

RF от 23.05.2015 № 497: [red. ot 14.09.2016]. – Dostup iz sprav.- pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

5. Ob utverzhdenii Strategii innovacionnogo razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda [Jelektronnyj resurs]: rasporyazh. Pravitel'stva RF ot 08.12.2011 № 2227-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 02.01.2012. – № 1. – St. 216.

6. O Konceptcii Federal'noj celevoj programmy razvitija obrazovanija na 2016 -

2020 gody [Jelektronnyj resurs]: rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.12.2014 № 2765-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 12.01.2015. – № 2. – St. 541.

7. Voroncov A.L. Problemy zakonodatel'nogo regulirovanija obrazovatel'noj sfery i neobhodimost' sistematizacii obrazovatel'nogo zakonodatel'stva // Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Istorija i pravo. – 2012. – № 1-1. – S. 72-76.

УДК 34.01

**И.Б. Лагутин**, д-р юрид. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» (Курск) (e-mail: lagutinigor81@mail.ru)

### К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «РЕГИОН» В ТЕОРИИ ПРАВА

*Статья посвящена определению понятия «регион» в теории права, исследуются как научные, так и законодательные подходы к определению понятия «регион». В работе имеется авторский подход к определению многих понятий, показаны противоречия между различными понятиями. В работе анализируются такие понятия, как «региональный уровень», «уровень субъекта Российской Федерации», «субфедеральный уровень», «провинциальный уровень». Указывается, что эти понятия часто употребляются и как синонимы или имеют иное значение. При этом использование самых разных понятий встречается как в литературе, так и в нормативных правовых актах различного уровня. Определено, что в настоящее время при характеристике особенностей децентрализации Российской Федерации наиболее универсальным, характеризующим территориальное деление Российской Федерации на субъекты, по мнению автора, является понятие «регион». Также в работе ставится вопрос о выделении регионального права как отдельного направления правовой науки. Стоит отметить, что под региональным правом, в первую очередь в указанных работах понимается часть системы нормативных правовых актов, регулирующих региональные отношения или законодательство субъектов Российской Федерации. Однако стоит отметить, что «региональное право» это еще и направление в юридической науке, но об этом аспекте регионального права часто забывается. В работе делается вывод о том, что перспективным является подход по выделению регионального права как методологического приема, направленного на изучение правовой науки, так как такой подход может качественно повлиять на развитие российского регионального законодательства, выработке его самобытности, ликвидации механизма технического заимствования норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации, что приведет к оптимизации системы российского права и повышению качества правового регулирования общественных отношений. В статье указывается то, что региональное право может иметь отраслевую составляющую не во всех отраслях российского права. Так, регионального права не может быть в отраслях, регулирующихся исключительно федеральным законодательством (Уголовное право, Гражданское право и т.д.). В тех отраслях, где значительная часть общественных отношений регулируется законодательством субъектов Российской Федерации (Административное право, Экологическое право, Финансовое право и др.) можно и нужно, по мнению автора, рассматривать отдельное региональное направление.*

**Ключевые слова:** регион, территория, право, организация государства, унитарное государство, федеративное государство.

\*\*\*

Стоит отметить, что в настоящее время в Российской Федерации для определения отношений, связанных с децентрализацией правового регулирования, ис-

пользуются самые различные понятия, что указывает на нестабильность терминологии в данной сфере. Так, например, применяются определения – территори-

альный, региональный, субфедеральный, уровень субъекта Российской Федерации, а применительно к муниципальным образованиям – местный, уровень муниципального образования. Иногда даже встречается понятие «провинциальный уровень». В этой связи стоит разобраться, что именно понимается под каждым из этих понятий.

Важно понимать, что указанные выше понятия часто употребляются и как синонимы. Так, например, равнозначно используются понятия – региональный уровень, уровень субъекта Российской Федерации и субфедеральный уровень. Иные понятия имеют абсолютно разное значение (например, термин «провинциальный»). При этом использование самых разных понятий встречается как в литературе, так и в нормативных правовых актах различного уровня.

Что касается научных работ, то указанные выше определения употребляются достаточно свободно. Так, например, часто встречается словосочетание «Провинциальная наука» (даже выпускаются специальные научные журналы – «Провинциальные научные записки», «Провинциальная Россия» и т.д.), под которой понимается не только и не столько изучение провинциальных проблем, сколько труды провинциальных (не столичных) ученых. Также в различных науках (исторической, археологической, военной, географической, экологической, этнографической и т.д.) существует и активно развивается такое направление, как краеведение, направленное на комплексное изучение определённой территории (части страны, города, деревни и т.д.). При этом применительно к юридическим наукам, словосочетания «провинциальная юридическая наука» или «правовое краеведе-

ние» или что-то подобное, не встречается. Более традиционным для правовой науки в этой части является использование прилагательного «региональный».

