

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

УДК 332.1

DOI: 10.18384/2310-6646-2022-4-6-17

РЕГИОН И РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ (ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ)

Бруз В. В.

Московский государственный областной университет

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

Аннотация

Цель. Цель данной работы заключается в анализе понятий *регион*, *региональное управление* и эволюции их содержания в отечественной и зарубежной теории и практике.

Процедура и методы. В статье рассмотрены взгляды на сущность и содержание понятий *регион* и *региональное управление* и особенности их реализации с учётом исторического опыта и современной практики. При проведении исследования применены методы анализа, синтеза, исторический метод и метод сравнительного анализа.

Результаты. В ходе работы было выяснено, что, хотя понятие *регион* вошло в научный оборот сравнительно недавно, как явление оно существует на протяжении нескольких веков. Региональное управление, особенно его международный аспект, требует особого внимания в современной России.

Теоретическая и/или практическая значимость. Результаты исследования вносят вклад в теорию и практику регионального управления в Российской Федерации.

Ключевые слова: Всемирная организация Объединённых городов и местных органов власти, децентрализация, исторический опыт, регион, региональная классификация, региональное управление, субсидиарность, Форум регионов.

REGION AND REGIONAL MANAGEMENT: SOME ASPECTS OF THEORY AND PRACTICE (DOMESTIC AND FOREIGN HISTORICAL EXPERIENCE)

V. Bruz

Moscow Region State University

24 Very Voloshinoy ul., Mytishchi 141014, Moscow Region, Russian Federation

Abstract.

Aim. The purpose of this work is to analyze the concepts of region, regional management and the evolution of their content in domestic and foreign theory and practice.

Methodology. The article considers the views on the essence and content of the concepts of region and regional management, and the specifics of their implementation, taking into account historical experience and modern practice. The methods of analysis, synthesis, historical method and method of comparative analysis were used in the research.

Results. In the course of the work, it was found out that, although the concept of region entered scientific circulation relatively recently, as a phenomenon it has existed for several centuries. Regional governance, especially its international aspect, requires special attention in modern Russia.

Research implications. The results of the study contribute to the theory and practice of regional governance in the Russian Federation.

Keywords: World Organization of United Cities and Local Authorities, decentralization, historical experience, region, regional classification, regional governance, subsidiarity, Forum of Regions.

Введение

В современных научных публикациях широкое распространение получил термин *регион*. Он активно употребляется в научном сообществе, а также получил отражение в ряде нормативно-правовых документов. Об этом свидетельствует, в частности, и тот факт, что термин *регион* вошёл в многочисленные справочно-энциклопедические издания. Необходимо отметить, что в работах некоторых авторов этот термин встречался и ранее, но это были отдельные случаи. Поэтому включение данного термина в энциклопедические издания свидетельствует о его широком распространении и «официальном» признании научным сообществом. Следует подчеркнуть, что произошло это сравнительно недавно. Одно из первых употреблений этого термина, причём не самостоятельно, а в сочетании *региональное соглашение*, зафиксировано в Малой советской энциклопедии, изданной в 1941 г., где оно определялось как «международные договоры, охватывающие государства определенного географического района»¹. Из этого определения следует, что под регионом понимались страны, расположенные на определённой территории.

Однако отсутствие термина *регион* отнюдь не свидетельствовало о том, что не было самого явления, которое оно означает.

Понятие административно-территориального деления в России

Академик Ю. В. Готьё в фундаментальном труде «История областного управления в России от Петра I до Екатерины II» [3], впервые опубликованном в 1913 г., рассматривает органы надзора, чрезвычайные и временные областные учреждения, развитие мысли о преобразовании областного управления и, по сути, исследует историю развития регионального управления в России XVIII в.

Как справедливо отмечает известный специалист в области регионального и местного управления Л. Е. Лаптева, в нормативно-правовой и практической управленческой сфере находили отражение обозначения территорий со сходными признаками, что даёт основание для переноса современного термина на реалии того времени [5]. Под регионом применительно к Российской империи Л. Т. Чихладзе предлагает понимать административно-территориальную единицу с относительно самостоятельной структурой, экономическими, социальными, природно-географическими и национальными факторами [6].

