УДК 351

DOI: 10.21779/2500-1930- 2017-32-2-57-63

Г.М. Мусаева, З.М. Гаджиэменов

Проблемы организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ (на примере Республики Дагестан)

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; admpr@list.ru, zaynula606@mail.ru

В статье исследуются проблемы организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов, а также эффективность их деятельности. Актуальность темы статьи обуславливается тем, что от эффективной работы исполнительной власти в субъектах зависят основные приоритетные направления развития страны, в том числе и развитие малого бизнеса, которое оказывает существенное влияние на состояние экономики. Основными препятствиями на пути развития экономики Российской Федерации являются недостаточная эффективность работы государственного аппарата в субъектах. Приоритетными задачами развития органов исполнительной власти, являются сокращение функций, осуществляемых государственными органами; оптимизация структуры органов исполнительной власти. Целью данной работы является определение главных проблем функционирования органов исполнительной власти на примере Республики Дагестан.

Ключевые слова: *органы исполнительной власти, государство, функции, правовой статус, дублирование полномочий, эффективность развития.*

Исполнительная власть – это сложное структурное государственное образование, которое является главным рабочим инструментом реализующим политику государственной власти и законы, которые эту политику выражают. В систему исполнительной власти РФ входят федеральные органы исполнительной власти РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ст. 10 Конституции РФ организация органов исполнительной власти на региональном уровне является обязательной для всех субъектов РФ. Анализ Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации" позволяет сделать вывод о том, что именно в данном Законе закреплены основы системы органов исполнительной власти субъектов РФ. Исполнительная власть в субъекте является самостоятельной и имеет влияние на все сферы социальных отношений. Федеральным и региональным законодательством определены компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, и ни один орган не может повлиять на ее полномочия. Актуальность данного исследования состоит в том, что исполнительная власть в субъектах РФ играет основную роль в системе государственной власти, т. к. она наделяется широкими полномочиями и регламентируется в Конституции РФ более детально, чем федеральная исполнительная власть.

Одной из проблем на современном этапе развития РФ является организация исполнительной власти в субъектах РФ. Это объясняется тем, что находящаяся в процессе становления система органов исполнительной власти РФ действует в условиях противоречий и нестабильности. Эта ветвь власти нераздельно связана с полномочиями главы государства, не ограничивается только ролью исполнителя законов и по своему политическому весу превосходит законодательную власть. За последние годы в России

произошло реформирование как политической системы в целом, так и исполнительной власти в частности на основе принципа разделения властей [1, с. 171].

Создание системы органов исполнительной власти в субъектах РФ осуществляется в согласовании с конституционными положениями, федеральным законодательством и нормативно-правовыми актами, определяющими правовой статус органов власти. Основной проблемой построения системы органов исполнительной власти субъектов РФ является деление властей как по ветвям власти, так и по "вертикали" с установлением разделения предметов ведения между федеральными органами и органами субъектов РФ. Органы исполнительной власти призваны помогать гражданам в решении социальных проблем, исполнять функции по защите прав и свобод граждан. В связи с этим возникает необходимость в проведении оценки состояния исполнительной власти в РФ и определении мероприятий по разрешению проблем, возникающих в ее устройстве. Действуя независимо и в пределах своей компетенции, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации решают вопросы, связанные с реализацией проводимой высшим руководством страны административной реформы в системе федеральных органов исполнительной власти.

Законодательством субъекта РФ устанавливаются система и структура органов исполнительной власти субъекта РФ, определяются границы компетенций этих органов. Деятельность органов исполнительной власти субъектов подзаконна и нацелена на реализацию Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, актов Правительства РФ и законов субъекта.

