УДК 342.5

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-2-49-58

Э.Р. Габибулаева, Х.М. Шабанов

**Актуальные проблемы организации государственной власти
в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Дагестан)**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; gabibullaeva25@gmail.com*

В статье рассматривается вопрос о повышении эффективности организации государственной власти на территории субъектов Российской Федерации (на примере Республики Дагестан) путем выявления и решения ключевых проблем во властных структурах исследуемых территориальных единиц. Ключевыми проблемами являются высокий уровень коррупции во властных структурах, а также подверженность представителей власти влиянию политической элиты в регионе. При проведении исследования были использованы методы синтеза, анализа и обобщения информации, которые в своей совокупности позволили получить актуальное и достоверное исследование по изучаемому вопросу.

Ключевые слова: *система государственной власти, разделение властей, коррупция, политическая элита, политическое влияние, полномочия властей.*

Российская Федерация является федеративной республикой с демократическим режимом правления. В состав РФ входят 85 субъектов, которые равноправны между собой и функционируют по автономным принципам организации государственной власти. Каждая из этих территориальных единиц в своей совокупности составляет единую разветвленную сеть органов федерального управления. Для успешного функционирования государственного аппарата и страны в целом необходимо создание согласованной и четко структурированной системы взаимодействия властных структур субъектов Федерации и Центра.

В статье организация органов власти в субъектах РФ рассмотрена на примере Республики Дагестан, которая является одной из стратегически важных в составе нашей страны. Многими исследователями отмечается тот факт, что Дагестан – единственная республика в составе Российской Федерации, в которой отсутствует понятие «титульная нация», в данном случае приветствуется термин «полиэтнический регион» [10].

Махачкала – столица Дагестана, административный и культурный центр Дагестана, расположен на побережье Каспийского моря у подножия горы Тарки-Тау. Махачкала основана в 1844. как российская крепость и стала городом в 1857 г. До 1922 г. город носил название Порт-Петровск, в честь Петра Великого, который посетил регион во время его Персидской кампании в 1722 г.

Сегодня Махачкала – большой индустриальный город с населением более 600 000 человек. В городе большое количество промышленных предприятий, включая несколько машиностроительных заводов, хлопкопрядильная фабрика, электромашиностроительный завод, завод радиотоваров, мебельная фабрика, хлебобулочная и кондитерская фабрики, судоремонтный завод, рыбоконсервный комбинат и много других.

Для начала необходимо изучить структуру органов государственной власти в Дагестане. Как и в России в целом, она состоит из трех ветвей – законодательной (представлена в виде Народного собрания республики), исполнительной (Правительство республики, подотчетное главе данного федерального субъекта) и судебной [3].

В соответствии с действующей Конституцией Республики Дагестан глава данного субъекта Федерации назначается Президентом Российской Федерации, который наделяет его правами по управлению исполнительной властью на территории рассматриваемой территориальной единицы.

Народное Собрание республики является источником власти для назначенного главы субъекта. Данный орган законодательной власти является выборным и состоит из 90 депутатов, которые приходят к власти путем пропорциональных выборов и вступают в права власти сроком на 5 лет. Пропорциональная система выборов органов власти подразумевает распределение мест среди избранных членов собрания прямо пропорционально количеству полученных голосов.

Правительство Республики Дагестан представляет собой высший исполнительный орган государственной власти, который ведет свою деятельность на перманентной основе и осуществляет стратегически важную функцию по эффективному руководству территориальной единицей.

Система организации государственной власти в Дагестане полностью отражает структуру органов власти на территории всей Российской Федерации (рис. 1) [2].

Рис. 1. Система органов государственной власти в РФ

Организация органов государственной власти является важнейшей системообразующей структурой в государстве, от которой зависит эффективность и успешность его функционирования. Крайне важно наладить процесс взаимодействия власти Федерального центра и субъектов с целью создания единого, слаженно работающего механизма, способного вывести страну на качественно новый политико-экономический и социальный уровень жизни.

От того, насколько эффективно организованы управленческие структуры в государстве, зависят в первую очередь важнейшие показатели его деятельности как внутри страны, так и на международной арене. Таким образом, от слаженности управленческого механизма зависят уровень ВВП страны и соответственно благосостояние ее населения.

