DOI: 10.18101/978-5-9793-1682-6-222-227

РЕГИОН ПРИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

© Санчат Сайдаш Сайын-оолович

аспирант,

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Россия, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6 tuva_ulus@mail.ru

Аннотация. Рассматриваются подходы к объяснению сущности феномена политической системы, региона в Российской Федерации, систематизация подходов к содержанию понятия «регион». Отмечено, что обоснованной и целесообразной представляется точка зрения, согласно которой регион понимается как государственно-территориальное образование, имеющее статус субъекта федерации, с данной точки зрения рассмотрение политической системы отдельного субъекта федерации вносит в понятие «регион» важный методологический смысл, раскрывающий представление о региональной политической системе.

Ключевые слова: Россия, политическая система, регион, субъект Федерации, модернизация управления.

Для современного мира характерен рост многообразия типов политического устройства, которые влияют на конфигурацию национальных политических систем. Такая неоднородность обусловлена разнонаправленным характером политического развития, где отсутствуют универсальные модели развития, которые одинаково пригодны для всех государств. И несмотря на многообразие политических систем, практически во всех крупных по территории и неоднородных по своей структуре странах мира наблюдается как минимум три уровня политического пространства, как национальный (государственный), субнациональный (региональный) и местный (локальный) уровни.

Данная проблема все более становится отчетливым по мере углубления модернизации управления и всей политической системы страны и неоднозначностью проявлений ее последствий. Достаточно, например, рассмотреть эволюцию политических систем некоторых субъектов федерации: в одних регионах происходит относительное становление элементов демократических основ, со сменой основных политических акторов, в других — заметно становление авторитарных систем с сочетанием в себе неопатримониальных черт, таких как персонифицированность власти, преобладание в структуре политико-экономических процессов клиентарно-патронажных отношений, концентрация и частное использование государственно-административных ресурсов основными политическими акторами.

В этих условиях актуальными являются исследования эволюции политических систем регионов, что определяется значимостью в развитии современной политической системы страны региональной составляющей, которая накладывает отпечаток на систему федеральных и субфедеральных взаимодействий и управления.

Отметим, что универсального понятия «политическая система» в современной политической науке нет, поскольку имеются разные подходы к анализу политики и власти, с которыми напрямую связана данная категория. Представление о политике как некой самостоятельной целостности составляет основу современных теорий политических систем. Политика является особой формой человеческой деятельности наряду с моралью, религией и экономикой. И политическая деятельность осуществляется в пределах определенной политической системы.

В современных исследованиях отечественных федеративных отношений преобладает тенденция в качестве аналитической единицы использовать понятие региона как территориальную основу структурной организации российского государства. Данная ситуация, на наш взгляд, объясняется несколькими причинами.

Во-первых, в отечественной политической регионалистике понятие «регион» рассматривается в узком и широком смысле. В узком смысле представляет собой административную единицу первого субнационального уровня (административно-юридическая трактовка региона) [1, с. 38]. В широком смысле это часть государственной территории, которая носит определенные политические качества и характеристики. Регион может быть установлен формально, то есть, определен законом, и неформальным, определяемым учеными [2, с. 47–48].

Во-вторых, термин «регион» в политической лексике имеет два основных аспекта [3, с. 32]. Первый аспект представляет собой нормативное понимание, то есть непосредственное определение и закрепление термина «регион» в конституциях (основных законах) и правовых актах отдельных государств. Законодательство России определяет регион как «часть территории Российской Федерации, обладающей общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации»¹. Стоит отметить, что географическая составляющая является детерминирующим фактором данного определения. И на рубеже 1980—1990 гг. термин «регион» закрепляется за ее территориальными единицами [4, с. 121], для рассмотрения проблемных вопросов республик, автономий, краев и областей в правовом поле и с позиций взаимных прав и

_

 $^{^1}$ Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Российская газета. № 109. 11.06.96; Собрание законодательства РФ. 03.06.1996 г. № 23, ст. 2756. Утратил силу — указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017. № 13.