Название административно-территориальных единиц, как правило, имеет национально-исторические корни. Так, например, в нашей стране одной из первых административно-территориальных единиц была *земля*. Летописец Нестор в «Повести временных лет» называет *землей*: всю сушу: «и рассеял народы по всей земле»; большие территории, включавшие несколько стран: «южная земля – Египет, Эфиопия, соседящая с Индией»; территории, населённые определёнными народами, т. е. отдельные страны (Русская земля, земля Венгерская и Болгарская), а также территории внутри страны

¹ См.: Малая советская энциклопедия: в 10 т. Т. 9. 2-е изд. М.: Малая советская энциклопедия, 1941. 1056 с.

(Новгородская и Псковская земли)¹. Административно-территориальными единицами на Руси и в России в разное время были княжество, удел, уезд, волость, губа, губерния и некоторые другие. Так, в середине XVI в. Иван Грозный провёл земскую и завершил губную реформы местного управления. Во второй половине XIX в. император Александр II осуществил реформу губернских и уездных земских учреждений.

Наряду с национальными названиями встречаются и заимствования. Так, при Петре I появились такие административно-территориальные единицы, как провинция и дистрикт.

В советский период административно-территориальное деление включало союзные и автономные республики, края, области, районы, города, городские районы и посёлки.

Во второй половине XX в. термин *регион* получает достаточно широкое признание. Это подтверждается тем, что он появляется в таком авторитетном издании, как Большая советская энциклопедия. В третьем издании этой энциклопедии *регион* (от лат. *regio* – страна, область) определяется как «крупная индивидуальная территориальная единица (например, природная, экономическая, политическая и др.)»².

В конце XX – начале XXI вв. понятие *регион* появляется в многочисленных энциклопедических и справочных изданиях по социологическим, экономическим, юридическим, политическим и другим наукам³. Как отмечается в словаре иноязычных слов Л. П. Крысина, регион (лат. *regio* 'область, округ, район') это в первую очередь, область, часть страны, отличающаяся от других, какими-либо свойствами (экономико-географическими условиями, национальным составом населения и т. п.)⁴.

Практически во всех этих изданиях *регион* рассматривается как определённая территория в стране или объединяющая несколько стран, обладающих близкими чертами (географическими, историческими, экономическими и т. д.).

Большое внимание выяснению различных подходов к понятию *регион* уделяет профессор В. А. Дергачев в монографии «Регионалистика». По его мнению, *регион* в отличие от территории, представляет совокупность взаимосвязанных явлений, определяющих его границу. При этом доминирующим фактором выделения региона является цивилизационный (социокультурный) код, интегрирующий местную трансформацию природно-географических, геополитических, геоэкономических и других признаков [5].

Исторический опыт управления региональным развитием в советский период исследуется в докторской диссертации В. Г. Благодатских [1].

По мнению О. Е. Матюниной, с точки зрения экономической и управленческой науки под регионом понимается часть территории государства, которая выделилась в процессе общественного (территориального) разделения труда и население которой специализируется на производстве определённых товаров или услуг, характеризуется общностью и спецификой относительно других территорий типа воспроизводства, комплексностью и целостью хозяйства, наличием органов управления, которые обеспечивают решение задач, стоящих перед регионом [2].

¹ Преподобный Нестор Летописец. Повесть временных лет // Азбука: [сайт]. URL: https://azbyka.ru/otechnik/Nestor_Letopisets/povest-vremennyh-let (дата обращения: 20.06.2022).

² См.: Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1975. 640 с.

³ См., например: Большой толковый социологический словарь [Электронный ресурс]. URL: https://gufo.me/dict/social_dict/Регион (дата обращения: 17.5.22); Намятова Л. Е. Термины рыночной экономики: современный словарь-справочник делового человека. 4-е изд., перераб. и доп. Екатеринбург, 2012. С. 132; Большой юридический словарь / сост. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А. Я. Сухарева, 2003. С. 465; Исторический словарь галлицизмов русского языка. М.: Словарное издательство ЭТС, 2010. 5140 с.; Исторический словарь галлицизмов русского языка [Электронный ресурс]. URL: <http://rus-yaz.niv.ru/doc/gallism-dictionary/comments.htm> (дата обращения: 17.05.22); Политический словарь [Электронный ресурс]. URL: https://gufo.me/dict/politics_dict/Регион (дата обращения: 17.05.22) и др.

⁴ См.: Крысин Л. П. Толковый словарь иноязычных слов. 3-е изд. М.: Русский язык, 2001. 856 с.

Понятие *регион* в зарубежных странах

Следует отметить, что в некоторых государствах *регион* – это название административно-территориальной единицы. Например, в таких странах, как Франция, Бельгия, Великобритания, Джибути, Камерун, Малави, Нигер, Перу, Чад, Чили, Филиппины, Эфиопия и др. Среди наиболее часто встречающихся административно-территориальных единиц можно выделить также провинцию, округ, район, штат, департамент и т. д.

