

Проблемы целеполагания и регионализации в государственно-правовом развитии России в постсоветский период: теоретико-методологический аспект

А.М. Муртазалиев

Дагестанский государственный университет (ДГУ), г. Махачкала, Российская Федерация, amuslim@mail.ru

Аннотация. В статье анализируются теоретико-методологические вопросы использования целеполагания и регионализации для решения проблем государственно-правового развития России в постсоветский период с учетом сложившейся нормативно-правовой основы и практики в этой сфере. Основным показателем научно обоснованного применения указанных процессов в государственно-правовом развитии общества и эффективности принятых для этого средств выступает состояние обеспеченности основных прав и свобод человека, призванных обеспечить отвечающую современным требованиям достойную жизнь населению и перспективы на дальнейшее его развитие на будущее.

Ключевые слова: целеполагание, регионализация, государственно-правовое развитие России, реализация Конституции РФ

Для цитирования: Муртазалиев А.М. Проблемы целеполагания и регионализации в государственно-правовом развитии России в постсоветский период: теоретико-методологический аспект // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 51, № 3 (71). С. 14–22. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-51-3-14-22

Original article

Problems of goal-setting and regionalization in the state-legal development of Russia in the post-Soviet period: theoretical and methodological aspect

Abulmuslim M. Murtazaliev

Dagestan State University (DSU), Makhachkala, Russian Federation, amuslim@mail.ru

Abstract. The article analyzes the theoretical and methodological issues of using goal setting and regionalization to solve problems of state and legal development of Russia in the post-Soviet period, taking into account the existing practice and legal framework in this area. The main indicator of the scientifically based use of these processes in the state and legal development of society and the effectiveness of the means adopted for this is the state of security of fundamental human rights and freedoms, designed to ensure a decent life for the population that meets modern requirements and prospects for its further development in the future.

Keywords: justice, judicial power, judicial system, court, principle of justice, constitutional and legal mechanism for the implementation of justice

For citation: Murtazaliev A.M. Problems of goal-setting and regionalization in the state-legal development of Russia in the post-Soviet period: theoretical and methodological aspect. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2024, vol. 51, no. 3 (71), pp. 14–22. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-51-3-14-22. (In Russ.).

После неудавшейся попытки государственного строительства коммунизма в нашей стране в советский период вопросы определения цели общественного, политического и государственного развития России, как и всех постсоветских государств, остаются на современном этапе крайне актуальными на практике и сложными в теории. В этой связи проблемы научного обоснования концепции для дальнейшего политического и государственного развития России (выбор ориентира и закрепление его в основополагающих актах) имеют основополагающее значение не только для современной России, но и для определения политической карты мира на будущее и перспектив развития мировой цивилизации в целом.

Вопросы целеполагания и регионализации играют важную роль в развитии современного государства, поскольку имеют общеметодологическое значение и обусловлены особенностями организации, устройства и осуществления публичной власти. По содержанию эти проблемы связаны с определением цели развития общества на обозримую перспективу и реализацией задач по ее достижению (целеполаганию), а также с осуществлением деятельности центральных (федеральных), региональных и местных органов публичной власти в этом направлении на основе их полномочий (регионализации). Основным критерием обоснованности осуществляемого курса государственно-правового развития общества и эффективности механизмов и средств его реализации выступает со-

стояние обеспеченности основных прав и свобод человека, гарантирующих населению достойную жизнь, отвечающую современным требованиям, и перспективы дальнейшего развития.

Прежде всего, надо отметить, что целеполагание и регионализация охватывают важный, но все же отдельный аспект решения накопившихся проблем в государственно-правовом развитии современной России и в конституционно-политической сфере, некоторые из них носят принципиальный характер. Так, в ходе проведения конституционной реформы Конституции РФ 2020 г.¹ ее задачи нашли широкое обсуждение в научной общественности. Их реализацию ученые обоснованно связывают с созданием необходимых для этого предпосылок в экономической и идеологической сферах, совершенствованием системы публичной власти, обеспечением основных прав и свобод граждан, активным участием институтов гражданского общества в реализации публичной власти, решением задач территориальной организации страны, а также с упорядочением правоохранительной системы [1, с. 3; 2, с. 3].

