

О публично-властном механизме осуществления исполнительной власти в Российской Федерации Public-Power Mechanism for the Exercise of Executive Power in the Russian Federation

И. В. Глазунова,
старший научный сотрудник
Института государства и права
Российской академии наук,
кандидат юридических наук, доцент
ginesa@mail.ru

I. V. Glazunova,
Senior Researcher, Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences,
Candidate of Law, Associate Professor

© И. В. Глазунова, 2020

Аннотация. В статье с использованием системно-структурного метода исследован механизм организации публичной власти в Российской Федерации. Особое внимание уделено исполнительной ветви власти, а содержание осуществляемого ею процесса государственного управления раскрывается через функции, методы и формы управления. Понятия функции, полномочия, компетенции рассмотрены в качестве элементов характеристики административно-правового статуса органа исполнительной власти, при этом отмечается, что все большее место среди методов и форм их реализации занимают связанные с взаимодействием субъектов управления. Предложены направления для научных исследований в рамках рассмотренной тематики.

Ключевые слова: публичная власть, исполнительная власть, органы исполнительной власти, государственное управление, административно-правовой статус, функции управления, полномочия, взаимодействие, субъект управления, орган местного самоуправления, министерство, контроль, надзор.

Abstract. Using the system-structural method, the article investigates the mechanism of public authority organization in the Russian Federation. Particular attention is paid to the executive branch of government, and the content of the public administration process carried out by it is revealed through the functions, methods and forms of management. The concepts of functions, powers, competencies are considered as elements of the characteristics of the administrative-legal status of the executive authority, while it is noted that an increasing place among the methods and forms of their implementation is occupied by the interaction of management entities. Directions for scientific research in the framework of the topics discussed are proposed.

Keywords: public authority, executive authority, executive authorities, state administration, administrative and legal status, management functions, powers, interaction, management entity, local government, ministry, control, supervision.

DOI: 10.17803/2587-9723.2020.3.108-114

В постсоветский период государственного строительства многочисленные территориальные публично-правовые сообщества получили статус территориальных публично-правовых образований (субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), обладающих собственными предметами ведения и полномочиями. В российской Конституции понятие «публичная

власть» отсутствует, закрепляется формула осуществления народной власти посредством организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Как отмечает В. Е. Чиркин, «во всех странах на территориях публично-правовых образований (это — части государственной территории) наряду с их органами действуют созданные го-

сударством органы и назначенные от имени государства должностные лица... И то и другое объединяется общим термином «публичная власть». На территории всех публично-правовых сообществ осуществляется суверенная государственная власть Российской Федерации, и в то же время действуют органы публично-правового образования, реализующие свои полномочия по соответствующим предметам ведения. Важно, что этими полномочиями в юридическом смысле органы сообществ наделяются государственной властью»¹.

В Российской Федерации термин «публичная власть» вошел в правовой оборот после принятия Конституционным Судом РФ постановления, в котором публичная власть рассматривалась как включающая государственную власть на федеральном и региональном уровнях и муниципальную власть. В отношении последней было отмечено, что «публичная власть может быть и муниципальной... В территориальных единицах местные администрации не могут функционировать как органы государственного управления»².

Согласно ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Исполнительная власть представляет собой элемент государственно-властного механизма, сформированного на основе принципа разделения властей. Исполнительная власть является самостоятельной ветвью единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующей с ее законодательной и судебной ветвями. Функции исполнительной власти отводятся практической реализации положений законодательства в масштабе государства. Их, как глубоко верно отмечает К. С. Бельский, следует определить как ведущие направления в деятельности исполнительной власти; в них выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органами исполнительной власти объем государственных полномочий³. В государственно-властном механизме исполнительная власть представлена органами исполнительной власти (единоначаль-

ными и коллегиальными), посредством деятельности которых она приобретает динамические характеристики. Органы исполнительной власти, представляя вид органов государственной власти и субъектов исполнительной власти, обеспечивают ее формальную и фактическую реализацию. При этом органы исполнительной власти осуществляют деятельность, направленную на реализацию их специфических функций, посредством форм и методов управления.

Исполнительная власть связана с правом, реализуется благодаря возможности и способности ее органов оказывать управляющее воздействие на поведение, деятельность различных индивидуальных и коллективных объектов государственного управления. Данная характеристика исполнительной власти раскрывает ее особую государственно-правовую природу.

Легальное определение термина «орган исполнительной власти» в российском законодательстве отсутствует. Известны его доктринальные определения, сформулированные учеными-административистами. Так, А. П. Алексин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов под органом исполнительной власти понимают «политическое учреждение, созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера»⁴. В учебнике административного права под редакцией Л. Л. Попова орган исполнительной власти определяется более развернуто как «структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе управления (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества»⁵.

