

УДК 342.1

РЕГИОН – СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И СООТНОШЕНИЯ Region and the Subject of Federation: the Problems of Understanding and Correlation

ПОТАПОВ Михаил Григорьевич – заведующий кафедрой теории государства и права Новосибирского государственного технического университета, кандидат юридических наук, доцент (Новосибирск)

Potapov Michail G. – Head of the Theory of State and Law Department, Novosibirsk State Technical University, Candidate of Legal Science, Associate Professor (Novosibirsk)

m.potapov@ngs.ru



Аннотация. В статье рассматриваются проблемы понимания терминов «регион» и «субъект федерации» и их соотношения друг с другом. Проанализировано понятие «регион» и обозначены его признаки применительно к федеративному устройству государства. На основе проведенного анализа доказыва-ется идентичность смыслового содержания терминов «регион» и «субъект федерации».

Annotation. The article deals with the problem of understanding the terms "region" and "the subject of the federation" and their correlation. It analyzes the concept of the term "region" and identifies its signs in respect to the federal structure of the state. The research done proves the identity of the semantic content of the terms "region" and "the subject of the federation".

Ключевые слова: регион, субъект федерации, федерация, федеративное устройство государства.

Keywords: region, subject of the federation, federation, the federal structure of the state.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-17-22

Латинский термин «регион» впервые был введен в русский речевой оборот предположительно в конце XIX в. В Словаре иностранных слов И. Ф. Бурдона и А. Д. Михельсона (1877 г.) он определялся как «страна, область, пространство воздуха»¹. Однако это слово практически не применялось и «продолжало существовать как бы в языковом запаснике, как возможная, потенциальная лексическая единица» [1]. Восстанавливалась эта лексическая единица в наше время первоначально, как ни странно, в форме прилагательного «региональный», из которого уже по языковым законам было восстановлено и слово «регион» [1].

В период существования СССР термин «регион» стал востребованным ориентировочно

только в 1975 г. в связи «с новым направлением в экономической науке – региональной экономикой» [14, с. 22–23]. В настоящее время этот термин рассматривается с разных точек зрения: территориальной, экономической, социальной, политической, управленческой, административной [24]. К признакам региона специалисты стали относить не только его экономические характеристики, но и исторические, географические, климатические, демографические, этнические, государственно-территориальные факторы [28, с. 11–13]. Очевидно, что эти признаки, в силу своей абстрактности и неопределенности, также не позволяют сформулировать однозначное понятие «регион», и провести грани различий,

¹ Цит. по: Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. М. : Мысль, 1983. С. 69.

в том числе территориальные, между регионами можно весьма условно.

Приведенные трактовки понятия «регион» и его признаков свидетельствуют о разбросе мнений авторов по данному вопросу, поскольку речь может идти о комплексе явлений, группе стран, межтерриториальном объединении, территории, районе страны, территориальном образовании, субъекте федерации. Объясняется такое многообразие, во-первых, различными научными интересами исследователей, изучающих те либо иные части территории земного шара, его континентов, стран, государств и их устройство, и, во-вторых, разными методологическими подходами (географическими, политическими, экономическими, социальными, управленческими, правовыми) к определению термина «регион».

Таким образом, понятие «регион» многозначно, не является универсальным, рассматривается и определяется авторами с разных точек зрения: географической, экономической, административно-территориальной, политической, социально-культурной и правовой.

На взгляд исследователей, «с юридической точки зрения, где превалирует формально-юридический подход, основанный на анализе правовых текстов, не следует подменять два этих понятия (Речь идет о регионе и субъекте федерации. – М. П.)» [23, с. 520]. Авторы аргументируют этот вывод тем, что:

1) «в рамках теории федерализма “регион” государства является больше политологическим термином, а “субъект” (Федерации. – М. П.) – административно-юридическим» [23, с. 522];

2) «законодатель разграничивает два понятия: “субъект” и “регион”», поскольку в «Основных положениях региональной политики в России», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 [16], «под регионом понимается “часть РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий”», и «исходя из такой трактовки, некоторые субъекты Российской Федерации вообще не являются регионами» [23, с. 520];

3) «законодатель намеренно использует в правовых текстах понятие “регион” для того, чтобы сделать акцент не на территориальные рамки субъекта (Федерации. – М. П.), выделенные формально-юридическим способом, а именно на некую территориальную общность, возникающую либо в рамках гражданского общества,

либо в рамках экономического, политического или исторического взаимодействия» [23, с. 520];

4) «закон, в частности Конституция РФ 1993 г., дает четкое определение составу отечественной Федерации и называет ее составные части субъектами, классифицируя в дальнейшем уже в зависимости от порядка образования, географических особенностей и этнической дифференциации на республики, области, края, автономные округа, автономные области, города федерального значения» [23, с. 520];

5) «“регион”... может соответствовать как субъекту Федерации, так и федеральному округу Российской Федерации» [23, с. 522];

6) термин «регион» в высокой степени полисемичен [23, с. 522].