Пожалуй, самое пространное определение понятия *регион* предложено в энциклопедии «Британника». В ней на десятке страниц рассматриваются трактовки *региона* в различных науках. Так, в социальных науках, регион рассматривается как сплочённая область, однородная в выбранных определяющих критериях и отличающаяся от соседних областей или регионов по этим критериям. Иными словами, речь идёт о некой интеллектуальной конструкции, созданной путём выбора признаков, относящихся к конкретной проблеме, и игнорирующих другие признаки, которые считаются несущественными. В отличие от области, обычно обозначающей часть поверхности Земли, границы которой произвольны и установлены для удобства, региональные границы определяются однородностью и сплочённостью территории.

Регионы могут быть определены с точки зрения одного или нескольких признаков. Наиболее распространёнными чертами в социальных науках являются: этническая, культурная или лингвистическая (Прованс), климатическая или топографическая (долина Теннесси), промышленная или городская (Рур), экономическая специализация (хлопковый пояс Северной Америки), административные единицы (стандартные правительственные регионы Великобритании) и международные политические зоны (Ближний Восток).

Концепция региона в настоящее время используется при анализе, планировании и администрировании многих национальных и международных государственных программ. Регионализм, или региональное сознание, идеологический коррелят концепции, который развивается из чувства идентичности в регионе, важен во многих исторических, политических и социологических исследованиях¹.

При этом, по сути, речь идёт о территории, соответствующей определённым критериям.

Именно такой подход к региону принят в Европе. Начало формирования современной межнациональной региональной европейской структуры связано с разработанной статистическим управлением Европейского союза в 70-х гг. прошлого века многоуровневой системой регионов Европы, представляющей собой номенклатуру территориальных единиц статистического учета или стандартизированную систему административно-территориального деления, – *Nomenclature of Territorial Units For Statistics (NUTS)*. Региональная классификация NUTS для государств-членов ЕС основана на иерархии регионов и подразделяет каждое государство-член на регионы, которые классифицируются по трём различным уровням, от больших к меньшим территориям. Поскольку некоторые государства-члены ЕС имеют относительно небольшую численность населения, то они могут не подразделяться на различные уровни. Например, Эстония, Кипр, Латвия, Люксембург и Мальта входят в один регион уровня 2.

Классификация NUTS определена в Правилах (ЕС) №1059/2003 Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 г. об установлении общей классификации территориальных единиц для статистики.

¹ Encyclopaedia Britannica [Электронный ресурс]. URL: <https://www.britannica.com/science/region-geography> (дата обращения: 29.03.2020)

В основе классификации NUTS положены два принципа. Первый принцип состоит в том, что регламент NUTS определяет минимальные и максимальные пороговые значения численности населения для размера отдельных регионов и обеспечения базовой степени сопоставимости. Отклонения от этих пороговых значений возможны только при наличии особых географических, социально-экономических, исторических, культурных или экологических обстоятельств.

Второй принцип благоприятствует административному делению. Если таковые имеются, административные структуры используются для различных уровней NUTS. В тех государствах-членах ЕС, где нет административного уровня, соответствующего определённому уровню NUTS, регионы создаются путём объединения более мелких административных регионов. Так, например, член-корреспондент РАН А. В. Кузнецов обращает внимание на то, что в Испании для выделения регионов NUTS-1 сгруппированы между собой автономные сообщества (каждое из которых соответствует региону уровня NUTS-2)¹.

В соответствии с классификацией выделяются следующие уровни:

- регионы первого уровня – от 3 млн до 7 млн чел.;
- регионы второго уровня – от 800 тыс. до 3 млн чел.;
- регионы третьего уровня – от 150 тыс. до 800 тыс. чел.².

При этом некоторые регионы по численности населения существенно превосходят максимальные пороги. Так, население федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия в Германии, отнесённой к региону первого уровня, составляет 17,5 млн жителей³, что более, чем в 2 раза превосходит верхний порог этого уровня.

Важная роль в региональной политике ЕС отводится так называемой политике сплочения. Эта политика предназначена для содействия общему гармоничному развитию ЕС путём укрепления его экономической, социальной и территориальной сплочённости. Она направлена на создание рабочих мест, повышение конкурентоспособности бизнеса, на экономический рост и устойчивое развитие во всех регионах, улучшение качества жизни людей в ЕС.

