективности государственной службы. Комплекс данных проблем актуализирует принятие мер, направленных на: более детальное определение места и функций "президентского модуля правления" в системе органов власти; реальное обеспечение единства государственной власти; разработку направлений государственной деятельности с целью эффективного функционирования элементов государственной власти.

Детальное определение места и роли Президента РФ в системе управления государством предполагает законодательную оптимизацию "модуля президентского правления" в системе управления государством. Данное направление деятельности формируется Президентом РФ, Администрацией Президента, Советом Безопасности и полномочными представителями Президента в округах.

Оптимизация модуля президентского правления должна быть основана на корректировке функций и полномочий Президента как стабилизатора всей политико-правовой жизни, гаранта прав и свобод человека, института, обеспечивающего качественное функционирование всех органов государственной власти. Деятельность перечисленных выше структур надо освободить от рутинных управленческих функций и сделать центром принятия решений по стратегическому развитию, определению основных направлений и приоритетов деятельности, координации и согласованию деятельности всех ветвей власти. Думается, что с упразднением Совета Безопасности и распределением его функций между Администрацией Президента и Государственным Советом создастся более четкий механизм координации и взаимной дополняемости возможностей, функций и полномочий данных органов в предотвращении и профилактике негативных факторов, угрожающих развитию государства и общества (экономического, политического, финансового, социального характера). Данное обстоятельство будет способствовать исключению параллелизма в работе Совета Безопасности и Администрации Президента и двойной ответственности, порождающей безответственность. Закрепление ряда полномочий за Администрацией Президента позволит возложить на главу государства прямую обязанность в обеспечении охраны суверенитета, независимости и целостности государства, предусмотренных ст. 80 Конституции РФ.

Исходя из изложенного, опираясь на Закон "О безопасности" и Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, мы считаем, что целесообразной будет передача в компетенцию Администрации Президента РФ следующих функций и полномочий: разработку основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организацию подготовки федеральных программ по ее обеспечению; подготовку рекомендаций Президенту Российской Федерации для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; разработку оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь за собой существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, а также по организации их ликвидации; подготовку предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения.

За Государственным Советом следует закрепить: определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности общества и государства; разработку предложений по координации деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценку их эффективности; совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов власти, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

По нашему мнению, основное назначение Администрации Президента РФ должно сводиться к решению информационно-аналитических и кадровых задач, к созданию условий для деятельности Президента РФ. Структурные подразделения данного органа должны анализировать отчетные материалы, сопоставлять их с реальным положением дел в отдельных сферах общественной жизни. В задачи этого органа должно входить требование соответствующей информации, ее обработка и представление Президенту РФ, а не руководство органами исполнительной власти, что весьма распространено в настоящее время. Кроме этого, мы предлагаем сосредоточить деятельность Администрации Президента на организации контроля по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к компетенции Президента; на обеспечении и реализации кадровой политики в отношении государственных служащих, федеральных государственных служащих и главных должностей; на информационном, материально-техническом и ином обслуживании Президента при выполнении им своих функций.

Исходя из изложенного, мы предлагаем: комплекс мероприятий по уточнению компетенции "президентского модуля" в системе органов государственной власти: разработать концепцию президентской власти в России; разработать и принять Федеральный конституционный закон "О Президенте Российской Федерации", в котором закрепить компетенцию Президента РФ как стабилизатора политико-правовой жизни, института, обеспечивающего согласованное функционирование органов государственной власти, уточнить порядок и процедуру взаимодействия Президента РФ и Правительства РФ; определить стратегическую деятельность Президента РФ; разделить полномочия Администрации Президента РФ и Правительства РФ, уточнить их и законодательно закрепить; упразднить Совет Безопасности Российской Федерации; распределить полномочия Совета Безопасности между Администрацией Президента и Государственным Советом; разработать и принять Федеральный закон о Государственном Совете РФ, определяющий его компетенцию и функции в системе государственной власти; разработать и принять Федеральный закон "Об Администрации Президента РФ", определить ее роль и место в структуре государственной власти; подготовить распоряжение Президента РФ "О порядке взаимодействия представителей Президента в федеральных округах с Администрацией Президента РФ и Государственным Советом";

комплекс мероприятий в сфере обеспечения единства государственной власти: определить полномочия федеральных органов исполнительной власти в деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления; разработать механизм оперативного вмешательства федеральных органов власти в случае неисполнения своих обязанностей органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления; разработать концепцию федерального и регионального развития; разработать правовой механизм участия региональных властей и органов местного самоуправления в разработке федеральной политики; провести реформирование государственной власти на основе принципа "целесообразности и дополнительности"; разработать принципы взаимоотношений между органами государственной власти, субъектов Федерации и местного самоуправления; создать юридический механизм, обеспечивающий контроль за исполнением федеральных правовых актов государственными органами субъектов Федерации и местного самоуправления; определить основания для временного изъятия отдельных полномочий федеральными органами власти в сфере совместного ведения с органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления; определить основания отстранения от должности глав исполнительной власти субъектов Федерации; определить меру ответственности за неэффективное или неполное осуществление делегированных функций органами федеральной власти, главами субъектов Федерации и органов местного самоуправления;

основные направления деятельности органов государственной власти: мониторинг за качеством жизни граждан; разработка стратегического и тактического плана социально-экономического развития России; качественное разрешение социальных проблем населения; разработка концепции денежно-кредитной, налоговой и бюджетной политики; разрешение коллизий, возникающих на базе межбюджетных отношений между федеральными органами государственной власти и субъектами Федерации; повышение профессионального уровня управленческого состава органов государственной власти; разработка мероприятий по борьбе с коррупцией.