Однако эти аргументы не вносят ясности в существующие определения анализируемых терминов, не приводят к общему знаменателю неоднозначность их понимания и потому не убедительны по следующим основаниям:

1. В суждениях авторов представленных аргументов обращено внимание на политологическое значение термина «регион», который определяется в этом смысле как «часть административно-территориального деления государства, представляющая собой субнациональный уровень политического процесса, где действуют региональные властные институты» [23, с. 520]. В этом случае, как пишут они же, такое определение понятия «регион» может совпадать с термином «субъект федерации» [23, с. 520, 522].

2. В «Основных положениях региональной политики в России» закреплены термины «регион» и «субъект федерации», но первый из них определяется весьма абстрактно и может быть сопоставим с субъектом федерации весьма условно, а второй не имеет дефиниции. При этом авторы попытались применить абстрактное определение региона к субъекту федерации и сделали вывод, что, в частности, Еврейская автономная область не является регионом, поскольку создана искусственно и потому не обладает *общностью* природных, социально-экономических, национально-культурных условий [23, с. 520]. Эту самую «общность условий» в определении понятия региона авторы не раскрывают и не учитывают, что субъект федерации уже имеет свою историю, а также имеет: территориальные границы и население, проживающее там; органы государственной власти и их нормативные правовые регуляторы; бюджет; социально-экономическую

и инженерно-технологическую инфраструктуру. Думается, что так называемая «общность условий региона» должна вписываться в названные параметры субъекта федерации.

3. Термины «регион» и «субъект федерации» в некоторых федеральных нормативных правовых актах России соотносятся по своему смыслу в нескольких вариантах. Так, в одном случае регион не сопоставляется с субъектом федерации и определяется как общность природных, социально-экономических, национально-культурных условий; в другом такая идентификация региона с субъектом федерации допускается, поскольку их территориальные границы могут совпадать; в третьем регион может объединять территории нескольких субъектов федерации. Указанный подход закреплен в тех же «Основных положениях региональной политики в России», и потому такого рода соотношения (сочетания) терминов «регион» и «субъект федерации» только осложняют взаимоотношения федерации и ее субъектов. В то же время в других федеральных нормативных актах регион и субъект федерации соотносятся по своему смысловому значению как идентичные термины. В частности, в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» эти термины по своему смыслу совпадают [15]. Такого рода совпадения объясняются тем, что решение вопросов региональных программ, нормативов и разрешений; региональной безопасности; регионального надзора, бюджета, налогов и сборов, установленных федеральным законом, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов федерации. В этом случае очевидно, что прилагательное «региональный» имеет отношение и к субъекту федерации, и к региону федеративного государства.

4. Утверждение о том, что «Конституция РФ 1993 г. дает четкое определение составу Российской Федерации и называет ее составные части субъектами, классифицируя в дальнейшем уже в зависимости от порядка образования, географических особенностей и этнической дифференциации на республики, области, края, автономные округа, автономные области, города федерального значения» [23, с. 520], лишь подтверждает смысловую идентичность субъекта федерации и региона. Объясняется это тем, что

субъект федерации, так же как и регион, имеет географические особенности и этническую дифференциацию, а также социально-экономическую и национально-культурную специфику.

5. Тезис о том, что регион может соответствовать федеральному округу, опровергается, поскольку последний представляет собой макрорегион, имеющий стратегическое значение для территориального развития России, обеспечивающий реализацию полномочий главы государства (прежде всего формирование межрегионального уровня координации в контрольной, кадровой и информационной сферах) в территориальном аспекте [22, 25]. При этом создание на территории РФ федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах повлекло за собой системное изменение в размещении многих территориальных органов федеральных органов (перестройку по окружному принципу) как исполнительной власти, так и не относящихся к ней. Данные органы выполняют лишь функции отдельных федеральных органов государственной власти, особых окружных функций этих органов не предусмотрено. На уровне федерального округа не осуществляется собственное нормативное правовое регулирование, так как территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не выполняют нормотворческих функций. Отсутствуют и органы законодательной (представительной), судебной власти федеральных округов [22, 25].