Упор финансовой политики сплочения делается на менее развитые регионы ЕС, с целью сокращения экономического и социального отставания.

Финансирование в рамках политики сплочения планируется на семилетний период. В 2014–2020 гг. расходы составили 352 млрд евро, что соответствует почти 1/3 всего бюджета ЕС.

Политика сплочения реализуется через ряд фондов: Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд (ESF), Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (EAFRD) и др., – которые составляют Европейские структурно-инвестиционные фонды (ESIF).

Фонд сплочения поддерживает государства-члены ЕС, чей валовой национальный доход (ВНД) на душу населения составляет менее 90% от среднего по ЕС⁴.

Общий бюджет на политику сплочения на 2021–2027 гг. составляет около 395,2 млрд евро (в ценах 2018 г.)⁵.

Необходимо отметить, что классификация NUTS является основой для финансирования регионов. Так, в период 2021–2027 гг. право на получение средств в рамках

¹ Кузнецов А. В. Обновлённая многоуровневая сетка регионов ЕС // Imemo: [сайт]. URL: https://www.imemo.ru/index.php?id=1841&page_id=502&printmode (дата обращения: 01.04.2022).

² Eurostat regional yearbook 2021 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. 208 p.

³ Кузнецов А. В. Обновлённая многоуровневая сетка регионов ЕС // Imemo: [сайт]. URL: https://www.imemo.ru/index.php?id=1841&page_id=502&printmode (дата обращения: 01.04.2022).

⁴ Eurostat regional yearbook 2019 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. 223 p.

⁵ Eurostat regional yearbook 2021 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. 208 p.

фондов сплочения основывается на региональном ВВП на душу населения. В частности, регионы второго уровня были ранжированы и разделены на три группы:

- менее развитые регионы, где ВВП на душу населения составляет менее 75% от среднего по ЕС;
- переходные регионы, где ВВП на душу населения составляет 75–100% от среднего показателя по ЕС;
- более развитые регионы, где ВВП на душу населения составляет более 100% от среднего по ЕС¹.

Таким образом, фактически речь идёт о стремлении к сглаживанию межрегиональных различий на уровне крупных административно-территориальных единиц, в то время как регионы третьего уровня и локальные административные единицы, по справедливому замечанию А. В. Кузнецова могут оказаться объектами региональной политики лишь при соблюдении определённых условий или вообще остаться вне региональных программ ЕС².

На национальном уровне региональная политика зависит от общих для ЕС правил и в финансовом отношении часто сталкивается с серьёзными проблемами, особенно сейчас в условиях острого экономического, энергетического кризиса.

Понятие *регион* в современной России

В современной России понятие регион в нормативно-правовых документах появилось в середине 90-х гг. прошлого века. Применение термина *регион* вместо широко распространённого ранее термина *район*, как справедливо отмечает профессор В. А. Дергачев, связано со стремлением России встать на путь общеевропейской интеграции [4].

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1996 г. «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», под регионом предлагалось понимать часть территории Российской Федерации, обладающую общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. При этом, регион мог совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации или объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации³.

По сути, законодательно закреплялся подход, сложившийся за рубежом и нашедший отражение в российской и зарубежной справочно-энциклопедической литературе конца XX в.

Однако такая трактовка региона, особенно при употреблении в нормативно-правовых документах, могла трактоваться по-разному, что приводило к разночтениям. Поэтому в 2017 г. в Указе Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года регион определяется как часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации»⁴. Такое однозначное толкование сняло многие связанные с этим вопросы. Как спра-

¹ Eurostat regional yearbook 2021 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2021. 208 p.

² Кузнецов А. В. Межрегиональные контрасты в Европейском союзе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=35921> (дата обращения: 28.03.2020).

³ Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Кремль: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 12.01.2022).

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года" // Кремль: [сайт]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201701160039.pdf> (дата обращения: 10.01.2022).

ведливо отмечает И. Б. Лагутин, с правовой точки зрения «наиболее универсальным, характеризующим территориальное деление Российской Федерации на субъекты, является понятие "регион"»¹.

Региональное управление: международный аспект. Форум регионов России и Белоруссии

Что касается регионального управления, это, безусловно, явление многостороннее. Одним из важных его аспектов является международная составляющая. Так, например, существует Форум регионов России и Белоруссии. Эта диалоговая площадка возникла в 2012 г. Она функционирует под эгидой Совета Федерации, палаты представителей российского парламента, представляющей интересы субъектов Российской Федерации и Совета Республики, палаты белорусского парламента, представляющей регионы Республики Беларусь.

