

РЕГИОНАЛИЗМ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ В ПРАВЕ

© 2023 г. С. Б. Нанба

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*

E-mail: nanbasaria@gmail.com

Поступила в редакцию 19.12.2022 г.

Аннотация. В статье в основу пространственного развития государства положены институциональный смысл и значение региона как исходной полисистемной категории науки и законодательства. В предмете правового регулирования понятие региона раскрывается в структурной связи экономики, юриспруденции, социологии. Исследование регионального развития предполагает выяснение соотношения понятий «регионализм» и «регионализация». В концепции авторского понимания регионализм представляет собой идентификационную основу региона, а регионализация – практическую трансформацию публичной власти. На основе этого автором предложены подходы к категоризации регионализма и регионализации в понятийном аппарате современной юриспруденции.

Ключевые слова: регион, регионализация, регионализм, территория, пространство, публичная власть, местное самоуправление, территориальное развитие, децентрализация, идентичность.

Цитирование: Нанба С.Б. Регионализм и регионализация: проблемы и перспективы в праве // Государство и право. 2023. № 11. С. 38–48.

DOI: 10.31857/S102694520028714-6

REGIONALISM AND REGIONALIZATION: PROBLEMS AND PROSPECTS IN LAW

© 2023 S. B. Nanba

*Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Moscow*

E-mail: nanbasaria@gmail.com

Received 19.12.2022

Abstract. In the article of the spatial development of the state is based on the institutional meaning and significance of the region as the original polysystemic category of science and legislation. In the subject of legal regulation, the concept of a region is revealed in the structural connection of economics, jurisprudence, and sociology. The study of regional development involves clarifying the relationship between the concepts of “regionalism” and “regionalization”. In the concept of the author’s understanding, it is the identification basis of the region, and regionalization is the practical transformation of public authority. Based on this, the author proposes approaches to the categorization of regionalism and regionalization in the conceptual apparatus of modern jurisprudence.

Key words: region, regionalization, regionalism, territory, space, public authority, local self-government, territorial development, decentralization, identity.

For citation: Nanba, S.B. (2023). Regionalism and regionalization: problems and prospects in law // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 38–48.

Введение

Пространство планеты Земля имеет множество видов, которые определенным образом структурированы, а также классифицируются различными направлениями научного познания. Для научных и практических целей виды пространств имеют определенные единицы. В частности, единицей изучения и научного осмысления, равно как и практического использования и планирования пространственного развития, выступает регион.

Регион представляет собой зафиксированное на карте мира или конкретного государства пространство, имеющее определенный статус и характеристики. Причем соответствующие характеристики могут быть как естественно-научными (например, физико-географическими), так социальными (например, политико-правовыми). Настоящее исследование сосредоточено на анализе социальных характеристик регионов, призванных идентифицировать их юридический (правовой) статус.

Представляется, что введению в структуру научного знания понятия «регион» предшествовал термин «провинция» как собирательное наименование для относительно крупных территориальных единиц¹. Осмысление различных социальных характеристик региона находится в фокусе исследований, в частности, философии², социологии³, экономики, политологии⁴, юриспруденции⁵.

¹ См.: Мир политической науки: в 2 кн. Кн. 1. Категории / отв. ред. А.Ю. Мельвиль. М., 2004. С. 592.

² Социокультурный портрет региона. Типовая программа и методика: сб. материалов конференции «Социокультурная карта России и перспективы развития российских регионов». Москва, Институт философии РАН, Центр изучения социокультурных изменений. 27 июня – 1 июля 2005 г. / под ред. Н.И. Лапина, Л.А. Беляевой. М., 2006.

³ См.: Региональная идентификация в дискурсе социального пространства России: социологическое измерение // Российское общество: трансформации в региональном дискурсе (итоги 20-летних измерений) / под науч. рук. М.К. Горшкова, В.А. Ильина и др. Вологда, 2015. С. 92–119.

⁴ См.: Карпенко А.М. Региональная идентичность как категория политической практики: дис. ... полит. наук. М., 2008.

⁵ См.: Прохорова М.Ю. Поиски оптимальной организационной формы международного сотрудничества: от регионализма к универсализму // Вестник СПбУ. Сер. «Право». 2015. № 4. С. 31–43; Лексин И. Федерализм и регионализм в политико-правовой природе современной России // Федерализм. 2015. № 3. С. 115–126; Малько А.В., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю. Обзор Всероссийской научной конференции в форме «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» по теме «Федерализм: эволюция и современное состояние» // Государство и право. 2016. № 12. С. 111–117; Мамсуров Т.Д. Регионализм: главная тенденция правовой эволюции // Журнал рос. права. 2001. № 4. С. 12–20; Ким Ю.В. Федерализм, регионализм и региональная политика: вопросы методологии // Росс. юрид. журнал. 2008. № 6. С. 56–66; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. С. 192; и др.

Кроме того, проводятся исследования регионов в рамках бинарного взаимодействия научных дисциплин: политической социологии, социологии пространства, политической регионалистики и др.

Общественные науки изучают факторы развития территориальных сообществ (геополитические, географические, экономические, социокультурные, конфессиональные и др.), страны и их регионы как субъекты международных и внутригосударственных отношений. В общественных науках стержневая роль отводится именно территориальным сообществам, идентификации и самоидентификации населения регионов, реализуемые как непосредственно, так и через органы публичной власти. Политико-правовой аспект изучения регионов связан прежде всего с познанием политико-правовых аспектов региональной жизни, выражающихся во многом в явлениях регионализма и регионализации. В свою очередь, основой любого такого исследования выступает понятие «регион».