Что касается понятия «региональная наука» или «регионоведение» (англ. regional science), то такое направление в науке (в первую очередь социологической, а вслед за ней и в науке государственного и муниципального управления) существует уже достаточно давно и под ней понимается наука о регионах, направленная на изучение городских, сельских или региональных проблем. При этом в качестве регионов рассматриваются пространственные ареалы, часть какой-то территории [16].

Помимо понятий «регион» в России достаточно часто встречается словосочетание «территориальный уровень». Так, например, у федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации часто имеются *территориальные* подразделения в субъектах Российской Федерации, которые взаимодействуют с различными структурами субъектов Российской Федерации [7]. Так, например, в 2014 году создано территориальное управление Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым [12].

При этом стоит отметить, что территориальные подразделения (управления) федеральных органов исполнительной власти создаются как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на межрегиональном уровне (одно управление на несколько субъектов Российской Федерации). Так, по такому принципу сформировано Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии Министерства промышленности и торговли Российской Федерации (Росстандарт) [8].

Что касается муниципального уровня, то в этой части терминология более стабильная и не вызывает двойного толкования. Связано это с тем, что большая часть используемых понятий имеет легальное определение, закрепленное в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в данном законе в статье 2 «Основные термины и понятия» определены следующие значения, имеющие территориальную привязку: сельское поселение, городское поселение; поселение; муниципальный район; городской округ; городской округ с внутригородским делением; внутригородской район; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения; межселенная территория.

Итак, подводя промежуточный итог, можно определить, что в настоящее время при характеристике особенностей децентрализации Российской Федерации употребляются самые разные понятия. Наиболее универсальным, характеризующим территориальное деление Российской Федерации на субъекты, по мнению автора, является понятие «регион».

Исследуя понятие «регион» вначале стоит обратиться к справочной литературе. Итак, «*регион*» (от лат. *regio* – страна, область) – это «большая область, группа соседствующих стран или территории, районы, объединенные по каким-нибудь общим признакам» [5]. Прилагательное «региональный» определяется как «местный, относящийся к какой-нибудь определенной области. Региональные центры» [5]. Вообще существует несколько трактовок понятия «регион» (географический регион, экономический

регион и др.). Не всегда регион выступает в качестве территориальной единицы государства, так, например, географический регион – это участок суши (часть земной поверхности) со специальными параметрами. При этом географический регион может распространяться не только на одно, но и на несколько государств.

В Российской Федерации также существует понятие «экономический регион» – это территория нескольких субъектов Российской Федерации, между которыми существует развитая система хозяйственных связей и экономических отношений.

Что касается современного российского законодательства, то легального понятия «регион» в нем нет. Более того, применяется данный термин достаточно свободно. Так, например, в Федеральном законе от 08.05.2009 № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в *Азиатско-Тихоокеанском регионе* и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10]. В данном случае термин «регион» употребляется применительно к географическому Азиатско-Тихоокеанскому региону, который включает в себя территорию Тихого океана, а также части территорий государств, примыкающих к нему. В науке встречаются подходы, когда при оценке особенностей различных стран и континентов также применяется понятие «регион», но уже в отношении государств, объединенных географически – «регионы Европы», «регионы Центральной Азии» и т.д.

Важно отметить, что появление территориальных органов управления в государстве свойственно не только федеративным, но и унитарным государствам, однако в последних административно-территориальные образования не обладают суверенитетом – «правом иметь собственную политическую власть и проводить самостоятельную политику» [1]. Созданные на местах органы часто напрямую подчиняются центральным органам власти, обычно в зависимости от компетенции. Однако в большинстве современных унитарных государств, таких как Франция, Швеция, Египет, Норвегия сильны децентрализованные течения в системе управления. В науке даже появился термин «регионалистское государство», используемый для обозначения децентрализованных унитарных государств, территории которых целиком состоят из автономных образований (Италия, Испания и т.д.) [1].

Е.Г. Крылова предлагает считать «регионалистское государство» особой, промежуточной (между федерацией и унитарным государством) формой государственного устройства [1].