Следует сказать, что орган исполнительной власти (далее ОИВ) является учреждением, обособленным организационно, функционально, юридически. Органы исполнительной власти разделяются на федеральные ОИВ (далее ФОИВ), ОИВ субъектов РФ (региональные) и ОИВ местного самоуправления. Органы исполнительной власти финансируются из бюджетов соответствующих уровней; являются юридическими лицами.

¹ Цит. по: Глазунова И. В., Бондаренко А. А. Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект) // Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 16–20.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

³ См.: Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14–15.

⁴ Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. : Зерцало-М, 2003. С. 123.

⁵ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд. перераб. и доп. М. : 2005. С. 126–127.

Содержание осуществляемого ОИВ *процесса государственного управления* раскрывается через такие категории, как функции управления, методы управления и формы управления.

Функции государственного управления представляют собой определенные направления управляющего воздействия государственного управления на объект управления. По сути, это реальная целевая деятельность управляющего субъекта, реализуемая через конкретные методы (способы) и формы управления (действия). К основным функциям государственного управления относятся, в частности, следующие:

- организация;
- общее руководство, которое определяет содержание деятельности;
- координация;
- контроль;
- регулирование посредством установления обязательных требований.

В отношении ФОИВ определены следующие функции:

- 1) *функции по принятию нормативных правовых актов*, под которыми понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- 2) *функции по контролю и надзору*, под которыми понимается:
 - а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;
 - б) выдача органами государственной власти, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;
 - в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;
- 3) *функции по управлению государственным имуществом*, под которыми понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе

переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- 4) *функции по оказанию государственных услуг*, под которыми понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами⁶. Неотъемлемыми категориями правового статуса органов власти являются функции и полномочия.

При описании деятельности ОИВ функции определяют предметную сферу деятельности, отвечая на вопрос, *что* делают эти органы и их персонал. Ответ на вопрос о том, *как* (каким образом, посредством каких инструментов) осуществляют функциональную деятельность субъекты исполнительной власти, можно получить, только уяснив, какие полномочия субъект при этом реализует.

Важно отметить, что действия органа исполнительной власти, направленные на реализацию функции — на работу на определенном участке, называют *полномочиями*, а для подразделения этого органа (не обладающего статусом юридического лица) эти же действия именуются *обязанностями*.

В самом общем виде компетенцию можно определить как возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел⁷. Органы исполнительной власти обладают компетенцией, которая устанавливается в нормативных правовых актах, определяющих их правовой статус (как правило, соответствующих положениях об ОИВ). Компетенция включает в себя в том числе совокупность полномочий, осуществляемых ОИВ в рамках предметов ведения.

Таким образом, понятие «компетенция» шире, чем понятие «полномочие», полномочия составляют только один из элементов компетенции. С содержательной стороны *полномочия* могут быть представлены осуществлением таких видов деятельности, как:

- исполнительно-распорядительная деятельность;
- осуществление контрольно-надзорных функций;

⁶ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СПС "КонсультантПлюс".

⁷ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

- действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия;
- нормотворческая деятельность;
- правоохранительная (юрисдикционная) деятельность⁸.

Функции и полномочия определяют выбор метода и форм действий и деятельности ОИВ. Как отмечается в правовых исследованиях, «все большее место в методах и формах их реализации занимают формы взаимодействия субъектов управления»⁹.

В целом каждая функция имеет свою модель форм, в которых она реализуется. Чрезвычайно важным является итоговый документ, которым завершается исполнение функции ОИВ или ее существенной части. Как правило, это результирующие документ, представляющие собой проекты решений или сами решения, оформляемые в соответствии с их юридической формой и силой в установленном порядке.

Самостоятельной проблемой организации деятельности исполнительной власти, взаимодействия с иными ветвями и уровнями власти являются правовое регулирование и инфраструктурное обеспечение процессуальных (процедурных) механизмов выполнения функций с учетом многообразия форм деятельности исполнителей. В этой связи актуализируется вопрос теоретической разработки и принятия нормативных актов, касающихся административных процедур.

Государственная власть в Российской Федерации организована и осуществляется на основе принципа федерализма. Часть 2 ст. 11 Конституции РФ указывает, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». В соответствии со ст. 11 и 71 Конституции РФ проводится разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Положения указанных статей Конституции РФ действуют и в отношении органов исполнительной власти¹⁰. Детальное разграничение предметов ведения и полномочий между конкретными органами исполнительной власти осуществляется при юридическом оформлении их правового статуса.

Положения, регулирующие общественные отношения, которые связаны с организацией деятельности и функционированием органов законо-

дательной и исполнительной власти субъекта РФ, закреплены в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹¹. Там же закрепляются основы взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ и органов исполнительной власти субъекта РФ.