Цель форума состоит в содействии расширению прямых контактов между регионами, бизнесменами и организациями двух стран, а также выработке рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы для ускоренного развития экономик Белоруссии и России². Ежегодно в работе форума принимают участие парламентарии, главы и представители регионов, руководители министерств, крупных организаций, представители регионального бизнеса и другие заинтересованные лица³.

В рамках форума проходят специализированные международные выставки. По тематическим секциям работают диалоговые площадки. Подписываются международные соглашения и договоры о сотрудничестве между российскими и белорусскими регионами в торгово-экономической, научно-технической и культурной областях, заключаются контракты. Так, на IX Форуме регионов, проходившем летом 2022 г. в белорусском городе Гродно, общая сумма заключённых контрактов, которые сейчас ведутся в рамках реализации 28 дорожных карт составила около 65 млрд российских рублей⁴.

В целях придания Форуму регионов более высокого институционального статуса предложено рассмотреть вопрос об учреждении постоянно действующих рабочих органов форума с закреплением за ними соответствующих властных полномочий и бюджетного финансирования через программы Союзного государства⁵.

В условиях западных санкций, а, по сути, экономической войны, ведущейся против нас коллективным Западом, форум становится одним из эффективных ответов на эти вызовы. Его площадка имеет особое значение не только с точки зрения установления деловых договоренностей и контактов. Речь идёт о создании совместных предприятий, налаживании импортозамещения, защите внутреннего рынка, совершенствовании механизмов поддержки малого и среднего предпринимательства, совместных действиях по активному развитию критически важных отраслей. В ходе дискуссий появляются новые идеи по вопросам обеспечения научно-технологического суверенитета и интересов национальной безопасности.

¹ Лагутин И. Б. К вопросу о понятии «регион» в теории права [Электронный ресурс]. URL: https://revolution.allbest.ru/law/00839278_0.html (дата обращения: 30.03.2022).

² История и задачи форума регионов России и Белоруссии // Тасс: [сайт]. URL: <https://tass.ru/info/6664382> (дата обращения: 07.07.2022).

³ Как завершился крупнейший интеграционный российско-белорусский форум в Гродно // SB News: [сайт]. URL: <https://www.sb.by/articles/forum-s-osoboy-missiey.html> (дата обращения: 07.07.2022).

⁴ IX Форум регионов Беларуси и России // БелТА: [сайт]. URL: <https://www.belta.by/society/view/ix-forum-regionov-belarusi-i-rossii-den-pervyj-510921-2022/> (дата обращения: 07.07.2022).

⁵ Подведены итоги IX Форума регионов Беларуси и России в Гродно [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2022/07/07/na-vse-vyzovy-otvetim-soobshcha.html> (дата обращения: 05.07.2022).

Всемирная организация Объединенных городов и местных органов власти

Необходимо отметить, что существуют и другие международные организации, занимающиеся региональными вопросами. В этой связи особый интерес вызывает Всемирная организация Объединенных городов и местных органов власти (ОГМВ) UCLG (United City and Local Government), являющаяся крупнейшей организацией местных и региональных органов власти в мире. ОГМВ была основана в 2004 г. в Париже, а его истоки восходят к международному муниципальному движению, возникшему в 1913 г. в Бельгии. Сегодня ОГМВ объединяет 240 тыс. малых и больших городов, регионов и мегаполисов. 175 ассоциаций местных и региональных властей¹.

Миссия организации: «Быть единым голосом местных властей и содействовать пропаганде ценностей, целей и интересов демократического местного самоуправления путём обеспечения взаимодействия между местными властями и международным сообществом. Цель ОГМВ состоит в усилении роли и влияния местных властей и организаций, которые их представляют, в глобальном управлении; поддержке демократического, эффективного и инновационного местного управления, тесно взаимодействующего с горожанами; обеспечении эффективной демократической глобальной организации².

ОГМВ позиционирует себя как организатора всего глобального сообщества местных и региональных правительств через Глобальную целевую группу как механизм, с помощью которого местные и региональные правительства обсуждают и согласовывают свой политический голос в международной повестке дня. Поощряет децентрализованное сотрудничество в качестве ключевого инструмента международного сотрудничества и программ развития³.