6. Термин «регион», в отличие от термина «субъект федерации», не закреплен в тексте Конституции РФ, но вместе с тем здесь речь идет о федеральном фонде регионального развития (ст. 71 Конституции РФ), понятие которого не раскрывается. Вместе с тем в постановлении Правительства РФ от 10 апреля 2007 г. № 212 говорится о субвенциях этого фонда именно для субъектов Федерации [17]. Под субвенциями бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам этих субъектов в целях финансового обеспечения их расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Федерации в установленном порядке (ст. 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). Такие субвенции являются одной из форм межбюджетных

трансфертов из федерального бюджета, под которыми понимаются средства, предоставляемые одним бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации (ст.ст. 6, 129 БК РФ). В данном случае совершенно очевидно, что речь идет о финансовых взаимоотношениях Федерации и ее субъектов, или регионов, в которых решаются вопросы регионального развития, т. е. развития субъектов Федерации.

Таким образом, наиболее обоснованной и целесообразной представляется точка зрения, согласно которой регион понимается как государственно-территориальное образование, имеющее статус субъекта федерации. Известно, что такой статус устанавливается конституцией федеративного государства и (или) федеративным договором. При этом в решении вопросов понимания анализируемых терминов необходимо учитывать, что субъект федерации является одним из участников внутренней политики федеративного государства, когда речь идет о так называемой региональной ее составляющей (государственной, федеративной, экономической, социальной, экологической, национально-этнической и правовой).

Однако в «Основных положениях региональной политики в России» упоминаемый весьма часто термин «субъект федерации» не имеет дефиниции. В этом документе также не закреплены такие термины, как политическая, политико-правовая или политико-территориальная организация. Значит, в данном случае ставится под вопрос их официальное нормативно-правовое применение к субъекту федерации как к одному из участников федеративной и региональной политики государства. Вместе с тем в «Основных положениях региональной политики в России» зафиксирован термин «регион», под которым понимается часть *территории федерации*, обладающая *общностью* природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий [6, с. 301; 18].

Таким образом, дефиниции анализируемого термина «регион»: 1) не позволяют однозначно идентифицировать какую-либо часть территории страны; 2) содержат весьма абстрактные формулировки общности природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, которые имеют отношение к государству в целом, независимо от форм его территориального устройства, в том числе и федеративного; 3) по сути, не отвечают на вопрос о его понимании.

Поэтому думается, что для научно-теоретического определения термина «регион» и его практической идентификации необходим юридический подход, позволяющий увидеть не столько природную, социально-экономическую, национально-культурную или иную не определенную реальными границами территорию, сколько, прежде всего, территорию, имеющую конкретное правовое положение, закрепляющее относительно самостоятельные правовые институты региональных органов государственной власти или органов государственной власти субъектов федерации, их компетенцию и пределы правового регулирования общественных отношений, осуществляемые этими органами в рамках установленных административно-территориальных границ государственных образований в федерации. При этом следует учитывать не только природные, географические, политические, социально-экономические, национально-культурные и прочие условия существования государства, но и его территориальное устройство, которое разграничивается на составляющие элементы:

1) административно-территориальных образований (области, районы – Беларусь; округа, районы – Бутан; области, уезды, районы, провинции, города центрального подчинения – Китай; префектуры – Руанда; провинции – Афганистан; провинции, префектуры – Марокко; префектуры, округа – Албания; департаменты – Боливия; департаменты и коммуны – Франция) в унитарных государствах;

2) государственно-территориальных образований (штаты – Австралия, Бразилия, Нигерия, США; земли – Австрия, ФРГ; провинции – Аргентина, Пакистан; кантоны – Швейцария; эмираты, княжества – ОАЭ; республики, края, области, города федерального значения – Россия), субъектов федерации в федеративных государствах [13; 21; 26, с. 13].