В то же время отношения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ, находящимися в неразрывной взаимосвязи, до настоящего момента не легализованы, поскольку не находят отражения в федеральном «рамочном» законодательстве. Отчасти это обосновано тем, что каждый субъект РФ вправе самостоятельно устанавливать общие принципы организации системы местного самоуправления (ст. 72 Конституции РФ). Очевидно, что субъекты РФ устанавливают такие принципы исходя из собственных возможностей и политических условий конкретного региона. Этот основополагающий конституционный принцип дополнительно указывает на первичный характер воздействия со стороны органов власти субъекта РФ на организацию местного самоуправления в каждом конкретном регионе страны. При этом такое воздействие, являясь административно-правовым, оказывается на органы местного самоуправления. Одновременно в целях обеспечения эффективности такого взаимодействия требуется и включение элемента обратной связи.

Для России как федеративного государства важной характеристикой государственной власти является ее единство. Положение о единстве государственной власти в федеративном государстве было теоретически обосновано еще в начале XX в. В рамках тематики настоящего исследования важно подчеркнуть конституционное положение о единстве исполнительной власти в России: «В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»¹² (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

⁸ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2016. С. 188.

⁹ См.: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М. : Новая правовая культура, 2004. С. 90 ; Шугрина Е. С., Петухов Р. В. Совершенствование механизмов взаимодействия уровней власти как вызов современному российскому федерализму // Местное право. 2016. № 6. С. 107.

¹⁰ См.: Комментарии к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. В. Кудрявцева. М., 1996. С. 62—63.

¹¹ СПС «КонсультантПлюс».

¹² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

Легальное определение термина «государственное управление» содержится в Федеральном законе от 26.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где под *государственным управлением* понимается деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ.

В государственном управлении, как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею¹³. Именно ОИВ и их кадровый состав реализуют государственно-властные полномочия и осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, которая составляет основу основ государственного управления¹⁴, еще в период административной реформы начала 2000-х гг. большое внимание уделялось обсуждению выбора структуры ОИВ, и прежде всего функционирующих на федеральном уровне. Предлагалось сократить число министерств и ведомств, перенести исполнительскую работу на уровень федеральных агентств, сформировать и обеспечить контрольно-надзорные структуры и механизмы. При этом актуальной была и продолжает оставаться проблема четкости и адекватности функций каждого вида структур относительно своей предметной сферы деятельности.

Таким образом, не будет преувеличением сказать, что структура без баланса компетенции ее составляющих и всего правового поля по вертикали, горизонтали системы в целом, без обоснования блока отраслей экономики, отраслей социальной сферы и представительства их интересов в государственной власти работать не сможет¹⁵.

Вопрос эффективности государственного управления признается исключительно важным на самом высоком уровне государственной власти. Так, в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2024 года в качестве ключевых направлений *повышения качества государственного управления* рассматриваются повышение эффективности исполнения функций государственной власти; развитие механизмов

стратегического и проектного управления; эффективность государственных расходов, включая закупки для государственных и муниципальных нужд; цифровые технологии в государственном управлении; государственная гражданская служба; *государственные услуги*; развитие инструментов государственного регулирования; декриминализация предпринимательской деятельности и совершенствование уголовно-исполнительной системы; вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление; обеспечение обороны и безопасности Российской Федерации¹⁶.

Затрагивая проблему *взаимодействия всех публичных и частных структур*, и не только экономики, но и всего социально-культурного сектора, необходимо говорить о наличии двух методологий. С одной стороны, государственный аппарат осуществляет услуги, а они оказываются только по требованию пользователя; с другой — государство переходит на программно-целевое управление с привлечением негосударственных структур к партнерству в осуществлении публичных функций. Ответ на вопрос о том, как совмещаются эти модели, еще нужно искать¹⁷.

Увеличение показателей эффективности деятельности Правительства РФ и ФОИВ планируется достигнуть за счет:

- оптимизации и сокращения неэффективных государственных функций и устранения их дублирования;
- совершенствования процессов принятия и исполнения решений с целью разумного сокращения согласительных процедур и повышения ответственности головного ведомства за конечный результат;
- внедрения в деятельность органов власти методов проектного управления;
- снижение объемов документооборота, максимального его перевода в электронный вид.

Можно констатировать фактическую интерпретацию тех положений (направлений), реализация которых предусматривалась на ранних этапах административной реформы. Так, именно с анализа функций ФОИВ, выявления дублирующих и избыточных из них в свое время начиналась административная реформа¹⁸. Более того, имен-

¹³ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. С. 36.

¹⁴ Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / под ред. С. В. Запольского. М. : Прометей, 2017. С. 84.

¹⁵ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М. : Новая правовая культура, 2004. С. 52.

¹⁶ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018). Раздел 2. «Меры государственной политики по достижению национальных целей развития». Подраздел 6. «Повышение качества государственного управления» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М. : Новая правовая культура, 2004. С. 51—52.