Структурными элементами системы органов исполнительной власти субъектов РФ выступают также функциональные и отраслевые органы исполнительной власти субъектов РФ – комитеты, министерства и иные органы. Работа данных органов исполнительной власти того или иного субъекта РФ контролируется высшим должностным лицом субъекта РФ и возглавляемым им правительством субъекта РФ, которые, в свою очередь, определяют их компетенцию, утверждая индивидуальные положения об этих органах.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что в выстроенной вертикали исполнительной власти Российской Федерации не исключено разнообразие вариантов ее исполнения. Данные варианты организации исполнительной власти в субъектах РФ призваны отразить специфические особенности работы государственных администраций субъектов нашей страны и в своем разнообразии превосходят варианты других органов государственной власти [2, с. 23].

Каждый орган исполнительной власти является юридическим лицом, а также обладает своими реквизитами. Необходимо также отметить, что каждый вспомогательный орган исполнительной власти является особым аппаратом, созданным для обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Конституция РФ 1993 года определила систему органов государственной власти, базирующуюся на принципах законности, демократизма, федерализма и разделения властей. Однако, несмотря на это, в настоящее время имеются отличия правовых статусов субъектов РФ, что, в свою очередь, приводит к их конституционному неравноправию.

Система исполнительных органов (органов исполнительной власти и вспомогательных органов при них) в субъектах РФ, на наш взгляд, далека от совершенства. Системы исполнительных органов, имеющиеся в субъектах РФ, отличаются большим раз-

нообразиям, что в целом отвечает и Конституции и федеральному законодательству. Однако анализ каждой отдельно взятой такой системы на уровне субъектов РФ свидетельствует о несовершенстве ее структуры.

В целом указанным системам исполнительных органов свойственны следующие недостатки [3, с. 75]:

1. В отдельных субъектах РФ вообще отсутствует деление исполнительных органов на органы, имеющие властные полномочия и обслуживающие их органы (аппарат). То есть существующая структура не даёт ясного представления о том, какие органы наделены возможностью принимать властные решения, а у каких такой возможности нет. Кроме того, в таких случаях не выстраивается соподчиненность органов.

Как нам представляется, наиболее рациональным способом оптимизации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является создание таких вспомогательных органов, которые подчинялись бы как высшему должностному лицу, так и органам исполнительной власти в целом [1, с. 173].

2. На момент создания системы органов исполнительной власти была допущена возможность дублирования властных полномочий отдельных органов. Этим самым достигается обратный эффект – уменьшение эффективности работы существующих органов власти. Кроме того, на современном этапе развития законодательства Российской Федерации отсутствует прозрачность функционирования исполнительных органов власти. Иначе говоря, функции, которые выполняют существующие органы исполнительной власти или непонятны общественности или тем или иным способом засекречены [3, с. 77].

Исследование и поиск путей решения всех недостатков системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их вспомогательных органов даст возможность создания наиболее эффективной системы управления обществом и значительно сэкономит государственные расходы на ее содержание [4, с. 7].

На наш взгляд, единство современной структуры исполнительной власти в России, закрепленное Конституцией РФ, позволяет органам исполнительной власти субъектов действовать самостоятельно и от имени государства. Это означает, что элементы системы исполнительной власти образуют собственную систему, но на уровень ниже [5].

Также из основных положений Конституции РФ следует вывод о том, что исполнительная власть в стране имеет двухуровневую систему. В нее входят федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Федерации. Совместная деятельность рассматриваемых органов исполнительной власти позволяет им осуществлять полномочия по предметам совместного ведения как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов страны [6, с. 41].

Некоторыми отечественными исследователями, например П.И. Кононовым, указано, что органы исполнительной власти являются государственными организациями, осуществляющими в пределах своих полномочий и компетенции функции государственного управления либо на всей территории РФ, либо на уровне субъекта [7, с. 42].

Следовательно, исполнительная власть в нашей стране является отдельной ветвью государственной власти. Исполнительная власть реализуется в деятельности специально созданных органов исполнительной власти. Эти органы представляют собой обособленные органы государственной власти, которые образуются в установленном законодательством порядке для решения определенных задач и выполнения функций по государственному принятию решений.