Регион: подходы к интерпретации в междисциплинарном дискурсе

Научный поиск в сфере регионалистики, равно как и в иных научных дисциплинах (юриспруденции, политологии, социологии и т.д.), связанный с проблематикой территориального устройства, территориального развития, территориального управления, основывается на понятии «регион». В доктрине сложились различные подходы к его определению, однако законодательная дефиниция на текущий момент отсутствует. Такое определение важно и своевременно. Однако не возникнет ли в этой связи риск, обозначенный в римской формуле *omnis definitio periculosa est*. Отдельные исследователи отрицают возможность выработки унифицированного определения, отмечая, что «иерархию регионов определяет только научная проблема. Регион детерминирован тем вопросом, изучением которого мы занимаемся»⁶. Признавая известную сложность выработки дефиниции рассматриваемого понятия, М. Китинг экспонирует регион как «ускользающее понятие, включающее различные территориальные уровни и широкое социальное содержание»⁷.

В географии предложено базовое междисциплинарное определение: «регион – это территория, по совокупности насыщающих ее элементов отличающаяся от других территорий и обладающая единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта

⁶ Айзард У. Методы регионального анализа. Введение в науку о регионах. М., 1966. С. 5, 6.

⁷ Keating M. The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar Publishing, 1998. P. 75.

целостность — объективное условие и закономерный результат развития данной территории»⁸. Э. Маркузен конкретизирует, что «регион — это исторически эволюционирующее, компактное территориальное сообщество, которое содержит в себе физическое окружение, социоэкономическую, политическую и культурную среду, а также пространственную структуру, отличную от других регионов и территориальных единиц, таких как город или нация»⁹.

Как представляется, в основе выделения региона лежит сочетание комплекса природно-географических, материально-технических, социально-экономических и политико-правовых факторов. Именно комплексный междисциплинарный подход к определению и классификации регионов представляется наиболее оптимальным.

В рамках общественных наук понятие «регион» имеет ряд значений¹⁰. Речь идет об определенной территории, представляющей собой географически выделенную часть пространства планеты Земля, наделенной соответствующим правовым статусом. Это может быть и территориальная единица государства (административно-территориальная единица, автономное образование, субъект федерации или некоторое объединение названных территориальных образований), и территория объединения государств, сходных по определенным характеристикам (например, государства Юго-Восточной Азии), либо целенаправленно объединившихся в межгосударственный союз различной степени интеграции (например, Европейский Союз). Таким образом, возможно выделение регионов государства и регионов мира. Первые относятся к территориальным единицам государства, вторые — к союзам государств.

В юридической доктрине сформированы подходы, позволяющие идентифицировать различные атрибуты и свойства региона. Во-первых, это крупный географический ареал (например, Азиатско-Тихоокеанский регион, Юго-Восточная Азия и т.д.). Во-вторых, союз государств (например, Европейский Союз) либо территория нескольких стран, сходных в политико-правовом или национально-культурном плане. В-третьих, любые территории, объединенные общими признаками (историческими, географическими, политическими, экономическими). В этой связи выделяют социально-философский подход, учитывающий особенности менталитета, традиций, мировоззрения;

исторический подход — территории с утраченной идентичностью (например, Галиция, Трансильвания, Буковина); геополитический подход — ареалы политических сил, центров «силы», типов цивилизаций; экономический подход — специализация производства или хозяйственная целостность (плановые, программные экономические регионы). В-четвертых, регион выступает наиболее крупной территориальной единицей государства.

Задача юридической науки состоит в определении статуса региона посредством установления его территории и границ, прав и обязанностей региональных органов. В самом общем виде регион — любая относительно крупная часть территории государства, наделенная соответствующим статусом, пространственные пределы (границы) которого нормативно утверждены¹¹.

Существенной проблемой идентификации региона в Российской Федерации является соотношение понятий «регион» и «субъект Российской Федерации». Согласно Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹² регион — часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации. Принятый подход является основой для дальнейшего развития законодательства.

В фокусе юридической науки и практики целесообразно рассматривать регион в значении, тождественном конструкции субъект Российской Федерации. В связи с необходимостью достижения исследовательских целей, задач регулирования и управления оправдано выделение более крупных территорий, охватывающих несколько регионов, такие территории можно обозначить понятием «макрорегион»¹³.

В отношении регионов мира политической наукой выдвигается ряд условий или признаков, при которых совокупность государств может быть названа «регионом». В частности, речь идет об общности исторических судеб, определенной культурной специфике (материальной и духовной),

¹¹ См.: *Чертков А. Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2012. С. 182–185.

¹² Утв. Указом Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 (см.: СЗ РФ. 2017. № 45, ст. 637).

¹³ Согласно положениям Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» макрорегион — часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования (см.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378).

⁸ *Алаев Э. Б.* Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М., 1983. С. 145.

⁹ *Markusen A.* Regions: Economics and Politics of Territory. Rowman and Littlefield Publishes, 1987. P. 17.

¹⁰ См.: Политическая энциклопедия: в 2 т. / под ред. Г. Ю. Семигина. М., 1999. С. 331, 332.

схожести типа экономики, оформление членства в надгосударственном объединении. В этой связи формулируется вывод, что в системе международных отношений «регион» — это пространство, характеризующееся внутренней целостностью, единством или генетической взаимосвязью между ее частями, специфической ролью в структуре международных отношений и признание этой роли всеми (или основными) участниками внешнеполитического процесса¹⁴.

В целом можно утверждать, что регион является частью правового пространства государства, его характеризуют следующие признаки: 1) наличие конституционно-правового статуса; 2) система управления региональными задачами и процессами; 3) политико-правовое выражение жизнедеятельности сообщества людей, проживающих в регионе; 4) специфические природно-климатические, демографические, социокультурные и иные условия; 5) установленные и признанные границы.