Цель любого современного государства заключается в повышении уровня благосостояния населения. На сегодняшний день нельзя точно выделить только один способ измерения уровня качества жизни населения. Данный показатель зависит от множества факторов, от степени свободы прессы, от развитости культурных ценностей, продолжительности жизни, а главное – от уровня удовлетворения материальных и духовных потребностей. Именно поэтому во все времена качество жизни населения зависело от того, насколько успешна и развита экономика государства [1].

Сегодня уровень экономики можно определить множеством показателей, например, через уровень открытости экономики или развитость экспорта и торговых отношений между государствами. Однако самым точным и популярным критерием оценки экономики является ВВП. С одной стороны, данный показатель включает в себя множество сфер, но с другой – ВВП можно разделить на несколько видов, что усложняет процесс оценивания. От уровня ВВП зависит производство товаров и услуг государства, а значит и уровень потребления и удовлетворения потребностей населения.

Под качеством жизни понимается оценка набора условий и критериев отражающая степень удовлетворения потребностей человека в товарах и услугах. Согласно МОЗ качество жизни зависит от уровня восприятия человека, от его взглядов, ожиданий и целей. Однако наиболее распространенное определение благосостояния населения включает в себя уровень обеспеченности граждан, групп, семей и др., необходимыми для жизни благами как материальными, так и духовными. Также под благосостоянием понимается уровень развитости экономических отношений и производства. Именно поэтому каждый этап развития экономики оказывает влияние на благосостояние государства.

Структура денежных доходов населения Республики Дагестан заметно отличается от среднероссийской (рис. 2). В структуре денежных доходов населения республики удельный вес фонда оплаты труда имеет тенденцию к уменьшению (14,6 % в структуре доходов в 2018 против 9,5 % в 2020 г.), при этом удельный вес других доходов ежегодно увеличивается (50,5 % в 2018 против 54,6 % в 2020 г.). В структуре денежных доходов жителей России наблюдаются противоположные тенденции – удельный вес фонда оплаты труда имеет тенденцию к увеличению (63,6 % в 2018 против 65,6 % в 2020 г.), при этом удельный вес других доходов с 2018 по 2020 год оставался неизменным (2 %). Одной из причин, обуславливающих данную тенденцию, является смещение основных источников доходов населения Республики Дагестан в теневой сектор [10].

Рис. 2. Структура доходов (Россия и Республика Дагестан)

Исходя из представленных данных можно вывести основную проблему организации власти в Республике Дагестан – теневой сектор экономики, который порождается и поддерживается высоким уровнем коррумпированности государственных структур.

Среди наиболее разрушительных социальных явлений в России особое место занимает коррупция. Она является существенным фактором стагнации экономики, серьезной угрозой стабильности власти и принципу верховенства закона, препятствует реализации демократических принципов государственного устройства, а также приводит к необратимым социальным мутациям.

Коррупция охватывает власть на всех ее уровнях, воздействуя как на отдельно взятых представителей правящей элиты, так и на все общество в целом. Ее масштабы бывают огромны, а последствия крайне неблагоприятны для успешного функционирования и развития правового государства на основе принципов демократического общества [6].

Безусловно, коррупция угрожает демократии. Являясь настоящим социальным злом, она проникает в корни нашего национального сознания, создавая ощущение абсолютной продажности политиков, высокопоставленных чиновников государственного аппарата, а также нечестности первых правительственных лиц, тем самым подрывая авторитет власти в глазах народа. О какой в таком случае эффективности управления и поддержке власти может идти речь?

Формы коррупции имеют широкий спектр дифференциации: от примитивных (например, получение взяток за намеренное совершение какого-либо законного или незаконного действия) до сложных и завуалированных (в виде коррумпированности должностных лиц высшего уровня, участвующих в законотворчестве, и т. д.).

Значимость коррупционного преступления определяется тем, что вышеуказанное правонарушение приносит в существующий общественный порядок серьезные изменения, что влечет за собой увеличение «ставок» и, естественно, уровня риска для участников беззакония. Ситуация очень схожа с азартной игрой под названием покер, цель которой – увеличить собственный банкролл. В игру вступает борьба умов и харак-

теров. Однажды попав в мир покера, выйти из него невозможно. Коррупция затягивает однозначно.

Однако, несмотря на чрезвычайную многоликость проявлений коррупции, в зависимости от области ее приложения, принята следующая классификация [5]:

1. *Экономическая коррупция*, под которой понимается подкуп или иное выходящее за рамки законодательства использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды для отдельно взятой личности или группы людей в целом (например, коллегиальный орган управления компанией).