Основными признаками органов исполнительной власти являются:

- их отнесение к государственным учреждениям;
- вхождение в государственный аппарат, наряду с законодательными и судебными органами;
- наделение определенными полномочиями государственного и властного характера;
- решение задач, которые определены на государственном уровне, а также на уровне субъектов Российской Федерации;
- обладание соответствующей компетенцией и функциями;
- выполнение решений, которые носят исполнительно-распорядительный характер, соответствующий законодательству Российской Федерации;
- осуществление выполняемых органами исполнительной власти функций при помощи государственных служащих;
- осуществление управленческой деятельности на предметной основе;
- осуществление деятельности в виде различных форм (правотворческая, правоприменительная и договорная);
- обладание расширенным арсеналом средств, направленных на осуществление деятельности;
- структурное соответствие всех органов исполнительной власти на внутреннем уровне;
- действие в пределах определенной территории на уровне субъектов Российской Федерации;
- подотчетность вышестоящим органам исполнительной власти.

Согласно Конституции РФ (ст. 11 и 77) все субъекты независимо от их государственно-правового статуса обладают правом создания своей системы органов исполнительной власти, структура которой определяется ими самостоятельно, но на основе общих принципов организации государственной власти в РФ. Наличие единой вертикали исполнительной власти в РФ не исключает разнообразия вариантов формирования исполнительной власти в субъектах Федерации. Они отражают специфику деятельности государственной администрации субъектов РФ и по своему разнообразию превосходят варианты организаций других органов государственной власти в этих субъектах.

Государственная власть это система политических институтов, занимающихся организацией общественной жизни на определенной территории [18]. Очевидно, что без эффективной работы органов государственной власти невозможно провести модернизацию общества. Одним из трех звеньев государственной власти РД является исполнительная власть. Рассматривая деятельность Правительства Республики Дагестан, необходимо отметить, что оно является постоянно действующим высшим исполнительным органом власти в республике. Правительство Республики Дагестан обеспечивает исполнение республиканского бюджета по доходам и расходам, а также подготавливает отчеты о выполнении всех социально-экономических программ для предоставления их Главе Республики Дагестан. Кроме того, рассматриваемый орган исполнительной власти дополнительно обеспечивает проведение единой социально-экономической и культурной политики Республики Дагестан, а также осуществляет первичные меры по развитию образования, науки, культуры, рациональному использованию природных и иных ресурсов нашего региона [9].

Эффективная работа этих органов возможна только при условии стабильности государственных институтов. Стабильность расшатывается при частых изменениях в структуре органов исполнительной власти. Как мы замечаем, такие изменения происходят постоянно. Они заключаются в создании новых органов и внутренних изменениях. Но чаще всего связаны со сменой руководства.

В настоящий момент самыми важными проблемами построения системы государственной власти в Республике Дагестан являются отсутствие организационно-правового обоснования слияний и разделений уже действующих органов власти. Кроме того, должно быть спокойное отношение к тому, что смена власти может привести к смене политической и управленческой ориентации.

Следовательно, любое изменение органа исполнительной власти, а тем более его непрерывная модернизация, могут означать только то, что он искусственно выключается из системы государственной власти и не выполняет возложенные на него функции и задачи. Одним из самых главных недостатков в организационной структуре системы исполнительной власти Республики Дагестан является слабое внимание к определению целей, полномочий и функций органов любых категорий и уровней. Частая смена управленческих кадров значительно увеличивает дефицит квалифицированных государственных служащих, а также разрушает сложившиеся в коллективе социальные связи, оказывая очень негативное воздействие на психологическое состояние государственных служащих.

Одним из таких органов, в которых за последние 3 года сменилось пять руководителей, является Министерство по управлению государственным имуществом РД (Комитет по земельным и имущественным отношениям Республики Дагестан) [10]. Такая смена руководителей никак не может плодотворно сказаться на работе министерства, т. к. новому руководителю нужен хотя бы год на то, чтобы адаптироваться, вникнуть в работу.