В заключение хотелось бы отметить, что эффективной государственная служба может быть только в том случае, если, говоря словами О. Миронова, "властные структуры поворачиваются лицом к людям, начинают плодотворное сотрудничество с общественностью в искоренении такого крайне опасного для любого государства недостатка, как равнодушие к судьбе, правам и жизни каждого конкретного человека"[[17]](#footnote-17).

# Заключение

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком виде оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. Здесь можно говорить о том, что задачи и функции этого механизма практически выполняют все государственные органы независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.). Государственное управление - разновидность социального управления, с функционированием которого традиционно связано формирование особой правовой отрасли - административного права.

Следует иметь в виду, что понятие "государственное управление" - более широкое, нежели понятие "исполнительная власть". Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. В то же время государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Последняя, по существу, составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. В противном случае придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственной организации либо концерна и т.п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

Государственное управление или практическая реализация исполнительной власти по своей юридической сути есть регулирующая деятельность. Однако при анализе его механизма и структуры нередко звучат чуть ли не как антиподы два основополагающих понятия - управление и регулирование. Законодательные и подзаконные правовые акты часто отдают предпочтение регулированию. Вместе с тем еще чаще два названных понятия подменяют друг друга, причем четкое разграничение между ними не проводится.

Конституция России устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление - это также и деятельность местных сообществ, и сформированных ими органов по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Границы такой деятельности определяются Конституцией и законами государства.

# Список источников

Конституция РФ от 12.12.1993г. Российская газета, № 237, 25.12.1993.

Федеральным законом от 6.10.1999 г. № 184ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» // "Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

Закон РФ "О безопасности" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 15. Ст. 769.

Указ Президента РФ "Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. N 52. Ст. 5909.

Атаманчук Г.В. Управление. Сущность, ценность, эффективность. М., 2006.

Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2008. С. 194.

Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2009. С. 64 – 69

Денисов Государственное и региональное управление. М.. 2007.

Добрынин Н.М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // "Конституционное и муниципальное право", 2007, № 6.

История государственного управления России. М., 2007. С. 320.

Колосова Н.М. Конституционная ответственность в РФ. М., 2007.

Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. Изд-во МГУ, 2008.

Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и правовое регулирование. Красноярск, 2009. С. 66 – 70

Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 2006. N 1. С. 41

Маршалова А. С. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 14.

Миронов О. Первым обязано защищать человека государство // Общая газета. 2007. 30 апр.

Основы органов государственной власти России. М., 2008. С. 352.

Охотский Е. В. Государственное управление в современной России. М., 2008.

Повышение эффективности деятельности органов государственной власти. М., 2005. С. 180.

Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 39.

Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2005.

Сергеев А.А. Конституционная ответственность // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 4. 2003. N 1. С. 5 – 8

Сергеев А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. 2007. N 7.

Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М., 2005. С. 231.

Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2005.

Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М., 2007.

Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. М., 2006. С. 208.

Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 8.

Щепетев В. И. История государственного управления в России. М., 2004.

Энциклопедия государственного управления в России (комплект из 2 книг). М., 2008. С. 1072.

1. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 6. [↑](#footnote-ref-1)
2. Охотский Е. В. Государственное управление в современной России. М., 2008. С. 26. [↑](#footnote-ref-2)
3. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 39. [↑](#footnote-ref-3)
4. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Маршалова А. С. Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 14. [↑](#footnote-ref-5)
6. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 15. [↑](#footnote-ref-6)
7. Конституция РФ от 12.12.1993г. Российская газета, № 237, 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-7)
8. Добрынин Н.М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // "Конституционное и муниципальное право", 2007, № 6. [↑](#footnote-ref-8)
9. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2008. С. 194. [↑](#footnote-ref-9)
10. Конституция РФ от 12.12.1993г. Российская газета, № 237, 25.12.1993. [↑](#footnote-ref-10)
11. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 18. [↑](#footnote-ref-11)
12. Охотский Е. В. Государственное управление в современной России. М., 2008. С. 52. [↑](#footnote-ref-12)
13. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 46. [↑](#footnote-ref-13)
14. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 48. [↑](#footnote-ref-14)
15. См.: Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. М., 2009. С. 64 - 69; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в РФ. М., 2007. С. 109 - 139; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и правовое регулирование. Красноярск, 2007. С. 66 - 70; Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. Изд-во МГУ, 2008. С. 21 - 28; Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 2006. N 1. С. 41; Сергеев А.А. Конституционная ответственность // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 4. 2003. N 1. С. 5 - 8; Сергеев А.А. Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. 2007. N 7. С. 27 - 35 и др. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: Сергеев А.А. Конституционная ответственность // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 4; 2003. N 1. С. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Миронов О. Первым обязано защищать человека государство // Общая газета. 2007. 30 апр. [↑](#footnote-ref-17)