Целеполагание выступает важнейшим условием социального управления и охватывает процесс определения ориентиров для развития общества и государства, а также разработки мер для их достижения. Будучи проявлением процесса сознательного социального управления, оно играет важную роль в жизни общества и государства: обеспечивает их устойчивое и последовательное развитие; позволяет правильно ориентироваться в социальных проблемах и находить эффективные меры для их решения; мотивирует и объединяет общество, с учетом национальных ценностей, на прогрессивное развитие государства. Выступая основой этого социального процесса, «цель» дает общее описание того, что должно быть достигнуто, отражает назначение деятельности и конечный ее результат.

В действующем законодательстве² под понятием «целеполагание» понимают «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», а под «целью» — применительно к социально-экономической сфере — «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями»³.

В научной литературе целеполагание рассматривается преимущественно в психолого-педагогическом аспекте, а в опубликованных работах применительно к государственной деятельности его характеризуют как процесс осознанного выбора одной или нескольких целей и разработки стратегии для поэтапного их достижения с установлением допустимых отклонений при осуществлении идеи [3]. При этом целеполагание рассматривается как основа для планирования, которое выступает важнейшей функцией управления и принятия решений, в том числе стратегического характера. В целом надо отметить, что вопросы целеполагания, несмотря на очевидную научную актуальность и практическую значимость, изучены в юридической литературе недостаточно, что явно не соответствует потребностям политической и правовой жизни общества, в том числе современной России. Этим отчасти объясняется, на наш взгляд, сложившаяся в постсоветский период практика обоснования очередной цели и задач развития России государственными структурами и политическими деятелями без активного взаимодействия с населением и общественного обсуждения, что в последующем приведет к снижению уровня необходимой социальной базы для ее реализации, определенной стабильности и последовательности в осуществлении на практике тех целей и задач, которые уже нашли законодательное закрепление, и т.д. С учетом этого представляется, что в этой связи недостаточно исследованы, в первую очередь, политические факторы, оказывающие воздействие на процесс определения цели и разработки задач по ее достижению. В частности, речь идет о механизмах влияния широко используемой в современной практике «политической воли руководства» на государственную деятельность, которое исследовано в отечественной юридической литературе недостаточно и практически не урегулировано законодательством. В этом лишний раз можно убедиться из информации тридцатилетней давности о том, как готовился проект Конституции РФ, который впоследствии был вынесен на референдум, или как проводились чрезвычайно важные для населения реформы в экономике, обеспечении безопасности и других сферах жизнедеятельности общества.

Можно сказать, что, как и в советский период, не только определение цели и задачи развития Российского государства, но и осуществление социально-экономических и конституционно-политических реформ, а также деятельности государства в значительной мере обусловлено проявлением политической воли [4, с. 26], которая понимается в литературе как часть мотивационного механизма, связанная со степенью решительности и ответственности за реализацию решений [5, с. 36]. Нередко для осуществления на практике предусмотренной законодательством запланированной деятельности говорится о необходимости политической воли руководства, и, по сути, такая практи-

¹ Конституция Российской Федерации: в ред. Закона о поправках к Конституции РФ от 14.03.2020 г. №1-ФКЗ // Российская газета. 2020.4 июля.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ка остается достаточно распространенной в современной общественно-политической жизни России. При этом, как правило, она характерна не только при определении цели и задач, но и при осуществлении деятельности по их реализации на практике. В современной истории Российского государства планирование деятельности, особенно на короткие периоды, связывают не только с наличием необходимых ресурсов, но и с политической волей, чтобы обеспечить их реализацию в долгосрочной перспективе [6, с. 134].

Как представляется, в условиях современной России и сложившейся практики деятельности Российского государства необходимо исследовать теоретические вопросы, связанные с понятием «политическая воля» и его соотношением с волей народа, институтов гражданского общества, общегосударственной волей, которые представляют большой практический интерес. Вопросы обусловленности государственной деятельности политической волей должны, на наш взгляд, освещаться при проведении научных исследований относительно регионов, которые в своей практической деятельности при решении назревших социальных проблем на местах нередко ждут соответствующих «указаний из Москвы». Правда, такая практика придает государственной политике определенную организованность, когда речь идет о реализации общегосударственных задач, но, если же речь идет о решении проблем регионального или даже местного уровня она, скорее, продиктована желанием органов власти обезопасить себя от своих некомпетентных решений и возможных отрицательных результатов в социально-экономической жизни региона.

Следует иметь в виду, что на каждом историческом этапе определение обоснованной с научных и практических точек зрения цели развития государства и осуществление деятельности по ее достижению теоретически характеризует социальное назначение и сущность государства. С учетом этого необходимо особо подчеркнуть общетеоретическую зависимость цели развития государства от его сущности, а функций государства, как основных направлений его деятельности, – от вытекающих из его цели задач, которые определяют структуру механизма государства как системы специальных органов и учреждений, организационно обеспечивающих реализацию его функций. Нужно отметить, что определение цели и задач развития государства с закреплением их в политико-правовых документах имеет, по сути, основополагающее значение для его функционирования, эффективной реализации им своих функций.