Следовательно, для повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти РД необходимо:

- назначение руководителями министерств и ведомств компетентных управленцев;
- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- объективная оценка результатов деятельности государственных служащих, в первую очередь при проведении аттестации или квалификационного экзамена;
- при формировании органов власти не допускать дублирования властных полномочий отдельными органами; снижающего эффективность деятельности, существующих органов власти.
- особое внимание уделить проблеме частой смены управленческих кадров в органах государственной власти Республики Дагестан.

Анализ современной модели исполнительной власти субъектов РФ и исследование организационных основ деятельности системы органов исполнительной власти субъектов позволяют сделать следующий вывод:

Исполнительная власть в субъектах РФ занимает важное место в системе органов государственной власти. Данная ветвь власти наделена широкими полномочиями и неразрывно связана с полномочиями главы государства. Она не ограничивается отве-

денной ей ролью только исполнителя законов. По итогам исследования можно сделать заключение о необходимости дальнейшего реформирования органов исполнительной власти на всех уровнях.

Литература

1. Урасова А.Д. Организационные основы формирования и функционирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ // Альманах современной науки и образования. – 2015. – № 12 (79).
2. Краюшкина С.В. Исполнительная власть в регионах: десять лет реформ // Социально-гуманитарное знание. – 2014. – № 2.
3. Кравцова Е.А. Система органов исполнительной власти субъектов РФ и обеспечение их деятельности вспомогательными органами // Вестник МГУ. – Сер. Право. – 2014. – № 1.
4. Сергеев В.М. Демократия и региональное неравенство // Полис. – 2014. – № 5.
5. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г.
6. Еремина О.Ю. Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 11.
7. Кононов П.И. Административное право. Общая часть. Киров, 2002.
8. Коновалов В.Н. Словарь {Электронный ресурс} URL: <http://3609/>
9. Конституция РД ст. 88.4
10. {Электронный ресурс} URL: <http://mizord.ru/o-комитете/руководство/>.

References

1. Urasova A.D. Organizational bases of formation and functioning of system of Executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation // Almanac of modern science and education. – 2015. – № 12 (79).
2. Krayushkina S.V. the Executive power in the regions: ten years of reform // Social-humanitarian knowledge. – 2014. – № 2.
3. Kravtsova E.A. The System of Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation and ensuring their activities of subsidiary bodies // Vestnik MGU. Right. – 2014. – № 1.
4. Sergeyev V.M. Democracy and regional disparity // Polis. – 2014. – № 5.
5. The Constitution of the Russian Federation from 12.12.1993 g.
6. Eremina O.Yu. System of bodies of Executive power of a subject of the Russian Federation // Journal of Russian law. – 2015. – № 11.
7. Kononov P.I. Administrative law. The common part. – Kirov, 2002.
8. Konovalov V.N. Dictionary {Electronic resource} URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/3609/>
9. Constitution RD article 88.4
10. {Electronic resource} URL: <http://mizord.ru/o-комитете/руководство/>

Поступила в редакцию 14 апреля 2017 г.

UDC 351

DOI: 10.21779/2500-1930-2017-32-2-57-63

**Organization and activity of executive authorities of constituent entities
of the Russian Federation (case study of the Republic of Dagestan)**

G.M. Musaeva, Z.M. Gadzhiemenov

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
admpr@list.ru, zaynula606@mail.ru*

The article examines the problems of organization and activity of executive bodies of the constituent entities, as well as problems of efficiency of their activities. Topicality of the article is caused by the fact that the main priority directions of the country development including small business development depend on the effective operation of the executive power in the regions. One of the main obstacles to the economic development of the Russian Federation is the lack of efficiency of the state apparatus, the multiplicity of its powers and inconsistent quality of power. Priorities of development of organs of executive power are: reduction of the functions of state authorities; optimization of the structure of executive bodies. The aim of the article is to determine some of the main problems in the functioning of the executive authorities on the example of the Republic of Dagestan.

Keywords: *Executive authorities, state, function, legal status and overlapping responsibilities, the effectiveness of the development.*

Received 14 April, 2017