Организация и осуществление политической власти в государстве и его территориальных образованиях, формирование и деятельность органов государственной власти и их компетенция в реализации собственных полномочий, разграничивающиеся между этими органами, позволяют говорить о необходимости формирования (выстраивания, создания) системы публично-правового управления социальными процессами в любом организованном обществе. В этих процессах весьма важное значение имеет система

государственного устройства страны, которая представляет собой иерархическую, отраслевую и территориальную структуру взаимоотношения ее центра и регионов [13]. При этом в федерации ее субъекты являются системообразующими элементами, поскольку в своей совокупности создают именно федеративную, а не иную форму территориального устройства государства [4, с. 117]. В таком устройстве организация и осуществление политической власти, в силу федеральной конституции и (или) федеративного договора, распределяются между государственными органами не только по так называемой «горизонтали» в соответствии с принципом ее разграничения на законодательную, исполнительную и судебную, а также по отраслевому признаку, но и по «вертикали» в соответствии с принципом разграничения предметов ведения федерации и ее субъектов по уровням правового регулирования общественных отношений (федеральный и региональный), а также по юридической силе нормативных правовых актов (федеральные акты и региональные акты). Видимо, учитывая эту специфику федерации, авторы «Основных положений региональной политики в России» записали, что регион *может* совпадать с границами территории субъекта федерации либо объединять территории нескольких ее субъектов. Слово «может» в этом предложении означает, что границы территорий региона и субъекта федерации могут совпадать или не совпадать, во всяком случае, такое совпадение необязательно. В упомянутом документе также не прописан и правовой механизм установления такого совпадения либо несовпадения границ этих территорий. Следовательно, при возможном совпадении границ территорий региона и субъекта федерации эти два термина по своему смысловому значению можно трактовать идентично. При этом следует применять термин «регион» не сам по себе, а по отношению к федеративному устройству страны. В этом случае более адекватен и применим в обозначенном научном исследовании термин «регион федеративного государства».

Научный анализ трактовок термина «субъект федерации» показывает, что этот термин: 1) определяется исследователями неоднозначно (государство в составе федерации [2, с. 3–12; 8, с. 107–109; 11, с. 104; 29, с. 5]; государственное образование [9, с. 30–31; 12, с. 14; 19; 20, с. 693]; часть территории федеративного государства

[27, с. 1055]; государствовподобное образование [10, с. 122]; политико-территориальное образование (регион) [3, с. 27]; политико-административное территориальное образование в составе федерации [5]; административно-территориальная единица государства [23, с. 522]; установленная федеративным договором (федеральной конституцией) форма территориальной организации публичной власти с присущими ей признаками государственности [7, с. 11]); 2) идентифицируется с регионом федеративного государства, поскольку имеет: а) систему органов государственной власти, наделенных соответствующей компетенцией (полномочиями, предметами ведения) на основании конституции федеративного государства и (или) федеративного договора; б) систему нормативных актов, имеющих юридическую силу, иерархическую и отраслевую структуру; в) в пределах установленных границ определенную территорию и проживающее на ней население; г) бюджет, структура которого включает доходную часть налоговых и неналоговых финансовых поступлений и расходную часть для решения вопросов предметов своего ведения.

Таким образом, регион федеративного государства, иначе субъект федерации, представляет собой: 1) государственное образование в составе федеративного государства, органы власти которого осуществляют правовое регулирование общественных отношений в рамках своей правотворческой компетенции, по соответствующим предметам ведения и в пределах границы своей территории; 2) государственно-территориальное образование в составе федеративного государства, в котором образованы и функционируют органы государственной власти, приняты и действуют региональные нормативные правовые акты, сформирован и реализуется региональный бюджет.

Полагаем, что термины «регион» и «субъект федерации» по своему смысловому значению идентичны, т. е. под регионом можно понимать субъект федерации, а последний может представлять собой определенный регион федеративного государства. Такой методологический прием объясняется необходимостью внесения единообразной трактовки обозначенных терминов в исследование регионального права. При этом определение «региональный» может быть применимо не только к органам государственной власти субъекта федерации

(региональные органы государственной власти) или к политике (региональная политика), или к экономике (региональная экономика) федеративного государства, но и к праву субъекта федерации (региональное право, право региона федеративного государства). В противном случае не представляется возможным адекватно исследовать явления регионального права.