С учетом социальной и теоретической значимости цель государственно-правового, конституционно-политического развития государства должна быть, на наш взгляд, определена обществом, юридически легитимирована путем принятия на референдуме и/или представительным органом и отражена в основных политических и правовых актах, имеющих высшую юридическую силу и за-

крепляющих основы государственного строя. Вытекающие из цели задачи, в том числе стратегического характера, должны решаться на практике органами публичной власти с учетом их полномочий, условий и средств для реализации.

Безусловно, наличие сформулированной конституционно-политической цели развития государства и вытекающих из нее задач с определением необходимых показателей и этапов их реализации вносит социально-политическую стабильность в жизнь общества, способствует эффективной реализации функций государства по их достижению и в целом обеспечивает последовательность и преемственность в деятельности государства по цивилизованному развитию общества. Неоправданная переориентация государства на новые исторические цели и задачи развития на практике вызывает, по сути, неоправданные социальные издержки и потери, что приходилось не раз наблюдать в постсоветской истории Российского государства.

Перекладывая эти теоретические положения на современную практику государственно-правового развития России, следует выделить ряд проблемных вопросов. Первый и наиболее важный из них заключается в том, чтобы обосновать цель развития России на современном этапе и закрепить ее в основных политических и правовых документах Российского государства. По сложившейся за последние годы практике цели развития России (национальные цели) закреплены в указах Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года"¹, от 14.07.2020 г. №474 «Национальные цели развития России до 2030 года»², от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»³. В последнем из них объявлено семь национальных целей развития России, каждая из которых, как отметил в своей инаугурационной речи Президент РФ В. Путин, призвана «повышать благосостояние, качество жизни российских семей».

Конечно, эти и другие акты Президента РФ играют важную управленческую и организующую роль в государственной политике и в функционировании всей системы публичной власти, особенно Правительства и других органов исполнительной власти. Но все же, даже с учетом особого конституционно-правового статуса Президента РФ как

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Рос. Федерации от 07.05.2018 г. № 204. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Национальные цели развития России до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. №474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года: Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

главы Российского государства, представляется, что приведенные в его актах положения как национальные цели развития России следует рассматривать как задачи стратегического характера. При этом роль и значение этих актов, закрепляющих, по сути, основные направления деятельности по развитию России на ближайшую перспективу, значительно выросли бы, если бы исходили из единой цели развития России, которая по своей социальной значимости должна быть закреплена в ее действующей Конституции. Поэтому, как представляется, основная цель развития государства должна быть и закреплена в его Основном законе, в вводной ее части. Содержащаяся в предисловии Конституции единая цель развития государства должна быть продублирована во всех основополагающих актах, входящих в его состав территориальных публичных образований с соответствующей конкретизацией полномочий, задач и условий для их реализации. Относительно России и ее правовой системы это означает необходимость закрепления в ее Конституции основной цели развития государства с соответствующим дублированием в конституциях и уставах 89 субъектов в рамках единого правового пространства государства.

Поэтому анализ действующего конституционного законодательства РФ и практики его реализации

позволяет заметить, что задача по целеполаганию выполнена на современном этапе в России не в полной мере. Основные проблемы при этом связаны с определением и закреплением в Конституции РФ общегосударственной цели конституционно-политического развития современной России, органически вытекающей из ее национальной идеи. В этой связи представляется, что главная задача конституционного строительства на современном этапе заключается в том, чтобы закрепить в преамбуле Конституции РФ основную национальную идею и соответствующую цель развития Российского государства, которая должна служить основой для дальнейшего совершенствования Конституции РФ и принимаемого для реализации ее положений российского законодательства.

Необходимые меры для определения цели развития и соответствующих задач по ее достижению теоретически можно представить, на наш взгляд, в форме целевой управленческой пирамиды, состоящей из четырех уровней: 1 - «Что и зачем?» (ценности, идеи, цель, для чего); 2 - «Как?» (задачи по достижению цели и программы по их реализации); 3 - «Кто?» (ответственные за реализацию мероприятий); 4 - «Итог, результат?» (достижение установленных показателей и определение новых задач).