Следует отметить, что именно регион является исходной категорией в региональных исследованиях общественных наук, в том числе юриспруденции. При этом исследование регионов включает явления регионализма и регионализации.

Регионализм как идентификационная основа регионов

Значение региональных процессов как внутри государств, так и на межгосударственном уровне стало весьма значительным в XXI в. Термин «регионализм» прочно вошел в оборот исследователей общественных наук. При этом его значение не имеет единого, унифицированного определения. Более того, под регионализмом нередко понимают совершенно различные процессы, в частности, такие как децентрализация публичной власти, развитие местного самоуправления, возрастание роли публичных территориальных коллективов в политико-правовой жизни, усиление этнокультурного компонента в гражданских обществах разных государств, формирование межгосударственных союзов, развитие международных региональных организаций, национально-освободительные движения, сепаратизм.

В политических науках исследование регионализма получило наибольшее развитие. Регионализм рассматривается, в частности, как стратегия региональных элит и (или) идеология региональных политических объединений, направленная на расширение регионами своих компетенций (движение «снизу»), своего рода процесс самоструктурирования общества, политической,

экономической и социокультурной мобилизации регионов. Данный процесс ведет к территориальной стратификации общества и направлен на извлечение преимуществ из естественного территориального деления современных государств¹⁵. При этом регионализм признается и как часть международной системы, выражающаяся в самостоятельной универсальной активности. Следует отметить, что в ходе длительного исторического развития регионы существовали в виде империй, союзов, сфер влияния. Однако впервые они начинают функционировать как самостоятельные единицы в начале XX в. после окончания Первой мировой войны¹⁶.

Представляется, что «регионализм» состоит в идентификации и самоидентификации территориальных сообществ, выраженных в идеях, нормах и отношениях, направленных на сохранение самобытности и повышение правового статуса региона внутри государства или в международных отношениях.

Дуалистическая трактовка регионализма определяется как внутригосударственным регионализмом, выражающимся в стремлении к развитию самобытности частей территории государства, выделяемых не только административно, но и политически, социально, экономически, культурно, так и межгосударственным, проявляющимся в процессах объединения государств, близких по определенным критериям и с общей самоидентификацией.

В текущих социально-экономических условиях прослеживается усиление тенденций внутригосударственного регионализма. Регионы различных государств активно выражают приверженность своей идентичности как во внутригосударственных отношениях, так и на уровне внешних связей, социально-экономического и культурного сотрудничества. В зависимости от заявленных целей выделяют политический, экономический и культурный регионализм. Вместе с тем нельзя не отметить условность такой классификации. Явление регионализма имеет комплексный характер, включает духовно-культурный, социально-экономический и иные компоненты. В том числе экономические интересы нередко влекут стремление к расширению прав регионов, политической автономии, обретению федеративного статуса.

Представляется не вполне обоснованным рассматривать политический регионализм лишь как результат противостояния между центром

¹⁴ См.: Есин Р.О. Современный регионализм: новые направления в теории // Философия и политология (проблемы управления). 2009. № 3. С. 170, 171.

¹⁵ См.: Гонтарева И.Б. Проблема корреляции федерализма и регионализма в России // Вестник Оренбургского гос. ун-та. 2003. № 6. С. 60–64.

¹⁶ См. подр.: Михайленко Е.Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс. Екатеринбург, 2014.

и регионами, региональными и национальными элитами. Последнее допустимо при опоре на широкий общественно-государственный фундамент, стремлении большей части населения и элит к региональной идентичности. Это своего рода способ управления, включающий элементы консенсуса между центром и регионами и между самими регионами. Такое публичное управление направлено на развитие каждого региона, реализацию региональных инициатив, выражение региональной идентичности населения страны без ущерба общегосударственной идентичности. Опыт Европейского Союза наглядно демонстрирует не только утрату «провинциализма» и тенденций конфронтации с центром в современном регионализме, но и смыкание межгосударственного регионализма с внутригосударственным, поскольку его все большая федерализация способствует регионализации власти в государствах-участниках.

Следует отметить, что не только межгосударственный, но и внутригосударственный регионализм открывает принципиально новые возможности. Практическая ориентированность направлена на разрешение межрегиональных противоречий и конфликтов как между сопредельными регионами, так и между центром и провинциями. Регионализм позволяет обеспечить политическую стабильность в рамках установленных юридических процедур, заявить населению и элитам регионов о своей самобытности, интересах, проблемах. Вместе с тем следует отделять регионализм от явлений иной природы, например таких как сепаратизм. В ситуации, при которой регионализм не получил легитимационное оформление, не был трансформирован в регионализацию власти, управления, экономики и иных значимых сфер жизни общества, перешел в деструктивные формы, возможно его преобразование в сепаратизм.

Риски перехода неконструктивного регионализма в сепаратизм во многом обусловлены недостатками в деятельности публичных органов власти, в том числе чрезмерным усилением централизации. Именно сочетание декларирования высокого статуса союзной республики СССР и излишней централизации фактического публичного управления позднего СССР и вмешательство партийных структур в дела регионов во многом способствовали его распаду (что было характерно и для Чехословакии, СФРЮ).

В Российской Федерации на конституционном уровне основы регионализма можно проследить в положениях, устанавливающих предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, единство системы публичной власти. Вместе с тем представляется обоснованной необходимость дальнейшего развития региональных

аспектов в законодательстве о публичной власти, а также в отраслевом законодательстве (экологическом, социальном и др.)¹⁷.