обязанностей субъектов Российской Федерации по отношению к федеральному центру и друг к другу. Второй аспект, это доктринальное понимание, где термин может определяться в зависимости от контекста и как синоним автономного образования, и субъекта федерации, и как единицы местного самоуправления. Так, к примеру, регион можно определить как территориальное или государствоподобное образование в состоянии изменения своего конституционно-правового статуса [5, с. 11].

Придание политического смысла, концептуальное осмысление понятия «регион» в отечественной политологии пришло в постсоветское время. Историческая эволюция региона всегда связывается с властеотношениями, процессами перераспределения властных полномочий между имеющимися уровнями. Как справедливо отмечает А.П. Клемешев, существуют различные подходы к определению понятия «регион», которые напрямую зависят от целей и интересов представителей разных научных знаний. Кроме того, неодинаковыми являются основания и критерии выделения регионов [6, с. 22].

Согласно систематизации подходов к обозначению содержания понятия «регион», проведенной М.Л. Лебедевой, возможно выделение нескольких групп определений [7, с. 33]. В первую группу определений входят трактовки, которыми не раскрываются основные характеристики и сущность региона, где перечисляются различные образования, называемые этим словом.

Во второй группе содержатся определения в своей основе имеющие властную составляющую. Например, Г.Т. Сардарян определяет «регион» как составляющую часть государства, как нижестоящее, по отношению к понятию центральной власти, совокупность нескольких государств, которые имеют функциональные связи и образуют общую систему [8, с. 14]. А.И. Трейвиш считает, что регион является синонимом субъекта Российской Федерации [9, с. 16]. Схожую трактовку дают В.Г. Игнатов и В.И. Бутов: «Регион — территория в административных границах Российской Федерации, характеризующаяся следующими основополагающими чертами: комплексностью, целостностью, специализацией и управляемостью, то есть наличием политико-административных органов управления» [10, с. 18].

В третью группу включены определения, которые несут пространственно-территориальную направленность. Территориальный признак является отличительной чертой политического региона от социокультурных, этноконфессиональных, общественно-политических и других объединений. Регион — это понятие, посредством которого обозначается территория, выделенная по определенным характеристикам и отделенная по этим характеристикам от другой территории, то есть другого региона. Территория может быть физической базой для образования региональной общности, которая не поддается искусственной реконструкции. Это образование, которое специально создано для повышения эффективности управления через объединение территорий на основе сходства социально-экономического развития и географических условий [11, с. 23–25].

В четвертую группу входят определения, где акцент ставится на имеющие место толкования региона, разные подходы классификации (исторические, географические, цивилизационные, формально-юридические, социально-экономические и пр.).

Надо сказать, что некоторыми исследователями отмечается соответствие понятия «регион» как федеральному округу Российской Федерации, так и субъекту федерации. Данная точка зрения, по нашему мнению, придерживается пространственно-территориального направления на основе сходства социально-экономического развития и географических условий регионов, относящемуся третьей группе приведенной систематизации. На наш взгляд, не следует соотносить данное понятие с федеральным округом при рассмотрении региональных политических систем. В этом отношении мы согласны с позициями, что на окружном уровне не ведется собственное нормативное регулирование, отсутствуют органы законодательной (представительной) и судебной власти федеральных округов. Федеральный округ является макрорегионом, специально созданным для повышения эффективности управления, обеспечивающим реализацию полномочий Президента Российской Федерации в кадровой, контрольной и других сферах на межрегиональном уровне координации [12; 13].

Таким образом, исходя из указанных групп определений и учитывая многозначность данного термина, мы полагаем, что при анализе региональной политической системы представляется подходящим использование административно-юридического подхода к понятию «региона», относящегося ко второй группе определений. В этом смысле нам близок подход М. Г. Потапова, который утверждает: «... наиболее обоснованной и целесообразной представляется точка зрения, согласно которой регион понимается как государственно-территориальное образование, имеющее статус субъекта федерации» [14, с. 20],

На наш взгляд, с данной точки зрения рассмотрение политической системы отдельного субъекта федерации вносит в понятие «регион» важный методологический смысл, раскрывающий представление о региональной политической системе. Анализ составляющих региональной политической системы, помогает выявить сущностную причину, по которой региональные политические системы, по нашему мнению, следует выделять как самостоятельный элемент федеральной политической системы. Чисто институциональный подход не в состоянии выявить основания для выделения данных систем, поскольку по своей нынешней унифицированной институциональной природе они не имеют отличительных признаков, поэтому являются в некотором смысле «невидимой» для системного анализа [15].