Исходя из этого, мероприятия 1 и 2 уровней целевой управленческой пирамиды, с учетом их социальной значимости и необходимых для их осуществления полномочий, должны осуществляться непосредственно народом, как единственным источником власти, посредством проведения референдума (1 уровень), с участием его представителей органов публичной власти (2 уровень), а реализация задач (3 и 4 уровни) должна осуществляться органами исполнительной власти с участием экспертов институтов гражданского общества для оценки реально достигнутых результатов по этапам реализации цели, задач и обоснованности принимаемых в этой связи

мер по обеспечению развития государства на историческую перспективу.

В условиях федеративного Российского государства большое политическое и юридическое значение имеет закрепление субъектами РФ общегосударственной цели развития в основных законах, в аспекте детализации и конкретизации общероссийских ценностей и идей развития государства применительно к их региональным особенностям.

Надо отметить, что сохраняющиеся на современном этапе дискуссии по определению и закреплению цели и задач конституционно-политического развития России на федеральном уровне отражаются

также и на региональном уровне. Как видно из подготовленного нами обзора, закрепленные в Преамбуле Конституции РФ социальные ценности, которые с определенной условностью можно рассматривать как цели развития Российского государства на современном этапе, нашли, хотя и неполное, отражение в основных законах субъектов РФ Северо-

Кавказского федерального округа: Республики Дагестан (РД), Республики Ингушетия (РИ), Кабардино-Балкарской Республики (КБР), Карачаево-Черкесской Республики (КЧР), Республики Северная Осетия – Алания (РСО), Чеченской Республики (ЧР), Ставропольского края (СК):

Социальные ценности/цели	РФ	РД	РИ	КБР	КЧР	РСО	ЧР	СК
Права и свободы человека	+	+	+	+	+	+	+	+
Гражданский мир и согласие	+	+		+	+	+	+	+
Государственное единство	+	+		+				
Равноправие и самоопределения народов	+	+		+	+	+	+	
Любовь и уважение к Отечеству	+						+	+
Добро и справедливость	+	+	+	+			+	+
Возрождение государственности	+		+					
Демократизм	+	+		+			+	
Благополучие и процветание	+		+		+			
Гражданское общество		+						+
Правовое государство		+		+				+

При этом, как видно из таблицы, в трех из перечисленных субъектов РФ становление правового государства закреплено в качестве цели развития, а в двух – также и гражданского общества, которые не нашли текстуального закрепления в преамбуле Конституции РФ, кроме как в положениях ст. 1: «Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления».

Анализ основных положений действующей Конституции РФ, в частности, ее Преамбулы, первой и второй глав («Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина»), а также многочисленных материалов по освещению в политической и юридической литературе проблем конституционного развития России позволяет выделить в качестве основной цели развития Российского государства на современном историческом этапе формирование гражданского общества и правового государства, в результате которой должны быть защищены человек, его права и свободы как высшая ценность и ему гарантирована достойная жизнь. При этом следует иметь в виду, что в теории и на практике становление правового государства предполагает формирование гражданского общества, выступающего как две стороны одной медали. Поэтому, как представляется, становление гражданского общества и правового государства можно и нужно рассматривать в качестве основной конституционной целью развития современной России, в результате которой должны быть реально обеспечены основные права и свободы человека, гарантирующие ему достойную жизнь с учетом международных и национальных стандартов [12]. Затянувшиеся более чем на 30 лет дискуссии вокруг национальной идеи и целей развития

постсоветской России на практике лишь отвлекают нас от проблем реализации задач по формированию правового государства, основные принципы и положения которого уже нашли закрепление в действующей Конституции.

С учетом этого междисциплинарная научно-исследовательская группа Дагестанского государственного университета ещё с конца 1990-х годов систематически анализировала происходившие в Республике Дагестан общественно-политические события и процессы в аспекте реализации задач по формированию гражданского общества и правового государства, итоги которых обсуждались на многочисленных конференциях и других научных форумах. Так, с начала 2000-х годов в тесном взаимодействии с республиканскими органами власти (Народным Собранием Республики Дагестан и отдельными министерствами, ведомствами) нами было проведено более десятка международных, всероссийских и республиканских научно-практических конференций с обсуждением региональных проблем формирования гражданского общества и правового государства, рекомендации которых не теряют своей актуальности и сейчас. В их числе республиканские научно-практические конференции: Актуальные проблемы формирования гражданского общества и правового государства (Махачкала, 2001), Проблемы становления гражданского общества в Республике Дагестан (Махачкала, 2003), Социально-экономические основы формирования гражданского общества в Дагестане (Махачкала, 2005), Актуальные проблемы противодействия религиозно-политическому экстремизму (Махачкала, 2007), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы противодействия политическому и национальному экстремизму» (Махачкала, 2008). Проблемы форми-