Принимая во внимание необходимость институционального комплексного публичного управления регионализма, представляется целесообразной идея реконструкции специализированного федерального органа исполнительной власти в сфере регионального развития. В рассматриваемом контексте существенное значение приобретает развитие территориальных моделей организации публичной власти. Помимо усиления координации деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти в рамках федеральных округов, важно развитие и внутрирегиональных моделей, в том числе системы гибкого перераспределения полномочий между регионами и муниципальными образованиями.

При этом важно дальнейшее совершенствование статусов отдельных регионов и отдельных территорий как макрорегионального уровня (в частности, макрорегионов¹⁸, ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, регионов Дальнего Востока и Забайкалья), так и внутрирегионального уровня (в частности, федеральная территория «Сириус», закрытое административно-территориальное образование, свободный порт Владивосток). Публичная политика по данным вопросам осуществляется в рациональном направлении, но не всегда своевременно и эффективно.

Проблемой остается правовое регулирование комплексного территориального управления. Ведущая роль в выработке такого регулирования должна отводиться Государственному Совету Российской Федерации¹⁹ с учетом его обновленного конституционного статуса. В обозначенном направлении возможен учет отечественного опыта СССР в части экономического и управленческого районирования, прогнозирования и планирования развития территорий²⁰. В частности, речь идет об исследовании компетенции Госплана

¹⁷ Отчасти это сделано в Федеральном законе от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I), ст. 8973).

¹⁸ См.: Бухвальд Е. М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал рос. права. 2019. № 11. С. 131–143.

¹⁹ См.: Федеральный закон от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.

²⁰ См.: Покровская А. Б. Правовое положение Госплана СССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1982; Тимченко И. А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики / отв. ред. А. П. Таранов. Киев, 1983.

СССР в направлении потенциального и перспективного использования в деятельности действующих и создаваемых в будущем федеральных органов исполнительной власти. В текущих социально-экономических условиях наряду с прогнозами и программами развития следует выделить национальные проекты. Они должны стать объектом пристального внимания в управленческой практике и развитии регионов.

Необходимо признать, что регионализм в первую очередь — это идентификация и самоидентификация регионального сообщества людей, территориального публичного коллектива. И лишь во вторую — позиция региональных элит, политико-административные институты и др. Представляется оправданным всесторонне развивать институты и выражение их интересов и запросов, осуществлять поиск способов учета региональных интересов, их баланса и в деятельности системы органов публичной власти, и в социально-экономическом развитии, включая бизнес, и в институтах гражданского общества. Значительная роль в этом направлении отводится институтам гражданского общества. В этой связи необходимо дальнейшее развитие местного самоуправления в части форм прямой демократии, начиная с уровня территориального общественного самоуправления, что станет своего рода «площадкой» для участия граждан в региональной политической и правовой жизни. В противном случае прогнозируемы столкновения интересов и различных групп граждан, и различных регионов, что несет риски сдерживания развития потенциала регионов и государства в целом.

Как представляется, конструктивное развитие регионализма направлено на регионализацию публичной власти, в том числе и в форме федерализма. Именно внутригосударственный регионализм видится основой федерализации единого государства, в то время как межгосударственный регионализм может привести к формированию федеративного государства из ранее независимых государств. Федерализм едва ли необходим и возможен без существенного развития регионализма, при том, что регионализм может иметь место и в унитарном государстве²¹. В свою очередь, регионализм может оставаться лишь на доктринальном уровне без практического воплощения, может вести к той или иной степени регионализации, а может способствовать развитию федерализма.

²¹ См.: Касаткина Н.М. Автономия и регионализм (Европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств: учеб. и науч.-практ. пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. С. 126; Коданева С.И. Британский регионализм: конституционная реформа: науч. изд. М., 2004.

Регионализация как практическая трансформация публичной власти

Регионализация связана с процессами перераспределения компетенции, различных властных функций и полномочий, их передачи с государственного уровня на внутригосударственный региональный уровень (внутригосударственная регионализация) или на наднациональный уровень, объединения государств, составляющих регион мира (межгосударственная регионализация).

Регионализация выражается в становлении и развитии новых институциональных форм, отвечающих новой роли регионов в процессе принятия решений на национальном и наднациональном уровнях²², а также учитывающих интересы регионов в различных сферах (политика, управление, экономика и иные).

В международном плане регион означает объединение на договорной основе или в силу совпадения интересов и условий жизни двух и более государств. В этой связи межгосударственная регионализация, очевидно, лежит в плоскости межгосударственных союзов.

В юридических исследованиях межгосударственная регионализация представлена опытом функционирования отдельных организаций. Так, экономический регионализм на основе практик ВТО определяют в широком смысле как любое соглашение государств, направленное на поощрение торговли между соответствующими странами²³. Наряду с торговыми соглашениями предметом межгосударственных экономических соглашений выступают инвестиционные, производственные, инновационные и иные отношения. Такой подход иллюстрируют, но не может в полной мере описать и тем более раскрыть механизм регионализации.

Межгосударственную экономическую регионализацию целесообразно рассматривать как тенденцию в международном праве к созданию региональных систем и механизмов управления ими с целью повышения конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальных рынков и обеспечения стабильного развития региона в целом²⁴. При этом организации региональной экономической интеграции называют наиболее

²² См.: Смагина Л.А. Регион как проект политической практики современного государства // Власть. 2007. № 2. С. 23–28.

²³ См.: Nsour M.F.A. Rethinking the World Trade Order: Towards a Better Legal Understanding of the Role of Regionalism in the Multilateral Trade Regime. Sidestone Press, 2010. P. 3; Carpenter T. In Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System. Patric Law. Richard Baldwin. Cambridge University Press, 2008. P. 13.