Стоит отметить, что некоторые территории даже позиционируют себя как независимые и даже пытаются юридически закрепить этот свой статус на референдуме. Так, в этой связи особо стоит отметить Шотландию, которая после решения о выходе Великобритании из ЕС намерена остаться частью Евросоюза, но для этого ей необходимо перестать быть частью Великобритании [15]. Важно понимать, что именно рамки Европейского Союза позволяют реализовать желание отдельных территорий по выходу из состава европейских государств без существенных экономических потерь, так как

они, становясь самостоятельными членами ЕС, могут продолжать пользоваться единым экономическим пространством ЕС, валютой ЕС и т.д.

Итак, подводя итог, можно определить, что употребление термина «регион» как территории государства может использоваться применительно как к федеративному, так и к унитарному государству. Более того, в настоящее время в праве применительно к Российской Федерации под «регионом» стоит понимать территорию субъекта Российской Федерации, включая территории муниципальных образований как единое территориальное пространство.

В.Е. Чиркин указывает на тот факт, что «публичная власть муниципального образования ограничена верховенством власти государства, а в федеративных государствах (в тех отношениях, которые выходят за пределы вопросов местного значения) – властью субъекта федерации» [14]. Помимо этого «законы государства, представляющего все общество, распространяются на все территориальные публичные коллективы, законы субъекта федерации – на муниципальные образования и т.д. С другой стороны, каждый нижестоящий территориальный коллектив обладает самостоятельностью в рамках полномочий, представленных законами государства, своими предметами ведения» [13].

Что касается других территориальных образований, уровня крупнее субъекта Российской Федерации (например, федеральных округов и надгосударственных территориальных образований), то применять к ним термин «регионы» неоправданно. В отношении указанных образований, по мнению автора, лучше

использовать словосочетание «территориальное образование».

Как справедливо отмечает В.Е. Чиркин в России слова «регион», «региональный» обычно относят к субъектам Российской Федерации. Однако В.Е. Чиркин также обращает внимание на то, что в настоящее время можно говорить и о существовании так называемых региональных муниципальных образований, которые «территориально (но отнюдь не по подчиненности) включают в свой состав первичные муниципальные образования более низкого уровня с меньшей территорией» [13]. В России к региональным муниципальным образованиям можно отнести муниципальные районы, но при их характеристике понятие «региональные» не используется, однако в некоторых зарубежных странах такая терминология есть.

Что касается права, то из всех имеющих отраслей права, единственной не федеральной отраслью права является *муниципальное право*, а вот словосочетание «региональное право», хотя и встречается, но не является устоявшимся в российской правовой системе, что, по мнению автора, не совсем справедливо, так как федеративное устройство государства не менее важно, чем наличие в нем местного самоуправления.

В источниках встречается следующее определение регионального права, а именно – это «комплекс правовых норм, регулирующих разнообразные отношения в масштабах региона. Региональное право – это часть национального права, объектом регулирования которого являются отношения, возникающие в границах территорий субъектов РФ; такие отношения носят комплексный характер и охватывают разные сферы общественной

жизни (политику, экологию, экономическую деятельность, социальные отношения, межрегиональные связи и др.). Нормы, образующие региональное право, содержатся в федеральном законодательстве, в договорах и соглашениях, заключаемых федеральными органами государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в нормативных правовых актах регионального уровня» [14].

Так, М. Лукашина справедливо указывает, что «законодательство федеративного государства, несомненно, сложнее, чем у государства унитарного. В законах закреплена некоторая политическая самостоятельность частей государства, поэтому с научной точки зрения не совсем ясно, насколько самостоятельна система права различных подсубъектов Российской Федерации» [3]. Также она определяет, что «Право в федеративном государстве представляет собой двухуровневую систему, где связаны между собой собственно федеративное право и право субъектов Федерации» [3].

В настоящее время в научной литературе появляются работы, акцентирующие внимание на проблему существования регионального права. Так, например, можно обратить внимание на работы М.Ф. Маликова (Республика Башкортостан) [9], Э.М. Магомадова и С.С. Решиева (Чеченская Республика) [4], М.Г. Потапова (Новосибирская область) [6] и др. Особо стоит отметить работу В.В. Толстошеева «Региональное экономическое право России», в которой делается попытка обоснования регионального экономического права в правовой системе Российской Федерации, а так же таких понятий, как «регион», «территория», «субъект Российской Федерации», аргу-

ментируется специфика региональных общественных отношений, определяется предмет и принципы регионального экономического права, содержится иная значимая для данного исследования информация [11].