Отличие ОГМВ от других международных организаций состоит в том, что если организации руководствуются уставами, в том числе и ООН, то ОГМВ имеет конституцию, а конституция, как известно, это основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу. Таким образом, члены ОГМВ, минуя высшие государственные органы своих стран, напрямую подчиняются руководящим органам ОГМВ и обязаны выполнять положения конституции этой организации.

В конституции ОГМВ подчёркивается, что государства не могут централизованно управлять и контролировать сложные интегрированные города и посёлки сегодняшнего и завтрашнего дня.

Всемирная организация объединённых городов и местных органов власти («Всемирная организация») создаётся как некоммерческая ассоциация, обладающая всеми юридическими и операционными возможностями, управляемая испанским законодательством. Её юридический адрес располагается по адресу *15 Carrer Avinyó* в Барселоне, Испания.

Члены обязуются поддерживать, продвигать и придерживаться миссии, ценностей и целей Всемирной организации⁴.

Высшим органом Всемирной организации является Генеральная Ассамблея, которая несёт ответственность за общую политику, руководство и надзор над деятельностью организации. Главным директивным органом Всемирной организации является Всемирный совет, который определяет политику Всемирной организации и обеспечивает реализацию общей политики, определённой Генеральной Ассамблеей.

¹ UCLG United City and Local Government // UCLG: [сайт]. URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about> (дата обращения: 05.07.2022).

² Там же.

³ Там же.

⁴ The constitution of the world organisation of united cities and local governments // UCLG: [сайт]. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_constitution_2013_.pdf (дата обращения: 19.08.2022).

Финансируется Всемирная организация за счёт членских взносов, доходов от деятельности, грантов и других источников.

Любой вопрос, который не рассматривается в конституции, регулируется законодательством Испании¹.

Особый интерес вызывают провозглашённые в конституции Всемирной организации два основополагающих положения. Во-первых, это приверженность принципам демократической децентрализации и субсидиарности в духе взаимосвязанных сфер управления. Во-вторых, содействие гендерному равенству и борьба со всеми формами дискриминации, которые являются незаконными с точки зрения международного права и / или незаконными с точки зрения ценностей и политики организации².

Исторический опыт децентрализации и субсидиарности в управлении

Что касается децентрализации и субсидиарности в сфере управления, то здесь необходимо учитывать исторический опыт. На определённых этапах государственного и общественного развития и при соответствующих условиях, децентрализация может способствовать повышению эффективности регионального управления и в целом управления государством. Однако это зависит от государства (особенностей его политического устройства, размера территории, численности населения, его моно- или многонационального состава и т. д.) и конкретно исторической обстановки.

В условиях многонационального государства децентрализация при отсутствии сильной верховной власти неизбежно порождает сепаратистские настроения в отдельных регионах.

На протяжении многовековой истории наша страна неоднократно переживала такие периоды.

Так, например, ослабление центральной власти в Древнерусском государстве после смерти Великого князя Киевского Мстислава Великого и укрепления удельных князей привело в середине XII вв. к появлению независимых княжеств. А сложившееся в X–XI вв. централизованное государство превратилось в своеобразную федерацию княжеств, по сути, самостоятельных государств, постоянно враждовавших между собой. В результате Киевская Русь оказалась в вассальной зависимости от Золотой орды.

На рубеже XVI–XVII вв., в период Смутного времени, в результате утраты властью авторитета и способности осуществлять верховное государственное управление Россия оказалась перед реальной угрозой распада государственности и потери суверенитета. В этих условиях децентрализация стала следствием системного кризиса и одним из факторов, угрожавших территориальной целостности и национальной безопасности нашего государства. Части территорий страны были оккупированы Швецией и Речью Посполитой. Сын шведского короля Карла IX принц Карл Филипп и сын польского короля Сигизмунда королевич Владислав претендовали на российский престол. И только ополчение во главе с К. М. Мининым и Д. М. Пожарским, поднявшими народ против интервентов, спасло Россию от гибели.

В начале XX в., во время революционных событий 1917 г., в результате отречения Николая II и слабости центральной власти, децентрализация и сепаратизм во многих регионах страны привели к потере Россией ряда территорий.

¹ The constitution of the world organisation of united cities and local governments // UCLG: [сайт]. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_constitution_2013_.pdf (дата обращения: 19.08.2022).

² Там же.