Библиографический список

1. Алаев, Э. Б. Социально-экономическая география : понятийно-терминолог. слов. / Э. Б. Алаев. – М. : Мысль, 1983. – 350 с.
2. Государственное устройство Российской Федерации : учеб. пособие / М. И. Кукушкин, М. С. Саликов, Е. И. Шавловский и др. ; отв. ред. М. И. Кукушкин, П. Г. Шекожихин. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. юрид. акад., 1993. – 90 с.
3. Добрынин, Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Добрынин. – Тюмень, 2004. – 57 с.
4. Добрынин, Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации : моногр. / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2003. – 468 с.
5. Добрынин, Н. М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и каждого. Современная версия новейшей истории государства [Электронный ресурс] / Н. М. Добрынин // Ин-т проблем освоения Севера СО РАН. – Режим доступа: <http://www.ipdn.ru/tics/doc0/ZQ/rio/Dobrynin-slovar.pdf> (дата обращения: 05.06.2016).
6. Иванец, Г. И. Конституционное право России : энцикл. слов. / Г. И. Иванец, И. В. Калинин, В. И. Червонюк ; под общ. ред. В. И. Червонюка. – М. : Юрид. лит., 2002. – 432 с.
7. Ким, Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. В. Ким. – Тюмень, 2009. – 43 с.
8. Козлова, Е. И. Конституционное право России / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М. : Юрист, 1995. – 480 с.
9. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М. : Фонд «Правовая культура», 1996. – 639 с.
10. Курашвили, К. Т. Федеративная организация Российского государства / К. Т. Курашвили. – М. : Компания Спутник+, 2000. – 172 с.
11. Лазарев, В. В. Теория государства и права : учеб. для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Спарк, 1998. – 448 с.
12. Лебедев, А. Н. Статус субъекта Российской Федерации: основы концепции, конституционная модель, практика / А. Н. Лебедев. – М. : ИГП РАН, 1999. – 197 с.
13. Мазуров, В. Ю. Система территориального устройства России: понятие, структура, принципы построения / В. Ю. Мазуров // Новый юрид. журн. – 2011. – № 4. – С. 116–126.
14. Некрасов, Н. Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы : моногр. / Н. Н. Некрасов. – М. : Экономика, 1978. – 344 с.
15. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
16. Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
17. Об утверждении Правил предоставления субъектам Российской Федерации субсидий из Федерального фонда регионального развития : постановление Правительства Рос. Федерации от 10 апр. 2007 г. № 212 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 16. – Ст. 1914.
18. Основные положения региональной политики в Российской Федерации : утв. Указом Президента Рос. Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2756.
19. Попова, С. Статус субъекта Российской Федерации: общее и особенное [Электронный ресурс] / С. Попова // Каз. центр федерализма и публич. политики. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n10/5/> (дата обращения: 05.06.2016).
20. Популярный юридический энциклопедический словарь / редкол.: О. Е. Кутафин, В. А. Туманов, И. В. Шмаров и др. – М. : Большая рос. энцикл., 2001. – 800 с.
21. Правовые системы стран мира [Электронный ресурс] : энцикл. справ. / под ред. А. Я. Сухарева // Комментар. рос. законодательства. – Режим доступа: http://kommentarii.org/strani_mira_eciklopediy/index.html (дата обращения: 05.06.2016).
22. Территория в публичном праве [Электронный ресурс] : моногр. / И. А. Алебастрова, И. А. Исаев, С. В. Нарутто и др. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
23. Цыганок, Н. А. «Субъект» и «регион» федерации: проблема соотношения научных понятий / Н. А. Цыганок // Вестн. Башк. ун-та. – 2011. – Т. 16. – № 2. – С. 519–522.
24. Черкасов, П. С. Регион как социально-экономическая система [Электронный ресурс] / П. С. Черкасов // Проблемы соврем. экономики. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=4568> (дата обращения: 05.06.2016).
25. Чертков, А. Н. Законодательное регулирование территориального устройства Российской Федерации: проблемы и решения / А. Н. Чертков // Журн. рос. права. – 2009. – № 12. – С. 22–31.
26. Чертков, А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы / А. Н. Чертков. – М. : Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2009. – 343 с.
27. Чиркин, В. Е. Субъекты федерации / В. Е. Чиркин // Юрид. энцикл. / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юрист, 2001.
28. Шинковский, М. Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации : моногр. / М. Ю. Шинковский. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2000. – 336 с.
29. Юсубов, Э. С. Теория федерализма в России / Э. С. Юсубов. – Томск : Изд-во НТЛ, 1998. – 110 с.