Стоит отметить, что под региональным правом, в первую очередь в указанных работах понимается часть системы нормативных правовых актов, регулирующих региональные отношения или законодательство субъектов Российской Федерации. Однако стоит отметить, что «региональное право» это еще и направление в юридической науке, но об этом аспекте регионального права часто забывается. По мнению автора, если использовать первый подход, то он не является перспективным, так как федеральное и региональное право не регулируют общественные отношения по отдельности, а действуют совместно, потому нет смысла в разделении федеративного и регионального законодательства. Что же касается регионального права как методологического приема, направленного на изучение правовой науки, то такой подход выглядит вполне перспективно и может качественно повлиять на развитие российского регионального законодательства, выработке его самобытности, ликвидации механизма технического заимствования норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации, что приведет к оптимизации системы российского права и повышению качества правового регулирования общественных отношений.

Стоит отметить, что региональное право может иметь отраслевую составляющую не во всех отраслях российского права. Так, регионального права не может быть в отраслях, регулирующих ис-

ключительно федеральным законодательством (Уголовное право, Гражданское право и т.д.). В тех отраслях, где значительная часть общественных отношений регулируется законодательством субъектов Российской Федерации (Административное право, Экологическое право, Финансовое право и др.), можно и нужно, по мнению автора, рассматривать отдельное региональное направление.

### Список литературы

1. Крылова Е.Г. Федерализм как демократическая и территориальная организация правового государства // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 16.
2. Ларионов А.С. Финансовый контроль исполнения расходной части территориальных бюджетов: дис. ... канд. экон. наук. – Саратов, 2001.
3. Лукашина М. Региональное право в законодательстве РФ [Электронный ресурс] // Первый пермский правовой портал. – URL: <http://territoriaprava.ru/topics/24360> (дата обращения 08.06.2016).
4. Магомадов Э.М., Решиев С.С. Региональное право и социально-экономические аспекты развития регионов // Terra economicus. – 2011. – Т 9. Ч. 2.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1999.
6. Потатов М.Г. Региональное право: проблемы исследования // Социальные науки: social-economic sciences. – 2014. – № 1 (1).
7. Об утверждении Временного регламента взаимодействия территориальных управлений Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации и федеральных государственных учреждений здравоохранения – центров гигиены и

эпидемиологии в субъектах Российской Федерации: приказ Роспотребнадзора от 23.10.2005 № 751. (Зарегистрировано в Минюсте РФ 30.11.2005 № 7219) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 12.12.2005. – № 50.

8. Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими центрального аппарата и межрегиональных территориальных управлений Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии: Приказ Росстандарта от 19.01.2016 № 20. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Маликов М.Ф. Региональное право: Региональное управление и правотворчество: учебное пособие. – Т. 4. – Уфа: Изд-во Башк. ун-та, 2002.

10. СЗ РФ. 11.05.2009. № 19. Ст. 2283.

11. Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России: учебно-практическое пособие / Ин-т государства и права РАН. – М.: БЕК, 1999. – 392 с.

12. О Территориальном управлении Управления делами Президента Российской Федерации в Республике Крым: Указ Президента РФ от 30.04.2014 № 287 // СЗ РФ. – 05.05.2014. – № 18 (часть I). – Ст. 2133.

13. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. – М., 2011.

14. Юридический словарь [Электронный ресурс]. – URL: <http://enc-dic.com/legal/Regionalnoe-Pravo-16046> (дата обращения 08.06.2016).

15. [www.epochtimes.ru/shotlandiya-hochet-ostatsya-v-es-99026351](http://www.epochtimes.ru/shotlandiya-hochet-ostatsya-v-es-99026351) (дата обращения: 27.06.2016).

16. Isard Walter. Introduction to Regional Science. – New York: Prentice-Hall, 1975. – 506 с.

*Получено 26.10.16*

**I.B. Lagutin**, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Southwest State University (Kursk) (e-mail: lagutinigor81@mail.ru)