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в., в условиях системного кризиса, в котором оказалась наша страна, слабости и нерешительности советского руководства во главе с М. С. Горбачёвым тенденция децентрализации и сепаратистские движения в союзных республиках привели к распаду СССР. Следует отметить, что участь Советского Союза была уготована и РСФСР. В этом были заинтересованы местные региональные элиты и коллективный Запад. В этой обстановке призыв бывшего в то время председателем Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина к автономиям брать столько суверенитета, сколько они смогут проглотить, несомненно, усилили взятый многими из них курс на децентрализацию. В ряде автономий на Кавказе, в Сибири, на Дальнем Востоке и других регионах усилились сепаратистские тенденции. На Северном Кавказе это привело к вооружённому противостоянию с федеральным центром и проведению контртеррористической операции, завершившейся в 2006 г.

Таким образом, тенденция децентрализации в нашей стране, особенно в периоды, когда центральная власть оказывалась слабой и нерешительной, приводила к росту сепаратистских настроений в отдельных регионах, подрывавших целостность государства и приводивших к территориальным потерям. Необходимо подчеркнуть, что в этих процессах, как правило, прослеживается зарубежное влияние.

В этой связи участие многочисленных российских регионов и городов во Всемирной организации¹, в конституции которой одним из важнейших принципов провозглашается децентрализация, направленная, по сути, на повышение самостоятельности и независимости регионов от центра и осуществление координации и управления регионами напрямую руководящими органами ОГМВ², минуя высшие государственные органы, несомненно, несёт в себе угрозу территориальной целостности и национальной безопасности Российской Федерации.

Такие планы в отношении нашей страны реально существуют на Западе. Американская писательница, публицист и политический обозреватель Мишель Кейси, сменившая пол и на практике демонстрирующая приверженность современным западным ценностям, опубликовала в журнале «Атлантик» статью «Деколонизировать Россию», ставшую своеобразным манифестом антироссийских сил коллективного Запада. По мнению М. Кейси, Россия представляет собой беспорядочное объединение регионов и наций с чрезвычайно разнообразной историей и культурой, таких как: Чечня, Татарстан, Сибирь и Арктика, – стремящихся освободиться от колонизации Кремля, и Запад должен поддержать в этой борьбе за полную свободу³.

Ещё более конкретно высказался экс-президент Польши Л. Валенса. В интервью французской газете «Фигаро» он, по сути, объявил Россию экзистенциальной угрозой, призвав Запад форсировать смену политической системы, организовать восстание народов России и разделить её территорию⁴. Активизация западных

¹ В Евразийском отделении ОГМВ, центр которого находится в Казани, 29 мест из 36 принадлежит РФ. Членами ОГМВ являются 99 российских городов.

² Руководящими органами ОГМВ являются Генеральная Ассамблея, Всемирный совет, в состав которого от России входит 30 представителей, в том числе от таких городов, как Астрахань, Владикавказ, Волгоград, Грозный, Казань, Москва и др. Исполнительное бюро из 115 членов, в состав которого входит 8 представителей РФ, Президентом ОГМВ является мэр Казани Ильсур Метшин. Существует также секция региональных правительств (Форум регионов).

³ Casey Michel Decolonize Russia // The Atlantic: [сайт]. URL: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/05/russia-putin-colonization-ukraine-chechnya/639428> (дата обращения: 30.09.2022).

⁴ Guerre en Ukraine: Lech Walesa suggère de «ramener» la Russie à «moins de 50 millions d'habitants» Par Le Figaro Publié: [сайт]. URL: <https://www.lefigaro.fr/international/guerre-en-ukraine-lech-walesa-suggere-de-ramener-la-russie-a-moins-de-50-millions-d-habitants-20220710> // (дата обращения: 11.07.2022).

СМИ, интернет-ресурсов, социальных сетей, несистемной оппозиции по национальному вопросу, свидетельствует о том, что это мнение коллективного Запада по отношению к России.

Конституция Всемирной организации постулирует также требование ко всем её участникам содействовать гендерному равенству и бороться со всеми формами дискриминации, являющимися незаконными с точки зрения международного права, ценностей и политики организации. Чтобы понять, о чём идёт речь, в качестве примера можно привести положения из документа Всемирной организации здравоохранения «Практические подходы работников здравоохранения к общепризнанным гендерным темам». В нём говорится о необходимости борьбы с дискриминацией пациентов по гендерному признаку. Авторы документа исходят из того, что концепция существования двух полов устарела и говорят о принятии небинарного подхода, признающего сексуальное многообразие, т. е. существование наряду с мужчиной и женщиной множества других гендеров¹. В настоящее время различные источники называют различное количество гендеров, от 30 до 300, тем более что по гендерной теории их можно выделять до бесконечности.