Необходимо помнить, что ключевой вопрос в изучении систем это рассмотрение их сущностной основы — сочетание элементов, которые связаны между собой, обретающие во взаимодействии системные, новые качества, способные совместно менять свои признаки, переходить в различные состояния. Для Российской Федерации как одному из крупнейших государств мира даже в условиях централизации и укрепления вер-

тикали власти, функционирование стабильных и эффективных региональных политических систем является важной системной задачей в связи с разнообразием политической сферы составляющих ее субъектов. В этих условиях актуализируется задача осмысления субнациональных политических систем, поскольку каждый конкретный регион, будучи частью государства, все чаще фокусируется исключительно на своих индивидуальных особенностях, охватывает области, значимые для функционирования всей политической системы страны.

Литература

- 1. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Москва: Изд. дом. ГУ ВШЭ. 2012. 599 с.
- 2. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография. Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. 399 с.
- 3. Лебедева М. Л. Аспекты понимания термина «регион»: политикоисторическая аградация // Вестник Марийского государственного университета. Сер. Исторические науки. Юридические науки. 2018. Т. 4, № 2. С. 30–37
- 4. Володин А. В. О политической субъектности регионов РФ // Власть. 2012. № 6. С. 121–124.
- 5. Орехович А. В. Развитие регионализма в странах Европы: конституционно-правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2011. 30 с.
- 6. Клемешев А. П. Регион в условиях глобализации // Вестник ВГУ. Сер. Гуманитарные науки. 2005. № 2. С. 22–38.
- 7. Лебедева М. Л. Аспекты понимания термина «регион»: политикоисторическая аградация // Вестник Марийского государственного университета. Сер. Исторические науки. Юридические науки. 2018. Т. 4, № 2. С. 30–37
- 8. Сардарян Г. Т. Политические проблемы взаимоотношений регионов с центральной властью в Италии: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 2015. 35 с.
- 9. Трейвиш А. И. Регионализм и регионализация в России // Регионы и регионализм в странах Запада и России. Москва: ИВИ РАН, 2001. С. 15–25.
- 10. Игнатов В. Г., Бутов В. И. Регионоведение (методология, политика, экономика, право): учебное пособие. Ростов-на-Дону: МарТ, 1998. 217 с.
- 11. Полосин А. В. Регион в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. Москва, 2013. 48 с.
- 12. Чертков А. Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения // Журн. рос. права. 2009. № 12. С. 22–31.
- 13. Территория в публичном праве: монография / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова; Московский гос. юр. университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). Москва: Норма; ИНФРА-М, 2013. 320 с.

- 14. Потапов М. Г. Регион субъект Федерации: проблемы понимания и соотношения // Сибирское юридическое обозрение. 2016. № 3(32). С. 20.
- 15. Санчат С. С. Исследование региональных политических систем в современной России: актуальность и перспективы // Вопросы политологии. 2021. Т. 11, № 3(67). С. 760–766.

THE REGION IN THE MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AND REGIONAL POLITICAL SYSTEMS

Saidash S. Sanchat
Postgraduate,
Department of Public and Municipal Administration, Siberian
Institute of Management – Branch of Russian Presidential
Academy of National Economy and Public Administration
Russia, 630102, Novosibirsk, st.Nizhegorodskaya, 6
tuva ulus@mail.ru

Abstract. Approaches to explaining the essence of the phenomenon of the political system, the region in the Russian Federation, systematization of approaches to the content of the concept of "region" are considered. It is noted that the point of view according to which the region is understood as a state-territorial entity with the status of a subject of the federation is justified and expedient, from this point of view, the consideration of the political system of a separate subject of the federation makes an important methodological sense in the concept of "region", revealing the idea of a regional political system.

Keywords: Russia, political system, region, subject of the Federation, modernization of governance.