Здесь прослеживается тесная связь закона с экономическими интересами граждан, их правами, обязанностями и полномочиями в сфере отношений по поводу прав собственности, а именно владения, распоряжения и пользования имуществом.

2. *Политическая коррупция* представляет собой разветвленную систему взяточничества в аппарате государственного управления, где успешно процветает лоббизм интересов «своих людей» среди правящей элиты. Зачастую главенствующим фактором при таком типе коррупции выступает принцип родственных связей, который в свою очередь порождает противоречия во властных структурах, основанных на сложившихся клановых отношениях.

С точки зрения отечественного ученого-криминалиста В.В. Лунеева, политическая коррупция есть не что иное, как совокупность действий, направленных на устранение политических конкурентов в борьбе за власть. Дополняя вышеизложенное, П.А. Кабанов справедливо указывает, что у коррумпированной власти есть цель не только захвата, но и укрепления, сохранения и распределения полномочий в долгосрочном периоде.

Таким образом, поднимается серьезный вопрос о необходимости борьбы с коррупцией и возможности ее окончательного искоренения.

Коррупция представляет собой оборотную сторону любого централизованного государства и является широко распространенным социальным явлением.

Как показывает практика, в Российской Федерации и ее субъектах сложились наиболее благоприятные условия для процветания коррупции во всех отраслях властных структур. Связано это в первую очередь с историей нашего народа. Еще во времена царской России коррупция считалась вполне законным видом деятельности. Так, вплоть до XVIII века государственные чиновники жили на так называемые «кормления» (средства от лиц, заинтересованных в деятельности этих чиновников). Только в 1715 году Петром Великим был введен мораторий, и государственный аппарат стал получать фиксированную заработную плату, а коррупцию стали считать преступлением. Однако недостаточная обеспеченность бюрократии привела лишь к усилению коррумпированности власти.

Эффективность борьбы с коррупцией напрямую зависит от причин ее возникновения. Наиболее значимой причиной коррумпированности общества является упадок социального развития, который сопровождается высоким уровнем пренебрежения к соблюдению устоявшихся формальных норм и правил, правовым нигилизмом и нравственной неустойчивостью людей. Данная причина вновь уходит корнями в историческое прошлое. Именно традиции и обычаи играют значимую роль в формировании отдельной личности и всего общества в целом. Долгое время в России доминировал авторитет не права, а практически ничем не ограниченной власти царя, что создало прочный фундамент российского менталитета, в основе которого лежит принцип достижения поставленной цели любыми средствами и методами (личная заинтересованность,

«круговая порука» в рядах государственной власти в ущерб профессионализму и компетентности). Подобный тип правосознания со временем стал не только выгоден и интересен, но и предпочтителен.

Кроме того, существует множество политических предпосылок возникновения коррупции. Наиболее существенной из них является отсутствие должного контроля за госслужащими со стороны институтов гражданского общества. Такая видимая неоднозначность функционирования деятельности чиновников создает иллюзию вседозволенности, которая оказывает в первую очередь психологическое влияние не только на сознание граждан, но и на самих представителей власти.

Также немаловажным фактором является деформация в кадровой политике. Так, весьма распространена практика назначения на должности лиц на основе личной преданности начальству, кровного родства или иных причин, не связанных напрямую с компетентностью и профессиональной подготовкой сотрудников.

Цели политики каждого субъекта Российской Федерации – реализация намеченного плана преобразований и поддержание существующего порядка в обществе. Одной из первостепенных задач является противодействие коррупции.

Антикоррупционная политика – это разработка и постоянное осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках принятых данным государством основ конституционного строя с целью устранения причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни. В Республике Дагестан за последние 5 лет резко снизился уровень коррумпированности государственного аппарата, однако искоренить это «социальное зло» до конца пока что не получается.

На рисунке 3 представлена информация о том, в каких сферах чаще всего приходится сталкиваться с коррупцией в Республике Дагестан.

Рис. 3. Уровень коррумпированности в Республике Дагестан

Различают разовые меры антикоррупционной политики и длительные. Первые сильно зависят от сложившейся ситуации и направлены на ее разрешение в краткосрочном периоде. Ярким примером может послужить законодательное установление допустимого размера избирательных фондов (учитывая реальные затраты на избирательные кампании) и др. Разовые меры исчезают по мере их реализации. Вторые обусловлены стремлением искоренить коррупцию в целом. Вопрос лишь в том, насколько

это реально. Постоянные меры включают множество средств и методов, среди которых наиболее весомыми являются пристальный мониторинг функционирования властных структур, ужесточение мер наказания за несоблюдение антикоррупционного законодательства, а также расширение полномочий деятельности специальных надзорных органов (таких, как контрольно-ревизионная комиссия по расследованию парламентских дел и др.).