рования правовой государственности как конституционной цели развития России и ее регионов обсуждались также в рамках вузовской науки на 14 международных научно-практических конференциях на тему: «Актуальные проблемы укрепления российской государственности: теория и практика» и 13 Всероссийских научно-практических конференциях: «Проблемы юридической науки глазами молодых учёных и студентов», которые проходили на базе Дагестанского государственного университета с 2007 по 2020 годы с изданием соответствующих материалов. В результате проведенных региональных научных исследований и общественных обсуждений были достигнуты, хотя не столь масштабные, но все же значимые позитивные результаты, в частности, связанные с формированием и организацией деятельности в Дагестане гражданских публичных институтов: Общественной палаты, Уполномоченного по правам человека, Ассоциации некоммерческих организаций, профсоюзов, средств массовой информации и других.

В этой связи один из главных практических выводов, который был сделан на общественных и научных обсуждениях по государственно-правовому развитию Дагестана как субъекта РФ состоит в том, что в условиях современной России пока на федеральном уровне не будет надлежаще проявлена политическая воля и предприняты соответствующие меры принципиального характера по реализации конституционного курса на становление правового государства в России в целом, регионы не в состоянии под свою ответственность инициативно реализовать его на практике. Притом такая ситуация не только свидетельствует о беспомощности регионов в активном и инициативном его осуществлении, но и подтверждает необходимость в условиях современного государственно-политического режима принятия на федеральном уровне мер принципиального характера по осуществлению конституционного курса на становление гражданского общества и правового государства, характерного для всех передовых стран мира с целью государственно-правового развития.

Разработка и закрепление цели развития Российского государства, хотя и очень ответственный, но все же начальный этап этого процесса. Далее необходимо реализовать на каждом территориальном уровне (федеральном, региональном и местном) в различных сферах жизнедеятельности общества стратегии, концепции, программы, планы, прогнозы и т.д. с изложением соответствующих задач по реализации общегосударственной цели развития. При этом имеющиеся возможности по цифровизации государственного управления существенно расширяют вероятность функционирования целевой управленческой пирамиды как системы, предусматривающей не только разработку программ по реализации запланированных мероприятий, но и по осуществлению эффективного, в том числе общественного контроля в этой сфере.

Регионализация, как и целеполагание, имеет большое значение для обеспечения конституцион-

но-политического развития Российской Федерации, состоящей из 89 субъектов и более 17 тысяч (17747) муниципальных образований с характерными для них природными, территориальными, экономическими, социально-политическими, национальными, религиозными и другими особенностями и отличиями. По содержанию регионализация как процесс связана с оптимизацией полномочий органов публичной власти по вертикали для реализации задач по развитию государства в целом, с учетом особенностей входящих в его состав территориальных образований.

В отличие от проблем целеполагания вопросы регионализации государственного (социального) управления, особенно на международном уровне, освещаются в научной юридической литературе более полно и постоянно, в том числе относительно отдельных сфер жизнедеятельности общества: образования, экономики, трансграничного и приграничного взаимодействия государств и т.д. При этом, в отличие от международного уровня, на внутригосударственном уровне вопросы регионализации, по нашему мнению, освещены недостаточно, хотя сам термин иногда используется [8, с. 23; 9, с. 1836].

Регионализация по своему назначению во внутригосударственном аспекте связана, прежде всего, с распределением и разграничением полномочий между органами публичной власти (федеральными, региональными, муниципальными) для достижения общегосударственной цели развития с учетом особенностей территориальных образований в рамках единого правового пространства. Вместе с тем, полагаем, что данную проблему необходимо рассмотреть несколько шире. Так, в условиях современной России регионализация должна быть направлена на укрепление и развитие экономических, политических и других социальных связей без активного федерального вмешательства как непосредственно в субъектах РФ, так и между ними непосредственно. При этом основным лейтмотивом этого процесса выступает известный политический лозунг: «Чем сильнее регионы, тем мощнее государство!». Конечно, деятельность по выявлению и учету в законодательстве региональных особенностей не должна подтолкнуть Россию к территориальному разобщению и сепаратизму, как это наблюдалось в конце 1990-х годов, а, напротив, должна способствовать активному проявлению инициативы снизу – от населения территориальных образований. Это, в конечном счете, будет способствовать сохранению Россией своей специфики – как самого многонационального и многоконфессионального государства в мире. Поэтому, чем лучше будут учитываться в государственной политике в рамках единого правового пространства России социально-экономические, политические, национально-этнические и другие особенности территориальных образований, тем эффективнее будет государственное управление и решение задач для достижения общей цели ее развития. Благодаря этому, для