²⁴ См.: Путилин И.И. О понятии экономического регионализма в международном праве // Московский журнал междунар. права. 2015. № 4. С. 151–157.

действенным способом руководства интеграционными процессами²⁵.

Регионализация как феномен — сравнительно новое явление, но имеет предысторию в многочисленных союзах территорий, которые формировали единое государство, сохраняя свою специфику, либо союзов самих государств. В условиях биполярного мира второй половины XX в. формировались региональные межгосударственные объединения: Лига арабских государств (1945), Тихоокеанский пакт безопасности (АНЗЮС, 1951), Организация договора о Юго-Восточной Азии (1954), Организация центрального договора (1955), Организация африканского единства (1963). Число, а главное значение межгосударственных региональных союзов лишь возрастает. К динамично развивающимся союзам относятся: Евразийский экономический союз (ЕАЭС), БРИКС, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Указанные союзы четко артикулируют свою общую идентичность и интересы, согласуют предпринимаемые меры внешней и отчасти внутренней политики, по ряду вопросов выступают единым субъектом на международной арене. Для Российской Федерации межгосударственная регионализация заключается в участии и нередко формировании систем наднациональных структур, в частности, Союзное государство, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Содружество Независимых Государств (СНГ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и др.

В связи с изложенным возможно определить, что межгосударственная регионализация в целом представляет собой устойчивую систему международных договоров, институтов, правовых норм и взаимных обязательств, обеспечивающую перераспределение части компетенции от государств к надгосударственным структурам для эффективного достижения общих целей.

При исследовании внутригосударственной регионализации следует учитывать, что на развитие регионов государства влияние оказывает как общегосударственная политика, так и мировые процессы, в том числе проходящие в соответствующих регионах мира. Данное влияние может иметь позитивные (развитие технологий, освоение пространств, рост в определенной сфере отношений) и негативные (кризисы, конфликты, санкции) эффекты.

Влияние международной регионализации на внутринациональную регионализацию значительно не только в аспекте пространственного развития государств, но и в контексте гражданской,

национальной, культурной и иных идентичностей людей и их общностей. Такая идентичность может быть и трансграничной (например, этнические общности за рубежом, разделенные этносы, различного рода землячества). Интерференция международной регионализации на внутринациональную регионализацию связана также и с процессами глобализации, которые формируют универсализацию социальных институтов. При этом защита государственного суверенитета, границ и юрисдикции остается актуальной задачей каждого государства. Развитие регионов необходимо выстраивать именно в данном направлении в целях исключения ослабления роли государства и возникновения сепаратизма в условиях регионализации.

Внутригосударственная регионализация представляет собой трансформацию государственно-территориального устройства, отличную от децентрализации управления. В результате регионализации регионам передаются не только исполнительные, но и законодательные полномочия, формируются выборные региональные представительные органы, складывается система нормативных правовых актов, возрастает их финансово-экономическая самостоятельность²⁶. Децентрализация власти ориентирована на решение определенных функциональных задач в определенных сферах, тогда как современная регионализация более многомерна и включает в себя многие аспекты публичного управления²⁷.

В этом контексте федерализм представляет собой высшую степень регионализации, закрепляя на конституционном уровне разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами, формируя основы правового статуса субъекта Российской Федерации, его самостоятельность в пределах установленной компетенции, гарантии учета мнения субъектов Федерации при изменении границ между субъектами Российской Федерации. Статус регионов как субъектов федерации не может определяться статикой, поскольку их компетенция и границы могут изменяться. Федерализм гарантирует как саморазвитие регионам и защиту их территориальной целостности, так и сложившееся единство государства и его суверенитет.

Во многих унитарных европейских государствах процессы регионализации привели к тому, что сама модель государственности рассматривается в качестве региональной или регионалистской.

²⁶ См.: Кузнецова С.Д. Процесс регионализации в государственно-территориальном устройстве европейских стран: конституционно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

²⁷ См.: Раньжина И.В. Регионализация-модернизация-федерализация: механизм политического взаимодействия и воздействия на государственность стран Европы // Европа. 2014. № 13. С. 164–177.

²⁵ См. подпр.: Кашкин С.Ю., Четвертиков А.О. Основы интеграционного права. М., 2014. С. 93.

Регионализация охватывает либо все регионы примерно в равной мере (например, Франция, Италия), либо неравномерно (асимметрично), т.е. по отношению лишь к некоторым территориальным единицам государства (например, Испания, Соединенное Королевство). В государствах Азии также можно проследить тенденцию к регионализации, как симметричной (Япония), так и асимметричной (КНР). Преимуществом регионалистской модели выступает сочетание предоставления региональным органам государственной власти достаточно широких полномочий при невысокой степени самостоятельности регионов, прежде всего за счет низкой легитимности и политического значения их органов государственной власти. Такое сочетание позволяет эффективно распределять компетенцию и практически исключает развитие регионального сепаратизма. Недостаток указанной модели состоит в том, что полномочия, делегируемые региональным органам власти, нередко оказываются недостаточными для эффективного выполнения ими управленческих функций и могут быть изъяты центральной властью в установленном порядке²⁸.

Регионализация рассматривается также и в аспекте закономерного итога кризиса как традиционного государства-нации, так и всеобщей глобализации. Межгосударственная и внутригосударственная регионализация представляют собой перераспределение полномочий от общенационального уровня — в одном случае «снизу вверх», т.е. к наднациональным институтам и органам, в другом случае — «сверху вниз», т.е. к регионам страны, что нередко сопровождается и дальнейшей властной диффузией на местный уровень, в том числе к институтам гражданского общества.