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» закрепил принципы современной антикоррупционной политики, которые в свою очередь отражают основные принципы правового государства [11]:

- признание, обеспечение и защита законных прав и свобод человека и гражданина;
- прозрачность деятельности государственного аппарата;
- неотвратимость ответственности за совершение коррупционных нарушений;
- взаимодействие власти и институтов гражданского общества в целях взаимоконтроля и надзора и др.

Интенсификация обсуждения коррупции, разработка и принятие различных антикоррупционных программ указывают на то, что данная проблема крайне актуальна в общественной жизни современной России и ее субъектов. Большая часть населения, к сожалению, даже не знает о существовании правовой антикоррупционной базы в РФ, не говоря уже об особых органах по борьбе с коррупционной деятельностью.

Наиболее острой проблемой при проведении антикоррупционной деятельности является сам субъект, разрабатывающий и осуществляющий данную политику. Всем известно: безнравственность чиновников влечет за собой порочность народа. Так и с коррупцией. Решения, принимаемые правящей элитой, нередко еще до своей официальной публикации, коррумпируются. Все предлагаемые пути выхода из этой системной проблемы оказываются номинальными, их фактическое воплощение зачастую невозможно. На сегодняшний день в России процветает чиновничий произвол.

Современные социологические исследования, проводимые многими зарубежными организациями, выявляют индексы и рейтинги коррумпированности в разных странах и наглядно представляют нам, насколько обострен существующий конфликт в обществе. Таким образом, в России назрела потребность «общественного противодействия» коррупции. В большей мере инициатива исходит именно от граждан РФ, а не от ее властных структур.

На основании мировой практики успех в проведении антикоррупционной политики базируется на следующих постулатах:

- инициатива должна исходить от сильного легитимного правителя;
- тесное взаимодействие гражданского общества с аппаратом государственного управления в целях борьбы с социальным злом;
- учет существующих традиций, обычаев, менталитета народа;
- открытость проводимой политики и ее непрерывный строгий аудит;
- гибкость проводимых преобразований под структурированную, быстро изменяющуюся социальную среду.

Другой немаловажной проблемой организации государственной власти в Республике Дагестан является проблема ротации политической элиты. Ни для кого не секрет, что политическая элита оказывает непосредственное влияние на функционирование государственного аппарата, особенно в анализируемом субъекте. Политическая элита – это лишь определенная часть более широких элитарных слоев общества в це-

лом, в которые входят наиболее видные и авторитетные представители экономических кругов, гуманитарной и технической интеллигенции, других профессиональных образований. Существующая в современной России политическая практика такова, что представители политической элиты во многом зависят от Президента РФ, так как прямо или опосредованно обязаны ему своим высоким положением и могут легко его лишиться по воле последнего.

Важной чертой российской политической элиты является ее «преемственность», что исключает попадание в нее «случайных людей» [9]. В политической жизни существует противоречивый механизм формирования политической элиты. Чаще всего руководящие посты назначаются указами «сверху». Так происходило, например, с постом губернаторов регионов, выборы которых отменили в 2004 году после трагических событий в Беслане. В 2013 году был подписан закон о возвращении процедуры выборов, но процедуру избрания осуществляет не народ, а депутаты законодательного органа госвласти. Примечательно, что к выдвижению допускаются только кандидаты из партий, которые представлены в Государственной Думе или региональном парламенте. Это идеально характеризует закрытость современной политической элиты.

Проблема ротации в современной России является одной из важнейших в политической сфере уже долгие годы. Это наблюдается на всех уровнях власти. К примеру, Евгений Степанович Савченко занимает пост губернатора Белгородской области с 18 декабря 1993 г. и не раз попадал в коррупционные скандалы.

Власть развращает, власть затуманивает разум. Долгое нахождение на руководящих позициях отнимает у человека ощущение реальности. Это может неблагоприятно сказаться на политической ситуации в стране. Никто не может быть важнее общества, поэтому каждому государству необходима регулярная смена кадров во властной структуре.

Политическая система и в частности политическая элита в России нуждаются в реструктуризации. Застой кадров и закрытый механизм рекрутирования мешают нашей стране выйти на эффективный путь развития.

