

Куваева (Тлехатук) Саида Аскеровна

Kuvaeva (Tlekhatuk) Saida Askerovna

ассистент кафедры конституционного
и административного права
Адыгейского государственного университета

Assistant Professor, Constitutional
and Administrative Law Department,
Adygea State University

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНОВ (СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ПОДХОД)

THE STATE LEGAL ASPECTS OF REGIONAL FUNCTIONING (A SOCIAL AND CULTURAL APPROACH)

Аннотация:

Статья посвящена изучению вопросов становления и развития регионализма в российском обществе. Рассматриваются некоторые исторические особенности формирования существующей административно-территориальной структуры государства. Анализируются этапы правового освоения понятия «регион». Исследуются концепции отечественных и зарубежных ученых о региональном развитии и регионализме. В условиях современных социокультурных процессов становится актуальной оценка влияния традиций, обычаев, особенностей культуры населения каждого региона Федерации на всеобщую консолидацию народов гражданского общества. Исторические этапы формирования регионов отражают присутствие определенных сложностей в процессах регионализма России. Органами государственной власти разрабатываются различные федеральные программы, направленные на равномерное распределение социокультурных благ между субъектами Федерации, выравнивание различий регионов. Данные проекты в перспективе должны улучшить качество жизни каждого отдельного региона, а как следствие – всего населения РФ.

Ключевые слова:

идентичность, идентификация, регион, регионализм, социум, государство.

Summary:

The study deals with the establishment and evolution of regionalism in Russian society. The paper discusses several historical features of the current administrative and territorial structure of the state. The author analyzes the legal development stages of the term 'region' and considers the concepts of regional development and regionalism in works of Russian and international scientists. The modern social and cultural processes make it essential to assess the impact of traditions, customs, and cultural characteristics of the population of each region on the overall consolidation of the peoples of civil society. The historical stages of regional establishment reflect the challenges of regionalism in Russia. Public authorities develop various federal programs focusing on the equal distribution of social and cultural benefits among the constituent entities and the equalization of regional disparities. In the long term, these projects will enhance the quality of life of each region and, as a consequence, the population of the Russian Federation as a whole.

Keywords:

identity, identification, region, regionalism, society, state.

Постановка проблемы. Взаимосвязь принадлежности граждан к определенной территории с процессами регионализма в современных условиях экономической и социокультурной составляющих общества детерминирует влияние региональной соотнесенности на практики идентификации индивида. Однако категория «регион» не ограничивается пространственно-территориальными и административными границами, равно как и региональная идентичность не подразумевает одно лишь самоотнесение индивида к сообществу людей, проживающих на конкретной территории.

Исторические этапы оформления регионализма. Исторические данные отражают факт, что зачастую государство – инициатор конструирования регионов и процессов регионализации. Имперский, советский и постперестроечный периоды дают яркое представление о частом пересмотре административно-территориального деления страны. Как отмечают ученые, современная конфигурация базовых регионов России складывалась в разные исторические этапы. Европейская часть государства во многом сохранила губернскую структуру, которая формировалась в XVIII–XIX вв. Непосредственное выделение национальных республик, автономных областей и округов произошло в первой трети XX в. Азиатская часть России начала входить в процессы регионализации вместе с процессами деления территорий губерний и социально-экономической колонизации [1, с. 232].

Государственная власть в стремлении установить централизованное управление вместе с формализованной формой федеративного устройства искала пути создания оптимальной модели государственного деления страны. Двойственность данного подхода вызывала противоречия в нормативно-правовом статусе регионов, а также формировала абсолютное недоверие регионов к системе взаимодействия центра и периферии [2, с. 42].

Административно-территориальное деление основывалось на национально-территориальном принципе, что сопровождалось назначением на высшие должности государственного аппарата

управления представителей титульных этносов в регионе. Данное обстоятельство способствовало институционализации этничности и углублению этносоциальной стратификации на полиэтничных территориях [3, с. 67]. Стоит отметить, что наряду с этим существовала официальная идеологическая платформа, целью которой было формирование у советского гражданина интернационального сознания, чувства единства и принадлежности к наднациональной общности советского народа.