обеспечения единства государства в целом и максимальной поддержки инициативы регионов снизу, с учетом текущих и перспективных задач и имеющихся средств для их достижения, при разграничении полномочий органов публичной власти принципиальное значение имеет их обоснованное перераспределение по вертикали в поисках «золотой середины». В этой связи можно согласиться с американским исследователем Майклом Китингом, который, характеризуя процессы регионализации в современной Европе, не без оснований задался вопросом: «Не являются ли европейская интеграция и регионализация двумя влажнющими факторами, ведущими к неуклонному ослаблению и гибели национального государства?» [10, с. 242].

Основным критерием для регионализации государственной деятельности, в процессе которой происходит своевременная корректировка (перераспределение) полномочий органов публичной власти, направленная одновременно на обеспечение инициативы регионов и укрепление общегосударственных интересов, выступает обеспеченность прав и свобод человека, жизненный уровень населения, имеющие большое значение, особенно в современном глобализационном мире, в том числе в современной России с учетом ее эколого-территориальной, социально-экономической и социокультурной специфики. В принципе в обыденной жизни населению все равно, какой уровень публичной власти обеспечивает их права в той или иной сфере жизнедеятельности, лишь бы их качественно обеспечили. Поэтому регионализация, хотя и связана в значительной мере с перераспределением властных полномочий в пользу регионов, но по своему назначению и содержанию не сводится лишь к этому, поскольку во главе угла – результативность этого процесса применительно к проживающему в регионах населению, с учетом особенностей. То, что сейчас приемлемо относительно одного из регионов, возможно, окажется преждевременным, а в ряде случаев даже вредным с точки зрения последствий для другого из них. Критерием эффективности процесса регионализации всегда должен рассматриваться реальный уровень жизни населения, обеспеченность гарантированных государством прав и свобод человека в том или ином регионе.

Именно реальный, а не искаженный отчетами уровень жизни населения, поскольку в современной практике государственно-правовой жизни России представления о состоянии и проблемах развития территорий, регионов не всегда подтверждаются в действительности, что негативно отражается на реализации своих функций органами публичной власти и отношении к ним населения. Поэтому в условиях современной цифровой трансформации общества и государства необходимо предпринять меры, обеспечивающие достоверное научное, общественное, публичное и, в особенности, официальное государственное представление об имеющихся проблемах развития общества, чтобы информация управляющей системы и пирамиды власти в целом отражала реальную ситуацию на

местах. Всяческое искажение информации в политических и иных целях для «приукрашивания» реального состояния проблем развития государства необходимо рассматривать как один из серьезных факторов, препятствующих их решению на практике и развитию государства по достижению своей цели и задач.

Теоретически и на практике основным условием эффективности регионализации публичной власти выступает ее адаптированность к местным условиям, при которой она способна оперативно и качественно решать возникающие проблемы, не создавая излишне централизованных процедур и механизмов, ведущих, в конечном счете, к их необоснованной бюрократизации и низкой результативности всего процесса.

С другой стороны, при осуществлении процесса регионализации перераспределение полномочий по вертикали власти, как в сторону централизации, так и децентрализации, т.е. наделение полномочиями нижестоящих структур власти, должно сопровождаться осуществлением системы эффективных мер общественного контроля. Как показывает отечественная практика, особую значимость при регионализации государственной политики приобретает осуществление эффективного общественного контроля за деятельностью органов региональной власти, предупреждая, тем самым, ее возможную бесконтрольную узурпацию отдельными лицами, злоупотребления служебным положением должностных лиц на этнической, кланово-коррупционной и иной основе, что чревато ростом общественного недовольства, падением социального авторитета органов публичной власти и дискредитацией деятельности государства в целом. К сожалению, региональная практика современной России изобилует примерами в этой связи.