Процесс регионализации неоднороден, не линеен, имеет различное содержательное наполнение в государствах и союзах государств. В этой связи представляется оправданным рассматривать регионализацию как объективный процесс перераспределения полномочий от общегосударственного уровня на внутрирегиональный и надгосударственный уровни и формирования межрегиональных и межгосударственных структур.

Стержневым условием внутригосударственной регионализации следует назвать осознанное стремление широких слоев общества к самоуправлению, как и реальную способность осуществлять такое самоуправление на региональном, муниципальном и общественном уровнях²⁹. Ключевая предпосыл-

ка межгосударственной регионализации видится в осознании общих интересов элитами и широкими слоями населения союзных государств, которые можно обеспечить лишь путем совместных действий. Общность таких интересов нередко базируется на историческом и социокультурном единстве народов, но всегда преломляется во взаимовыгодных моделях сотрудничества, прежде всего экономического.

Следует отметить, что регионализация нередко выступает одной из граней демократизации жизни общества и государства. Это и трансформация РСФСР в Российскую Федерацию в 90-х годах прошлого века³⁰, и федерализация Бельгии в тот же период времени, и углубление интеграции в Европейском Союзе на рубеже веков. При этом регионализация может вести как к образованию или обновлению федерации (Российская Федерация, Индонезия, Индия, Пакистан, Австрия, Бельгия), так и юридически закреплять новый тип отношений центра и регионов без построения федерации (Франция, Италия, Испания, Португалия, Казахстан). Регионализация, сопровождающаяся федерализацией, в большей степени симметрична, чем регионализация без федерализации. Субъекты федераций, как правило, обладают равным правовым статусом, но могут иметь определенную специфику. Регионалистские государства нередко имеют регионы-лидеры или «моторы» регионализации, поэтому регионализация осуществляется асимметрично в большей (Испания) или в меньшей степени (Италия).

Во всех названных случаях регионализация (как сопровождающаяся федерализацией, так и нет) стала выражением стремления к модернизации политических и правовых систем, с целью всестороннего развития и нахождения места государства или союза государств в современном мире. Регионализация представляется формой успешного функционирования национального государства в условиях усложнения социальных, экономических, экологических и культурно-исторических проблем. Центростремительные процессы глобализации уравниваются центробежными тенденциями регионализации (как межгосударственной, так и внутригосударственной). Для каждого региона значимо не только обеспечение самостоятельности внутреннего управления, но и связей с другими регионами, с центром, международными структурами, поскольку внутригосударственная и межгосударственная регионализация развиваются зачастую одновременно. Европейские

²⁸ См.: *Чертков А. Н.* Указ. соч. С. 103, 104.

²⁹ Под общественным уровнем понимается и территориальное общественное самоуправление, и активность различных институтов гражданского общества.

³⁰ См.: Закон РСФСР от 25.12.1991 г. № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2, ст. 62.

государства с симметричной и асимметричной регионализацией вовлечены в межгосударственную регионализацию в рамках Европейского Союза. Российская Федерация, выстраивая федерацию нового типа, одновременно инициировала регионализацию на постсоветском пространстве, а также в рамках ШОС и БРИКС.

Значимым трендом в развитии регионализации, призванным открыть и обеспечить новые возможности использования цифровых технологий, рост цифровой связанности, выступает ее адаптация к цифровым условиям. Цифровое пространство меняет конфигурации традиционных пространств. Развитие правового регулирования в этом направлении открывает новые возможности для управления с использованием новейших технологий. Первоочередные задачи цифровизации в процессе регионализации определяются: повышением эффективности публичного управления, оптимизацией публичного контроля, упрощением и унификацией правил, повышением доступности публичных услуг. Внедрение цифровых технологий способствует ускорению управленческих процессов, обработки информации и обмена ею, преодолению традиционных управленческих барьеров, а также создает условия доступности власти посредством цифрового пространства, горизонтальной и вертикальной сопредельности регионов. Вместе с тем следует принимать во внимание риски и вызовы цифровизации: конкуренция компетенций и разность подходов публичных структур, объективные трудности интеграции цифровых сервисов и баз данных при неясности правового режима их цифровых данных.

Заключение

Вышесказанное позволяет заключить, что регион — это наиболее территориально крупное внутригосударственное образование (регион государства) либо союз государств (регион мира), имеющие определенный правовой статус, систему публичного управления, компетенцию, установленные и признанные границы, а также общую публично-правовую идентификацию и самоидентификацию.

Общность регионализма и регионализации выражается в их контрарности как централизму, централизации и унификации, так и сепаратизму и дезинтеграции. Речь идет об обеспечении самобытности регионов, защиты их интересов в государстве и в мире, но без цели отделения региона от страны или противопоставления другим регионам.

В то же время различие состоит в том, что регионализм представляет собой стратегию формирования и защиты интересов регионов, а регионализация — способ перераспределения компетенции в пользу регионов. При этом стратегия может

оставаться на уровне доктрины, а может быть воплощена нормативно и в практике государственного управления. Таким образом, регионализм (как идея) может сопровождаться регионализацией (как практической моделью), а может и не привести к ней.

Именно праву должна принадлежать ведущая роль в определении параметров развития регионализма и регионализации. Отдельные исследования в этом направлении проводятся в форме научно-прикладных работ³¹. Вместе с тем актуальными направлениями представляются: формирование методологической базы, категориально-понятийного аппарата правовых исследований региональных вопросов, познания правового регионализма и правовой регионализации. Основными предметами этих юридических научных исследований должны стать такие категории, как «регион», «регионализм» и «регионализация», в публично-правовом значении данных понятий.