¹⁸ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 52 ; Формы и методы государственного управления в современных условиях развития. С. 74—75.

но оптимизация и упорядочение функций федеральных органов исполнительной власти были объявлены в качестве одной из главных целей административной реформы¹⁹.

Тем не менее вопросы структуры, функций и полномочий ФОИВ продолжают оставаться актуальными. В настоящее время в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в систему федеральных органов исполнительной власти входят *федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства*.

Функции ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, функции ФОИВ, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, — постановлением Правительства РФ.

Названным указом Президента РФ установлены функции, осуществление которых возложено на каждый тип (вид) (министерство, служба, агентство) федерального органа исполнительной власти.

Так, *федеральное министерство*:

- а) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности;
- б) на основании и во исполнение законодательства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- в) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.
- г) осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

Указом Президента РФ федеральному министерству установлен запрет на осуществление в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Федеральная служба (служба) осуществляет следующие функции:

- а) функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности;

- б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение законодательства РФ, в том числе нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

На *федеральное агентство* возложено осуществление следующих функций:

- а) в установленной сфере деятельности оно осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;
- б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение актов законодательства РФ, в том числе и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В специальной литературе высказывалось мнение, что формально трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти на самом деле организована таким образом, что в большинстве случаев фактически объединяет органы по-старому, в единые блоки, подведомственные федеральным министерствам. На основании этого был сделан вывод о том, что федеральным агентствам и службам статус самостоятельных органов исполнительной власти придан искусственно²⁰. Данный вывод представляется достаточно спорным. Трехзвенная система выдержала проверку временем, что на протяжении 15 лет неоднократно подтверждалось президентскими указами о структуре федеральных органов исполнительной власти. Конечно, эта система периодически, причем не всегда практически оправданно, корректируется. Речь в данном случае идет о создании и упразднении тех же федеральных агентств и служб, но отказ от

¹⁹ Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 5.

²⁰ Россинский Б. В. Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 33—34.

нее в настоящее время на официальном уровне не обсуждается.

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных ФОИВ.

Как отмечалось выше, осуществление функций по контролю и надзору возлагается на федеральные службы. Вместе с тем в настоящее время сложилась ситуация, при которой ряд федеральных министерств (а их порядка 20) согласно положениям об этих федеральных органах исполнительной власти обладают полномочиями по проведению контроля и надзора в установленной сфере деятельности, причем при наличии аналогичных функций у подчиненных им федеральных служб. Безусловно, такое положение дел прямо противоречит как Указу Президента РФ, так и самой концепции и логике построения системы федеральных органов исполнительной власти, что, в свою очередь, требует устранения этой коллизии правотворческим путем.

Затронув проблематику функций по контролю и надзору, сложно не отметить, что как среди ученых-правоведов, так и среди практических работников до настоящего времени не выработано четкого понимания сущности и дефиниции понятий «контроль» и «надзор»²¹. Как правило, эти понятия используются в качестве синонимов, что, конечно же, не может быть признано удовлетворительным. Приходится с сожалением констатировать, что и проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», разрабатываемый в 2017—2019 гг. в ходе масштабной работы по упорядочению актов законодательства, касающихся контроля и надзора в различных сферах деятельности, также не вносит ясности в понимание таких основополагающих понятий, как контроль и надзор, не дает их отличительных признаков, не определяет четкого соотношения между ними и проч.

Изложенное позволяет сделать выводы о некоторых проблемных аспектах и соответствующих им перспективных направлениях научных исследований:

Практикой государственного управления является востребованы разработка понятия «публичная власть», определение структуры и элементов публичной власти, принципов построения и деятельности системы публичной власти в Российской Федерации, ключевых основ взаимоотношения органов власти разных уровней, форм взаимодействия субъектов государственного управления, а также оснований и критериев распределения полномочий между разными уровнями публичной власти.

Актуальными направлениями исследований продолжают оставаться вопросы оптимизации структуры, определения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти (как по вертикали, так и по горизонтали) в целях в том числе исключения дублирования их функций.

Отсутствие четкого понимания сущности и дефиниции понятий «контроль» и «надзор» существенно затрудняет возможности разработки научно обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование форм и методов по реализации такой важнейшей функции органов исполнительной власти (федеральных, региональных, местных), как контроль и надзор.

Недостаточно разработанными как в научном, так и в законодательном плане являются вопросы отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов исполнительной власти, которые на практике неразрывно связаны, что тем не менее не находит отражения в федеральном «рамочном» законодательстве.

В заключение хотелось бы выразить надежду на то, что изложенные положения и выводы могут представлять интерес для ученых и практиков, которым небезразлична проблема совершенствования научной и административно-правовой моделей механизма осуществления исполнительной власти в Российской Федерации.

²¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.