Политическая элита при принятии важных решений руководствуется собственными интересами, а не интересами народа. Россия является заложницей закостеневшей номенклатуры. Элита мало изменилась по сравнению с ельцинской эпохой. Нашей стране необходимы свежая кровь, новые компетентные и образованные кадры, которые помогут вернуть былое величие самой большой стране на Земле. Текущая политическая система находится в кризисе, который может являться предвестником её надвигающейся кончины. Процесс смены текущей политической системы является неизбежным, поэтому остаётся только следить за развитием событий.

Решив проблемы влияния политической элиты на процесс принятия решений органами государственной власти и коррумпированности данной системы, можно будет наладить процесс эффективного функционирования системы управления в субъектах Федерации в частности и во всей стране в целом.

Литература

1. Мусаева Г.М., Гаджиэменов З.М. Проблемы организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (на примере Республики Дагестан) // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 3: Общественные науки. – 2017. – Вып. 2. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-organizatsii-i->

deyatelnosti-organov-ispolnitelnoy-vlasti-subektov-rf-na-primere-respubliki-dagestan (дата обращения: 22.05.2021).

2. *Урасова А.Д.* Организационные основы формирования и функционирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ // Альманах современной науки и образования. – 2015. – № 12 (79).

3. *Айбатов М.М., Гаджиева М.К.* Некоторые особенности организации государственной власти в Республике Дагестан // Закон и право. – 2018. – № 6. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-osobennosti-organizatsii-gosudarstvennoy-vlasti-v-respublike-dagestan> (дата обращения: 22.05.2021).

4. *Эренс Ю.В.* Система разделения властей как основа государственного управления // StudNet. – 2020. – № 12. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-razdeleniya-vlastey-kak-osnova-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 22.05.2021).

5. *Мантаян Р.П.* Особенности управления системой мотивации персонала в органах государственной власти // Вестник экспертного совета. – 2019. – № 3 (18). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-upravlenii-sistemoy-motivatsii-personala-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti> (дата обращения: 22.05.2021).

6. *Шарин И.А.* Региональные политические элиты // Скиф. – 2019. – № 3 (31). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-politicheskie-elity> (дата обращения: 22.05.2021).

7. *Титова Л.Г., Титова О.Н.* Политическая элита в эпоху трансформаций // Социально-политические исследования. – 2019. – № 1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-elita-v-epohu-transformatsiy> (дата обращения: 22.05.2021).

8. *Фатхуллина Р.А.* Противодействие коррупции // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2020. – № 5–4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/protivodeystvie-korrupsii-1> (дата обращения: 22.05.2021).

9. *Кулуева Ф.Г.* Национальная стратегия противодействия коррупции и национальный план противодействия коррупции // Наука, техника и образование. – 2020. – № 1 (65). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-strategiya-protivodeystviya-korrupsii-i-natsionalnyy-plan-protivodeystviya-korrupsii> (дата обращения: 22.05.2021).

10. *Мамедов А.Э.* О некоторых сравнительных аспектах действующей Конституции Республики Дагестан (2003 года) с предыдущей редакцией (1994 года), утратившей силу // Символ науки. – 2021. – № 1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-sravnitelnyh-aspektah-deystvuyushey-konstitutsii-respubliki-dagestan-2003-goda-s-predydushey-redaktsiy-1994-goda> (дата обращения: 22.05.2021).

11. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ (последняя редакция с изменениями и дополнениями) (КонсультантПлюс, 2021) [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/].

12. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс, 2021. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/].

Поступила в редакцию 23 мая 2021 г.

UDC 342.5

DOI: 10.21779/2500-1930-2021-36-2-49-58

**Priorities in the Organization of State Power in the Constituent Units
of the Russian Federation (the Case of the Republic of Dagestan)**

E.R. Gabibulaeva, Kh.M. Shabanov

*Dagestan State University; Russia, 367000, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
gabibullaeva25@gmail.com*

The article examines the issue of improving the efficiency of the organization of state power on the territory of the constituent units of the Russian Federation (the case of the Republic of Dagestan) by identifying and solving key problems in the power structures of the studied territorial units. The key problems are the high level of corruption in government structures, as well as the exposure of government representatives to the influence of the political elite in the region. During the research, the methods of synthesis, analysis and generalization of information were used, which finally made it possible to obtain an up-to-date and reliable study on the issue under study.

Keywords: state power system, separation of powers, corruption, political elite, political influence, powers of the authorities.

Received 23 May 2021