Правовое оформление понятия «регион». Категория «регион» как полноценное явление социально-правовой жизни нашла свое место в лексиконе представителей общественных наук в 60–70-е гг. XX в., что объясняется потребностями мобилизации социально-экономических ресурсов регионов России со стороны государственной власти. Полноценное юридико-правовое закрепление данного понятия начало происходить в 90-е гг. прошедшего столетия, что связано с реалиями государственной региональной политики постсоветского пространства.

После распада Советского Союза усугубились диспропорции регионального развития, потеряли значение социально-экономические связи между регионами, приобрела актуальность суверенизация национальных республик. Современные российские регионы дифференцированы по социально-экономическим детерминантам, характеризуются различной степенью обеспеченности природными ресурсами и человеческим капиталом, а также разнятся в показателях эффективности государственного и муниципального управления. Данная ситуация объясняется главным образом неподготовленностью региональной политики, стратегии развития территорий в условиях активного становления федерализма в России.

Можно отметить слабую институциональную проработанность понятия «регион», что особенно ярко отражается в неразвитости его правовой трактовки [4, с. 40]. В нашем государстве данный термин впервые введен в политико-правовой оборот в 1996 г. указом президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Этот документ определяет регион в качестве части территории РФ, обладающей общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий [5, с. 5]. В указе также сформулированы положения в области региональной политики, а именно: обеспечение основ федерализма в РФ, экономическое и социальное развитие регионов, обеспечение экологической безопасности, реализация гарантий местного самоуправления.

Постперестроечное время сопровождалось массовой диверсификацией идентификационных составляющих советского народа, был запущен поиск других оснований идентичности, соответствующих новым социально-политическим условиям функционирования российского социума. На тот момент развитие региональной идентичности фиксировалось преимущественно в национальных республиках, что аргументировалось процессом суверенизации на их территории. В тот период во многом именно этническая элита в рамках борьбы за власть была инициатором конструирования новых идентификаций в ряде регионов. Это объясняется следующими обстоятельствами: национальные республики представляют собой регионы, где достаточно тесно соседствуют титульные этносы, которые обладают уникальным культурным наследием, особенностями языка, собственными социальными моделями жизнедеятельности, порождают специфичное самосознание контингента данной территории; национальные республики в советское время обладали большей степенью автономии в сравнении с таковой у других административно-территориальных единиц страны; институционализация этничности в национальных республиках происходила посредством квотирования национального состава политических элит; постперестроечный этап порождал пересмотр уровня социально-экономической независимости и самостоятельности субъектов Российской Федерации [6, с. 143].

Процессы институционализации регионов и региональной идентификации в постсоветское время в российском социуме получили социокультурное обоснование и идеологическое политико-правовое оформление [7, с. 14]. Как справедливо отмечает А.Ю. Цепелева, «базовой задачей стратегирования развития региона был и остается поиск оптимального баланса отношений "центр – периферия" как на уровне страны (отношения между регионом и федеральным центром), так и на уровне региона (отношения региональной столицы с другими городами, районами и поселениями региона)» [8, с. 144].

Трансформация политической ситуации, укрепление вертикали власти с начала 2000-х гг. по настоящее время изменили ситуацию в системе отношений «центр – регион». Указ президента РФ, который вышел в 2000 г., обозначил необходимость создания в стране федеральных округов (сначала семь, в 2010 г. – восемь, в 2014-м – девять). Данные образования не представляют собой правовые субъекты РФ, целью их создания и выделения является выполнение политико-административных функций управления регионами: «В целях обеспечения реализации президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений» [9].

Правоведы прослеживают противоречие в процессах конструирования регионального поля российского социума, потому как стремительно формирующиеся межрегиональные социально-экономические связи часто не совпадают с централизованным созданием макрорегиональных структур, которые должны оптимизировать управление [10]. Новая редакция Основ государственной политики регионального развития на период до 2025 г., утвержденная указом президента в 2017 г., призвана решить обозначенные трудности регионального управления и развития [11]. Обновленная стратегия направлена на выравнивание различий в социально-экономическом положении регионов, повышение качества жизни проживающего в них населения.