Под правовым регионализмом предлагается понимать публично-правовую идентификацию и самоидентификацию территориальных сообществ, проявляющих себя в идеях, нормах и правоотношениях, направленных на сохранение самобытности и повышение правового статуса региона как части государства (внутригосударственный регионализм) или региона мира в международных отношениях (межгосударственный регионализм).

Правовая регионализация представляет собой практический процесс правового обеспечения перераспределения компетенции с общегосударственного уровня на внутригосударственный региональный уровень (внутригосударственная регионализация) и уровень межгосударственных региональных организаций или объединения государств, составляющих регион мира (межгосударственная регионализация), а также формирования внутригосударственных межрегиональных (регион как область государства) и межгосударственных региональных (регион мира) структур.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Айзард У. Методы регионального анализа. Введение в науку о регионах. М., 1966. С. 5, 6.
2. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М., 1983. С. 145.
3. Бухвальд Е.М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал рос. права. 2019. № 11. С. 131–143.

³¹ См., напр.: Тихомиров Ю.А. Социально-правовые исследования в регионах. М., 2011. С. 169–222; Фролов Г.М. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2000. С. 24–29.

4. *Гонтарева И.Б.* Проблема корреляции федерализма и регионализма в России // Вестник Оренбургского гос. ун-та. 2003. № 6. С. 60–64.
5. *Есин Р.О.* Современный регионализм: новые направления в теории // Философия и политология (проблемы управления). 2009. № 3. С. 170, 171.
6. *Карпенко А.М.* Региональная идентичность как категория политической практики: дис. ... канд. полит. наук. М., 2008.
7. *Касаткина Н.М.* Автономия и регионализм (Европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств: учеб. и науч.-практ. пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. С. 126.
8. *Кашкин С.Ю., Четвертиков А.О.* Основы интеграционного права. М., 2014. С. 93.
9. *Ким Ю.В.* Федерализм, регионализм и региональная политика: вопросы методологии // Росс. юрид. журнал. 2008. № 6. С. 56–66.
10. *Коданева С.И.* Британский регионализм: конституционная реформа: науч. изд. М., 2004.
11. *Кузнецова С.Д.* Процесс регионализации в государственно-территориальном устройстве европейских стран: конституционно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.
12. *Лексин И.* Федерализм и регионализм в политико-правовой природе современной России // Федерализм. 2015. № 3. С. 115–126.
13. *Малько А.В., Кроткова Н.В., Саломатин А.Ю.* Обзор Всероссийской научной конференции в форме «круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь» по теме «Федерализм: эволюция и современное состояние» // Государство и право. 2016. № 12. С. 111–117.
14. *Мамсуров Т.Д.* Регионализм: главная тенденция правовой эволюции // Журнал рос. права. 2001. № 4. С. 12–20.
15. Мир политической науки: в 2 кн. Кн. 1. Категории / отв. ред. А.Ю. Мельвиль. М., 2004. С. 592.
16. *Михайленко Е.Б.* «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс. Екатеринбург, 2014.
17. *Покровская А.Б.* Правовое положение Госплана СССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 1982.
18. Политическая энциклопедия: в 2 т. / под ред. Г.Ю. Семагина. М., 1999. С. 331, 332.
19. *Прохорова М.Ю.* Поиски оптимальной организационной формы международного сотрудничества: от регионализма к универсализму // Вестник СПбУ. Сер. «Право». 2015. № 4. С. 31–43.
20. *Путилин И.И.* О понятии экономического регионализма в международном праве // Московский журнал междунар. права. 2015. № 4. С. 151–157.
21. *Раньжина И.В.* Регионализация-модернизация-федерализация: механизм политического взаимодействия и воздействия на государственность стран Европы // Европа. 2014. № 13. С. 164–177.
22. Региональная идентификация в дискурсе социального пространства России: социологическое измерение // Российское общество: трансформации в региональном дискурсе (итоги 20-летних измерений) / под науч. рук. М.К. Горшкова, В.А. Ильина и др. Вологда, 2015. С. 92–119.
23. *Смагина Л.А.* Регион как проект политической практики современного государства // Власть. 2007. № 2. С. 23–28.
24. Социокультурный портрет региона. Типовая программа и методика: сб. материалов конференции «Социокультурная карта России и перспективы развития российских регионов». Москва, Институт философии РАН, Центр изучения социокультурных изменений. 27 июня – 1 июля 2005 г. / под ред. Н.И. Лапина, Л.А. Беляевой. М., 2006.
25. *Тимченко И.А.* Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики / отв. ред. А.П. Таранов. Киев, 1983.
26. *Тихомиров Ю.А.* Социально-правовые исследования в регионах. М., 2011. С. 169–222.
27. *Фролов Г.М.* Исполнительная власть: организация и взаимодействие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2000. С. 24–29.
28. *Чертков А.Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. М., 2012. С. 103, 104, 182–185.
29. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2010. С. 192.
30. *Carpenter T.* In Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System. Patric Law. Richard Baldwin. Cambridge University Press, 2008. P. 13.
31. *Keating M.* The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar Publishing, 1998. P. 75.
32. *Markusen A.* Regions: Economics and Politics of Territory. Rowman and Littlefield Publishes, 1987. P. 17.
33. *Nsour M.F.A.* Rethinking the World Trade Order: Towards a Better Legal Understanding of the Role of Regionalism in the Multilateral Trade Regime. Sidestone Press, 2010. P. 3.