Так, в постсоветский период Республика Дагестан как субъект РФ остается в социально-политическом аспекте одним из наиболее «горячих» регионов не только в Северо-Кавказском округе, но и во всей России. В значительной мере это объясняется сложившейся в регионе тяжелой социально-экономической ситуацией в результате развала СССР, которая ещё более ухудшилась в ходе длящихся около десяти лет двух чеченских войн (1999-2009). Из-за этого в настоящее время Дагестан, хотя и имеет особое геостратегическое положение на южном направлении России, по многим показателям социально-экономического развития и, прежде всего, по доходам на душу населения, занимает одно из последних мест в России (без учета новых территорий) [11]. В этой связи общественность в ходе дискуссий достаточно остро обсуждает актуальные вопросы и предложения по государственно-правовому развитию региона за последние 10-15 лет, из которых можно выделить следующие:

1. Осуществить концептуальный переход от модели преимущественного государственного управления ресурсами и механизмами по их освое-

нию к модели управления социальными результатами с установлением соответствующей системы показателей и контроля за их достижением.

2. Провести реформу региональных и местных органов публичной власти с учетом сложного (по национально-территориальным, религиозным, обычаям и традициям народов, а также по другим социальным отличиям) состава дагестанского общества, направленную на повышение уровня представительства коренных народов республики с целью более полного учета их интересов; обеспечения ответственности органов власти перед населением за реально достигнутые результаты своей деятельности.

3. Обеспечить честные и прозрачные выборы органов республиканской и местной власти с восстановлением действовавшего в 1994–2006 годах в республике Госсовета, как коллегиального органа исполнительный власти (посредством представительства от 14 коренных народов Дагестана), а также создание необходимых условий для осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций и обычаев народов Дагестана.

4. Существенное изменение действующей кадровой политики федерального центра, в результате которой в настоящее время территориальные структуры правоохранительной системы, управления федеральных органов исполнительной власти, а также региональных филиалов крупных компаний РФ в республике возглавляют назначенные из других регионов России лица (около 45%), которые плохо знают местную социальную специфику и воспринимают свою служебную работу в большей части как определенный «трамплин» для дальнейшей карьеры.

5. Активное противодействие коррупции, тесно связанной с теневой экономикой, криминальными и этноклановыми структурами, а также органами публичной власти в как республике, так и на федеральном уровне.

6. Эффективная борьба со злоупотреблениями должностных лиц своим служебным положением в судебно-правоохранительной системе и в тер-

риториальных федеральных надзорных органах исполнительной власти.

При обсуждении поправок в Конституцию Республики Дагестан в процессе состоявшейся конституционной реформы 2020 г. общественные дискуссии в значительной мере оказались сфокусированными на вопросах о порядке выборов Главы региона (сейчас он избирается представительным органом республики из предложенной федеральным центром кандидатуры) и сохранении за ним, как и было ранее предусмотрено Конституцией республики, ответственности за территориальную целостность республики.

Поскольку детальный анализ приведенных и других предложений общественников Дагестана, связанных с государственно-правовым развитием республики, выходит за рамки предмета данной публикации, отметим, что в основе своей они носят общегосударственный характер и нуждаются в дальнейшем научном исследовании и поддержке с учетом их роли для конституционно-политического развития России и Дагестана как одного из его южных регионов. Вместе с тем, очевидно, что многие из указанных проблем должны так решаться, если надлежит обеспечить политическую волю федерального центра в процессе целеполагания и регионализации в системе публичной власти. В настоящее время их решение в ряде случаев прямо вытекает из положений действующего российского законодательства, в том числе ФЗ от 21.12.2021 г. № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹ и могут быть реализованы, в том числе, с учетом региональных особенностей Дагестана как самого многонационального субъекта РФ.

В заключение отметим, что методологически обоснованное использование в современной государственно-правовой практике России процессов целеполагания и регионализации позволит не только обоснованно и правильно по процедуре определять общегосударственные цели (ориентиры) для дальнейшего развития российского общества, но и заложить надежную теоретическую основу для стабильного цивилизованного развития нашей страны на историческую перспективу.

Список источников

1. Авакьян С. А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2023. № 1. С. 3–21.
2. Муртазалиев А. М. Мысли о главном // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 10. С. 3–9.
3. Целеполагание / Р. А. Толстиков, А. П. Васильев, И. А. Коваленко, А. Ш. Галиуллина // Молодежный научный вестник. 2018. № 12 (37). С. 158–161.
4. Крыжанова О. А. Политическая воля: социально-философский анализ: автореф. дис. д-ра философ. наук: 09.00.11. Ростов-на-Дону, 1997. 52 с.
5. Тульчинский Г. Л. Политическая воля: феномен и концепт // Наследие. 2017. № 1(10). С. 31–49.
6. Широков А. А. Долгосрочность планирования - производная от ресурсов и политической воли // Социодиггер. 2021. Т. 2, № 9 (14). С. 132–135.