Когда в Европе и Америке говорят о гендерном равенстве, в первую очередь, речь идёт о правах сексуальных меньшинств, т. н. ЛГБТ-сообществе, о праве смены пола, в том числе и детьми, о гей-парадах и т. д. Распространять эти ценности обязывает Всемирная организация своих членов.

Заключение

Проведённый анализ позволяет сделать следующие выводы. Хотя понятие *регион* получило весьма широкое распространение, его общепринятое толкование отсутствует. В то же время, с нормативно-правовой точки зрения, под *регионом* в России понимается территория в границах субъекта Российской Федерации, а в Европе – территория с определённой численностью населения.

Названия административно-территориальных единиц, в основном, имеют исторические корни, хотя встречаются и заимствования.

Внешнеполитический аспект регионального управления проявляется в деятельности международных организаций, в частности таких, как Форум регионов России и Белоруссии и Всемирная организация Объединённых городов и местных органов власти. Реализация содержащихся в конституции Всемирной организации принципов децентрализации и гендерного равенства несёт угрозу национальной безопасности России.

Статья поступила в редакцию: 19.10.2022.

ЛИТЕРАТУРА

1. Благодатских В. Г. Исторический опыт управления региональным развитием, 1917–1993 гг.: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2001. 56 с.
2. Государственное управление региональным развитием Российской Федерации: / под общ. ред. А. В. Косевича. М.: МИЭП, 2016. 212 с.
3. Готье Ю. В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М.: Издательство Академии Наук СССР, 1941. 308 с.
4. Дергачев В. А. Регионалистика [Электронный ресурс]. URL: <http://dergachev.ru/book-7/index.html> (дата обращения: 03.04.2022).

¹ Микштас Н. ВОЗ рекомендует странам до осени отказаться от разделения людей на мужчин и женщин. Гипорт [сайт]. URL: <https://giport.ru/news/society-news/voz-rekomenduet-stranam-do-oseni-otkazatsya-ot-razdeleniya-lyudej-na-muzhchin-i-zhenshhin> (дата обращения: 10.07.2022).

5. Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М.: ИГПАН, 1998. 151 с.
6. Чихладзе Л. Т. Специфика регионального управления в Российской Империи // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 16–24.

REFERENCES

1. Blagodatskikh V. G. *Istoricheskii opyt upravleniia regionalnym razvitiem, 1917–1993 gg: avtoref dis doktor istor nauk* [Historical experience of regional development management, 1917–1993: Cand. Sci. Thesis in Historical sciences]. Moscow, 2001. 56 p.
2. Kosevich A. V., ed. *Gosudarstvennoe upravlenie regionalnym razvitiem Rossiiskoi Federatsii* [State management of regional development of the Russian Federation]. Moscow, MIEP Publ., 2016, 212 p.
3. Gauthier Yu. V. *Istoriia oblastnogo upravleniia v Rossii ot Petra I do Ekateriny II* [History of regional administration in Russia from Peter I to Catherine II]. Moscow: Izdatelstvo Akademii Nauk SSSR Publ., 1941. 308 p.
4. Dergachev V. A. *Regionalistika* [Regionalism]. Available at: <http://dergachev.ru/book-7/index.html> (accessed: 04.03.2022).
5. Lapteva L. E. *Regionalnoe i mestnoe upravlenie v Rossii vtoraiia polovina XIX veka* [Regional and local governance in Russia (the second half of the XIX century)]. Moscow, IGPAN Publ., 1998. 151 p.
6. Chikhladze L. T. [Specifics of Regional Governance in the Russian Empire]. In: *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo* [Administrative and municipal law], 2008, no. 6, pp. 16–24.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бруз Владимир Виленович – доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления Московского государственного областного университета;
e-mail: vvb54@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Vladimir V. Bruz – doctor of historical Sciences, associate Professor, Professor of the department of state and municipal management, of the Moscow Region State University;
E-mail: vvb54@yandex.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Бруз В. В. Регион и региональное управление: некоторые аспекты теории и практики (отечественный и зарубежный исторический опыт) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2022. № 4. С. 6–17.
DOI: 10.18384/2310-6646-2022-4-6-17

FOR CITATION

Bruz V. V. Region and Regional Management: Some Aspects of Theory and Practice (Domestic and Foreign Historical Experience). In: *Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Economics*, 2022, no. 4, pp. 6–17.
DOI: 10.18384/2310-6646-2022-4-6-17