Вместе с тем, как отмечает профессор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Л.В. Андриченко, уже на современном этапе правовой проработки региональной политики необходимы совершенствование существующего законодательства, усиление системности в правовом обеспечении стратегии регионального развития, проработка показателей и механизмов реализации, мониторинга выполнения и контроля стратегии [12, с. 17]. В частности, это касается правовых основ и инструментов осуществления конституционных гарантий самостоятельности региональных субъектов. По данным Министерства юстиции РФ, с 2003 по 2016 г. количественные показатели переданных органами власти субъектов РФ в центр полномочий возросло почти в 11 раз (с 11 до 117).

Регионализм в современной научной мысли. Современные исследователи склонны считать, что регионы и идентичности пространственно и исторически зависимы [13]. В зарубежной научной мысли регионы понимаются в качестве «социальных конструкций», рассматриваемых как результат и отражение отношений в социуме, которые возникают в сложных институциональных контекстах [14, р. 9]. Многие авторы идут по пути релятивизации феномена, когда регион трактуется как открытая, неограниченная территория, а также склоняются к тому, что открытие границ выступает серьезной проблемой для современной науки и прогрессивной политики [15, р. 33].

Мы разделяем точку зрения финского ученого А. Пааси, создавшего теорию институционализации регионов. Автор утверждает, что последние зависят от пространства и времени, потому как имеют логичные начало и конец в процессах региональной трансформации. Каждый регион проходит институционализацию в совокупности с многочисленными институциональными практиками и дискурсами, опосредованными управлением, политикой, культурой и экономикой. Указанные практики воздействуют на регион как изнутри, так и извне (например, со стороны органов государственной власти). Формирование пространства и связанные с этим мотивы, значения и смыслы становятся постоянными. При этом регионы являются изолированными, ограниченными сообществами, но могут выступать и эффективными сетями, которые выходят за пределы собственных территориальных и административных границ [16, р. 2296].

Описание региона через идентификационные практики ученые связывают с рядом измерений, а именно: с взаимосвязью природно-географического пространства и мировоззрения жителей, восприятием территориальной общности; символическим освоением и репрезентацией пространства, конструированием символической связи населения с регионом и формированием сообщества; возникновением самобытности и уникальности региона через освоение социокультурного регионального пространства, что сопровождается ценностным и аффективным восприятием и оценкой коллективной истории; воздействием культуры на оформление регионального самосознания; институционализацией и политизацией регионального самосознания и региональной общности; конструированием региональной идентичности в качестве ресурса повышения социально-экономического потенциала региона [17, с. 221].

Согласно теории А. Пааси, существуют три этапа институционализации региона: 1) территориальное формирование (создание «мягких»/«жестких» границ); 2) символическое формирование (название, другие символы); 3) институциональное формирование (учреждения, производящие/воспроизводящие региональную специфику).

Выводы. Таким образом, регион является достаточно молодым феноменом современного социального пространства. Освоение границ данного институционального понятия началось относительно недавно, но необходимость активной социально-правовой проработки дефиниций и положений региональных аспектов уже не вызывает сомнения. Сегодня, когда мы говорим о важности построения и развития основ федерализма в Российском государстве, нельзя забывать о самобытности и богатом культурном, историческом, духовном и социальном наследии народов, проживающих на его территории. Образую единое правовое государство, вместе с тем регионы Российской Федерации продолжают оставаться специфичными участниками политико-правовых отношений с общефедеральными органами государственной власти. В связи с этим видится актуальной дальнейшая работа в области изучения составляющих регионализма и региональных идентификационных практик.

Ссылки:

1. Маркин В.В. Региональная социология: проблемы социальной идентификации и моделирования российских регионов // *Россия реформирующаяся*. 2008. № 7. С. 229–249.
2. Денисова Г.С., Дмитриев А.В., Клименко Л.В. Южно-российская идентичность: факторы и ресурсы. М., 2010. 176 с.
3. Денисова Г.С., Радовель М.Р. Этносоциология. Ростов н/Д., 2000. 275 с.
4. Шагинян М.А. Регион как объект научного изучения // *Власть и управление на Востоке России*. 2013. № 4 (65). С. 39–42.
5. Об основных положениях региональной политики в РФ [Электронный ресурс] : указ президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Кулаков С.В. Проблемы формирования региональной политической идентичности в современной России // *Pro Nunc. Современные политические процессы*. 2015. № 1. С. 142–151.
7. Суханов В.М. Региональная политическая идентичность в России: теоретический анализ состояния и перспективы : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Саратов, 2009. 44 с.
8. Цепелева А.Ю. Социально-территориальная идентификация и брендинг региона // *Власть*. 2013. № 6. С. 143–156.
9. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе [Электронный ресурс] : указ президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
10. Вазагов В.М., Вазагова Ф.В. Региональная политика обеспечения устойчивого развития // *Экономические науки*. 2012. № 87. С. 128–131.
11. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. [Электронный ресурс] : указ президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Андриченко Л.В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // *Журнал российского права*. 2017. № 5. С. 5–17. https://doi.org/10.12737/article_58f48b493b3517.28201840.
13. Paasi A. The Region, Identity, and Power // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2011. No. 14. P. 9–16.
14. Rethinking the Region / J. Allen, J. Charlesworth, A. Cochrane, G. Court, N. Henry, D. Massey, P. Sarre. L., 1998. 176 p.
15. Amin A. Regions Unbound: Towards a New Politics of Place // *Geografiska Annaler*. 2004. Vol. 86, iss. 1. P. 33–44. <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00152.x>.
16. Paasi A. Regions are Social Constructs, but Who or What 'Constructs' Them? Agency in Question // *Environment and Planning*. 2010. Vol. 42. P. 2296–2301. <https://doi.org/10.1068/a42232>.
17. Гончарик А.А. Теоретические проблемы изучения формирования региональной идентичности // *Идентичность как предмет политического анализа : сборник статей по итогам Всероссийской научно-теоретической конференции*. М., 2011. С. 221–232.

References:

- Allen, J, Charlesworth, J, Cochrane, A, Court, G, Henry, N, Massey, D & Sarre, P 1998, *Rethinking the Region*, London, 176 p.
- Amin, A 2004, 'Regions Unbound: Towards a New Politics of Place', *Geografiska Annaler*, vol. 86, iss. 1, pp. 33-44, <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2004.00152.x>.
- Andrichenko, LV 2017, 'The Strategy of the State Regional Development of the Russian Federation: the Legal Framework', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 5, pp. 5-17, https://doi.org/10.12737/article_58f48b493b3517.28201840, (in Russian).
- Denisova, GS, Dmitriev, AV & Klimenko, LV 2010, *South-Russian Identity: Factors and Resources*, Moscow, 176 p., (in Russian).
- Denisova, GS & Radovel, MR 2000, *Ethnosociology*, Rostov-on-Don, 275 p., (in Russian).
- Goncharik, AA 2011, 'Theoretical Problems of Studying the Formation of Regional Identity', *Identichnost' kak predmet politicheskogo analiza: sbornik statey po itogam Vserossiyskoy nauchno-teoreticheskoy konferentsii*, Moscow, pp. 221-232, (in Russian).
- Kulakov, SV 2015, 'Problems of Formation of Regional Political Identity in Modern Russia', *Pro Nunc. Sovremennyye politicheskkiye protsessy*, no. 1, pp. 142-151, (in Russian).
- Markin, VV 2008, 'Regional Sociology: Problems of Social Identification and Modeling of Russian Regions', *Rossiya reformiruyushchayasya*, no. 7, pp. 229-249, (in Russian).
- Paasi, A 2010, 'Regions are Social Constructs, but Who or What 'Constructs' Them? Agency in Question', *Environment and Planning*, vol. 42, pp. 2296-2301, <https://doi.org/10.1068/a42232>.
- Paasi, A 2011, 'The Region, Identity, and Power', *Procedures – Social and Behavioral Sciences*, no. 14, pp. 9-16.
- Shaginyan, MA 2013, 'Region as an Object of Scientific Study', *Vlast' i upravleniye na Vostoke Rossii*, no. 4 (65), pp. 39-42, (in Russian).
- Sukhanov, VM 2009, *Regional Political Identity in Russia: a Theoretical Analysis of the State and Prospects*, D.Phil. thesis abstract, Saratov, 44 p., (in Russian).
- Tsepeleva, AYU 2013, 'Socio-Territorial Identification and Branding of the Region', *Vlast'*, no. 6, pp. 143-156, (in Russian).
- Vazagov, VM & Vazagova, FV 2012, 'Regional Policy for Sustainable Development', *Ekonomicheskkiye nauki*, no. 87, pp. 128-131, (in Russian).