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414 // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 12.08.2024).

7. Муртазалиев А.М. Правовое государство: нужна стратегия реализации в России // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 42, № 2. С. 25–30.
8. Ачкасов В.А. Что такое регионализация? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2006. №3. С.23-32.
9. Багайников, М. Л. Некоторые особенности современной экономической регионализации: глобальный и национальный аспект // Научное обозрение: теория и практика. 2021. Т. 11, № 6(86). С. 1831-1844.
10. Майкл Китинг. Новый регионализм в Западной Европе: перевод с англ. А.Смирнова по изданию: Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change* (Edward Elgar, 1998), pp. 242 // Логос. 2003. №6(40). С. 67-116.
11. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2023: стат. сб. / Росстат. Москва, 2023. 1126 с.

References

1. Avakyan S. A. O roli konstitutsionnogo prava v usloviyakh novykh zadach i kontseptual'nykh reshenii dlya politicheskogo budushchego Rossii [On the Role of Constitutional Law in the Context of New Challenges and Conceptual Solutions for Russia's Political Future], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo [Lomonosov Law Journal]*, 2023, no. 1, pp. 3–21. (In Russ).
2. Murtazaliev A. M. Mysli o glavnom [Thoughts about the Important], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]*, 2023, no. 10, pp. 3–9. (In Russ).
3. Tselepolaganie [Goal setting], R. A. Tolstikov, A. P. Vasil'ev, I. A. Kovalenko, A. Sh. Galiullina. *Molodezhnyi nauchnyi vestnik [Youth Scientific Bulletin]*, 2018, no. 12 (37), pp. 158–161. (In Russ).
4. Kryzhanova O. A. Politicheskaya volya: sotsial'no-filosofskii analiz: avtoref. dis. d-ra filosof. nauk : [Political will: social and philosophical analysis: Dr. Philosophy Sci. dis. ... Abstr.]. Rostov-na-Donu, 1997, 52 p. (In Russ).
5. Tul'chinskii G. L. Politicheskaya volya: fenomen i kontsept [Political will: phenomenon and concept], *Nasledie [Heritage]*, 2017, no. 1 (10), pp. 31–49. (In Russ).
6. Shirov A.A. Dolgosrochnost' planirovaniya – proizvodnaya ot resursov i politicheskoi voli [Long-term planning - a derivative of resources and political will], *Sotsiodigger [Sociodigger]*, 2021, vol. 2, no. 9(14), pp. 132-135. (In Russ).
7. Murtazaliev A.M. Pravovoe gosudarstvo: nuzhna strategiya realizatsii v Rossii [The rule of law: a strategy for implementation is needed in Russia], *Yuridicheskii vestnik DGU [Law Herald of DSU]*, 2022, vol. 42, no. 2, pp. 25–30. (In Russ).
8. Achkasov V.A. Chto takoe regionalizatsiya? [What is regionalization?]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Mezhdunarodnye otnosheniya [Bulletin of St. Petersburg University. International relations]*, 2006, no. 3, pp. 23–32. (In Russ).
9. Bagainikov, M. L. Nekotorye osobennosti sovremennoi ekonomicheskoi regionalizatsii: global'nyi i natsional'nyi aspekt [Some features of modern economic regionalization: global and national aspects]. *Nauchnoe obozrenie: teoriya i praktika [Scientific review: theory and practice]*, 2021, vol. 11, no. 6 (86), pp. 1831–1844. (In Russ).
10. Maikl Kiting. Novyi regionalizm v Zapadnoi Evrope: perevod po izdaniyu: Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change* (Edward Elgar, 1998), pp. 242. *[Logos]*, 2003, no. 6 (40), pp. 67-116. (In Russ).
11. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2023: stat. sb. [Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2023: stat. collection], Rosstat, Moscow, 2023. 1126 p. (In Russ).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Муртазалиев Абулмуслим Магомедович, заведующий кафедрой теории государства и права Дагестанского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: amuslim@mail.ru

Поступила в редакцию 02.09.2024 г.; одобрена после рецензирования 04.09.2024 г.; принята к публикации 18.09.2024 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Murtazaliev Abulmuslim Magomedovich, Head of the Department2 of Theory of State and Law, FSBEI HE "Dagestan State University", Doctor of Law, Professor, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: amuslim@mail.ru

Received 02.09.2024; approved after reviewing 04.09.2024; accepted for publication 18.09.2024