## THE NOTION “REGION” IN LEGAL THEORY

*The article is devoted to the notion “region” in the field of legal theory. Scientific and legislative approaches are represented in the article. The author’s approach to define different notions is included in the paper. The author also shows contradiction between different notions. Such notions as “regional level”, “the level of the entity of the Russian Federation”, “small town level”, “sub-federal level” are analyzed in the article. It is emphasized that these notions are often used as synonyms or they can have difference in their meanings. Taking into consideration the Russian Federation decentralization characteristics the notion “region” that can characterize territorial division of the Russian Federation into entities is considered to be the most universal according to author’s point of view. The article offers to distinguish regional law as a part of legal sciences. In this case regional law is considered to be laws and regulations regulating regional relations or the Russian Federation entities legislation. Besides it is worth noting that “regional law” is also a brunch of legal sciences. This fact is often forgotten. The article reveals the idea that regional law as a part of legal sciences can contribute to Russian regional legislation development. It can also help to make regional law unique, less dependent from federal law that will lead to the Russian Federation legal system optimization and legal regulation of social relations improvement. The article says that regional law can include sector-based content not in all Russian law sectors. Thus, regional law can not be included into the brunches regulated by federal law (criminal law, civil law). Such brunches of law as administrative law, environmental law, financial law can and must include regional dimension.*

**Key words:** region, territory, the organization of the State, unitary State, federal State.

\*\*\*

**Reference**

1. Krylova E.G. Federalizm kak demokraticeskaja i territorial'naja organizacija pravovogo gosudarstva // *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. – 2007. – № 16.

2. Larionov A.S. Finansovyj kontrol' ispolnenija rashodnoj chasti territorial'nyh bjudzhetov: dis. ... kand. jekon. nauk. – Saratov, 2001.

3. Lukashina M. Regional'noe pravo v zakonodatel'stve RF [Elektronnyj resurs] // *Pervyj permskij pravovoj portal*. – URL: <http://territoriaprava.ru/topics/24360> (data obrashhenija 08.06.2016).

4. Magomadov Je.M., Reshiev S.S. Regional'noe pravo i social'no-jekonomicheskoe aspekty razvitija regionov // *Terra economicus*. – 2011. – T 9. Ch. 2.

5. Ozhegov S.I., Shvedova N.Ju. *Tolkovij slovar' russkogo jazyka*. – M., 1999.

6. Potatov M.G. Regional'noe pravo: problemy issledovanija // *Social'nye nauki: social-economic sciences*. – 2014. – № 1 (1).

7. Ob utverzhdenii Vremennogo reglamenta vzaimodejstvija territorial'nyh upravlenij Rospotrebnadzora po sub#ektam Rossijskoj Federacii i federal'nyh gosudarstvennyh uchrezhdenij zdavoohranenija – centrov gigieny i jepidemiologii v sub#ektah Rossijskoj Federacii: prikaz Rospotrebnadzora ot 23.10.2005 № 751. (Zaregistrirvano v Minjuste RF 30.11.2005 № 7219) // *Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti*. – 12.12.2005. – № 50.

8. Ob utverzhdenii kvalifikacionnyh trebovanij k professional'nym znanijam i navykam, neobhodimym dlja ispolnenija dolzhnostnyh objazannostej gosudarstvennymi grazhdanskimi sluzhashhimi central'nogo apparata i mezhregional'nyh territorial'nyh upravlenij Federal'nogo agentstva po tehničeskomu regulirovaniju i metrologii: Prikaz Rosstandarta ot 19.01.2016 № 20. – Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

9. Malikov M.F. Regional'noe pravo: Regional'noe upravlenie i pravotvorčestvo: uchebnoe posobie. – T. 4. – Ufa: Izd-vo Bashk. un-ta, 2002.

10. SZ RF. 11.05.2009. № 19. St. 2283.

11. Tolstosheev V.V. Regional'noe jekonomicheskoe pravo Rossii: uchebno-praktičeskoe posobie / In- t gosudarstva i prava RAN. – M.: BEK, 1999. – 392 s.

12. O Territorial'nom upravlenii Upravlenija delami Prezidenta Rossijskoj Federacii v Respublike Krym: Ukaz Prezidenta RF ot 30.04.2014 № 287 // SZ RF. – 05.05.2014. – № 18 (chast' I). – Ct. 2133.

13. Chirkin V.E. *Publichno-pravovoe obrazovanie*. – M., 2011.

14. *Juridicheskij slovar'* [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://enc-dic.com/legal/Regionalnoe-Pravo-16046> (data obrashhenija 08.06.2016).

15. [www.epochtimes.ru/shotlandiya-hochet-ostatsya-v-es-99026351](http://www.epochtimes.ru/shotlandiya-hochet-ostatsya-v-es-99026351) (data obrashhenija: 27.06.2016).

16. Isard Walter. *Introduction to Regional Science*. – New York: Prentice-Hall, 1975. – 506 c.