REFERENCES

1. *Aizard U.* Methods of regional analysis. Introduction to the science of regions. M., 1966. P. 5, 6 (in Russ.).
2. *Alaev E.B.* Socio-economic geography. Conceptual and terminological Dictionary. M., 1983. P. 145 (in Russ.).
3. *Buchwald E.M.* Legal regulation of strategic spatial and territorial planning // Journal of Russ. law. No. 11. P. 131–143 (in Russ.).
4. *Goptareva I.B.* The problem of correlation of federalism and regionalism in Russia // Herald of the Orenburg State University. 2003. No. 6. P. 60–64 (in Russ.).
5. *Esin P.O.* Modern regionalism: new directions in theory // Philosophy and political science (problems of management). 2009. No. 3. P. 170, 171 (in Russ.).
6. *Karpenko A.M.* Regional identity as a category of political practice: dis. ... Candidate of Political Sciences. M., 2008 (in Russ.).

7. *Kasatkina N.M.* Autonomy and regionalism (European model) // Essays on the constitutional law of foreign states: studies and Scientific Practical manual / res. ed. D.A. Kovachev. M., 1999. P. 126 (in Russ.).
8. *Kashkin S. Yu., Chetvertikov A.O.* Fundamentals of Integration law. M., 2014. P. 93 (in Russ.).
9. *Kim Yu. V.* Federalism, regionalism and regional policy: issues of methodology // Russian Legal Journal. 2008. No. 6. P. 56–66 (in Russ.).
10. *Kodaneva S.I.* British regionalism: Constitutional reform: scientific publication. M., 2004 (in Russ.).
11. *Kuznetsova S.D.* The process of regionalization in the state-territorial structure of European countries: constitutional and legal analysis: dis. ... PhD in Law. M., 2020 (in Russ.).
12. *Leksin I.* Federalism and regionalism in the political and legal nature of modern Russia // Federalism. 2015. No. 3. P. 115–126 (in Russ.).
13. *Mal'ko A.V., Krotkova N.V., Salomatin A. Yu.* Review of the All-Russian Scientific Conference in the form of the "Round Table" of journals "State and Law" and "Legal policy and legal life" on the topic "Federalism: evolution and modern state" // State and Law. 2016. No. 12. P. 111–117 (in Russ.).
14. *Mamsurov T.D.* Regionalism: the main trend of legal evolution // Journal of Russ. law. 2001. No. 4. P. 12–20 (in Russ.).
15. The world of political science: in 2 books. Book 1. Categories / ed. A. Yu. Melville. M., 2004. P. 592 (in Russ.).
16. *Mikhailenko E.B.* "Old" and "new" regionalism: theoretical discourse. Yekaterinburg, 2014 (in Russ.).
17. *Pokrovskaya A.B.* The legal status of the Gosplan of the USSR: dis. ... PhD in Law: 12.00.02. M., 1982 (in Russ.).
18. Political Encyclopedia: in 2 vols / ed. by G. Yu. Semigin. M., 1999. P. 331, 332 (in Russ.).
19. *Prokhorova M. Yu.* The search for the optimal organizational form of international cooperation: from regionalism to universalism // Herald of SPbU. Ser. "Law". 2015. No. 4. P. 31–43 (in Russ.).
20. *Putilin I.I.* On the concept of economic regionalism in International Law // Moscow Journal of International Law. 2015. No. 4. P. 151–157 (in Russ.).
21. *Ranzhina I.V.* Regionalization-modernization-federalization: the mechanism of political interaction and impact on the statehood of European countries // Europe. 2014. No. 13. P. 164–177 (in Russ.).
22. Regional identification in the discourse of the social space of Russia: the sociological dimension // Russian society: transformations in regional discourse (results of 20-year measurements) / under the scientific hands of M.K. Gorshkov, V.A. Ilyina, etc. Vologda, 2015. P. 92–119 (in Russ.).
23. *Smagina L.A.* Region as a project of political practice of the modern state // Power. 2007. No. 2. P. 23–28 (in Russ.).
24. Socio-cultural portrait of the region. Standard program and methodology: collection of materials of the conference "Socio-cultural map of Russia and prospects for the development of Russian regions". Moscow, Institute of Philosophy of the Russian Academy of Sciences, Center for the Study of Socio-Cultural Changes. June 27 – July 1, 2005 / ed. by N.I. Lapin, L.A. Belyaeva. M., 2006 (in Russ.).
25. *Timchenko I.A.* Economic zoning and administrative-territorial division of the Union Republic / ed. by A.P. Taranov. Kiev, 1983 (in Russ.).
26. *Tikhomirov Yu.A.* Socio-legal studies in the regions. M., 2011. P. 169–222 (in Russ.).
27. *Frolov G.M.* Executive power: organization and interaction / res. ed. Yu. A. Tikhomirov. M., 2000. P. 24–29 (in Russ.).
28. *Chertkov A.N.* Legal regulation of the territorial structure of Russia: concept and forecast: dis. ... Doctor of Law: 12.00.02. M., 2012. P. 103, 104, 182–185 (in Russ.).
29. *Chirkin V.E.* Constitutional Law of foreign countries. M., 2010. P. 192 (in Russ.).
30. *Carpenter T.* In Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System. Patric Law. Richard Baldwin. Cambridge University Press, 2008. P. 13.
31. *Keating M.* The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Edward Elgar Publishing, 1998. P. 75.
32. *Markusen A.* Regions: Economics and Politics of Territory. Rowman and Littlefield Publishes, 1987. P. 17.
33. *Nsour M.F.A.* Rethinking the World Trade Order: Towards a Better Legal Understanding of the Role of Regionalism in the Multilateral Trade Regime. Sidestone Press, 2010. P. 3.

Сведения об авторе

НАНБА Сариа Беслановна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 117218 г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34

Authors' information

NANBA Sariya B. — PhD in Law, Leading Researcher at the Center for Public Law Research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 34 B. Cheremushkinskaya str., 117218 Moscow, Russia