



На правах рукописи

Трехлебов Сергей Григорьевич

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФОРМЫ
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРОВИНЦИАЛИЗМА**

23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2006

Работа выполнена в Ростовском юридическом институте МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Герман Оксана Борисовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Мордовцев Андрей Юрьевич;
кандидат политических наук
Поздняков Сергей Васильевич

Ведущая организация: Кубанский государственный аграрный университет

Защита состоится 11 июля 2006 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 10 июня 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.М. Вакула

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Затянувшийся системный кризис, вызвавший серьезные потрясения в постсоветской государственности, стимулирует обращение исследователей к ее различным сферам, в том числе к региональным аспектам институционализации демократических политико-правовых принципов и гражданского общества в современной России.

Провинциальный вопрос в контексте отечественной геополитической и национальной специфики является сквозным в плане понимания имеющих место в стране политических процессов и институционально-правовых трансформаций, т.к. является многомерным и далеко не однозначным в структурном отношении, весьма противоречивым в своих решениях. В частности, в его рамках обнаруживаются такие важнейшие с точки зрения современного государственного и муниципального строительства проблемы, как формирование адекватного национальным интересам проекта местного самоуправления и федерализации государственной власти, оптимальное соотношение централизаторских и децентрализаторских тенденций в переходный период развития российской политической и правовой систем, создание эффективной социальной правовой политики, эволюция политико-правового режима национальных отношений, поиск политико-правовых технологий разрешения межэтнических конфликтов и т.д. В общем, в российском политико-правовом пространстве трудно найти проблему, которая так или иначе не коррелировала бы с процессами регионализации публичной власти и гражданского общества.

В этом плане институционально-правовой анализ современного российского провинциализма приобретает особую значимость. Концептуализация основных элементов провинциальной правовой и политической жизни, социально-экономических отношений и, прежде всего, института муниципальной собственности, обращение к региональному праву и законодательству, а также соответствующему правокультурному типу и другим аспектам данной темы, несомненно, повысит эффективность усилий властных структур на всех уровнях,

позволит в значительной мере скорректировать существующий с начала 90-х гг. XX в. курс либерально-демократического реформирования.

Степень научной разработанности проблемы. Особенности структуры и функционирования политико-правовых институтов в условиях переходного периода, эволюции российского государственного режима и неустойчивого развития всех сфер жизни общества требуют от исследователей использования нового арсенала категорий, методов, научных теорий и иных эвристических средств освоения отечественного политико-правового пространства. В этом плане вполне оправданно, что авторы поднимают новые для правоведения последних десятилетий пласты политико-правовой феноменологии, стремятся преодолеть теоретический монизм и тематическое однообразие и рассмотреть ряд важных, но, очевидно, малоисследованных проблем, к числу которых относится и институционально-правовое измерение современного российского провинциализма.

Этот вопрос в различных его аспектах разрабатывался в разное время многими отечественными и зарубежными правоведами, философами и политологами. В общетеоретическом и социолого-политологическом планах природа и институциональные особенности провинции, генезис и динамика провинциальных элит изучались А.С. Ахиезером, С.И. Барзиловым, А. Батби, Г.Г. Дилигенским, А.Г. Дугиным, В.В. Ильиным, И. Клямкиным, А.В. Лохвицким, А.С. Панариным, Т.А. Рассединой, А.В. Рачипа, В.М. Розиным, А. Токвилем, Л. Штейном, А.Г. Чернышовым и др.

В политико-правовом и историческом контекстах специфику российских регионов исследовали И.С. Аксаков, А.Д. Градовский, И.А. Ильин, К.Д. Кавелин, А.И. Куприянов, В.Я. Любашиц, П.А. Оль, К.П. Победоносцев, Л.Н. Пушкарев, Р.А. Ромашов, С.Л. Сергеев, И.Л. Солоневич, Л.А. Тихомиров, А.С. Хомяков и др.

К правокультурным и духовно-нравственным аспектам изучаемой проблемы обращались такие авторы, как П.П. Баранов, Т.В. Беспалова, А.М. Величко, В.Ю. Верещагин, А.Г. Дугин, И.А. Иванников, Г.В. Мальцев, А.Ю. Мордовцев, А.И. Овчинников, В. Оксамытный, М.И. Пискотин, О.И. Цыбулевская

и др. У этих же исследователей обозначены различные этнонациональные и этноправовые особенности современной российской провинции.

Однако анализ современной научной литературы показывает, что, несмотря на относительную разработанность отдельных аспектов российского провинциализма, отсутствуют работы, имеющие комплексный, системный характер, в которых были бы представлены особенности и перспективы политико-правовой трансформации провинциальных институтов и форм публичной власти, развития регионального права, специфика и конфликтогенный характер сложившегося в ряде субъектов Российской Федерации политико-правового режима национальных отношений и т.д.

Объектом диссертационного исследования является региональное политико-правовое пространство в период либерально-демократического реформирования российской государственности.

Предметом исследования выступают генезис и трансформация провинциальных политико-правовых институтов в единстве их духовно-нравственных и этнонациональных измерений.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является институционально-правовой анализ современного российского провинциализма в условиях поиска стратегии устойчивого развития федеративного многонационального государства.

Реализация поставленной цели осуществляется решением следующих конкретных задач:

- в теоретико-методологическом плане исследовать сущность и особенности структурирования провинции как важнейшего элемента институционально-правового и политического пространства государства;
- провести институциональный анализ эволюции публичной власти в российской провинции в рамках отечественной политико-правовой традиции;
- определить особенности и приоритеты институционализации политико-правового режима национальных отношений в постсоветский период в условиях неустойчивого развития российских регионов и с учетом специфики отечественного проекта федерализации;

– дать политико-правовую характеристику сложившимся в современной России тенденциям трансформации институтов государственной власти и местного самоуправления в контексте провинциального обыденного правосознания;

– опираясь на имеющиеся эмпирические данные, выявить основные формы регионализации социальной правовой политики Российского государства и критически оценить уровень легитимации ее институтов.

Теоретико-методологическая основа исследования существенным образом опирается на разработки в области теории государства и права, политологии, конституционного и муниципального права, принадлежащие отечественным и зарубежным специалистам.

Предмет, цель и задачи исследования определили ее методологическую основу, которая обеспечивается сочетанием всеобщих, общенаучных (диалектического, логического и системно-структурного анализа, социологического, институционального измерения и др.), а также специальных методов исследования (сравнительно-правового, историко-правового и др.), использовались методы политико-правового моделирования.

Нормативно-правовая основа диссертации. Диссертационное исследование базируется на обширном нормативно-правовом материале, а именно: Конституции РФ, федеральных законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации (конституциях субъектов Федерации и др.). Кроме того, в работе анализировались конституции некоторых зарубежных стран.

Эмпирическую основу диссертации составили различные социолого-правовые и политологические исследования отечественных ученых, демонстрирующие специфику развития региональной правовой и политической культуры (на примере малых и средних городов России, а также сельских поселений), отношение российских граждан к действующим в стране сейчас и ранее правовым и политическим институтам.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1. Проведен институционально-правовой анализ политической структуризации российской провинции и выявлены перспективы развития основных элементов регионального политико-правового пространства.

2. Выявлены и представлены основные концептуально-правовые подходы к институционализации провинциальной (публичной) власти.

3. Показана специфика становления и функционирования правовых и политических институтов режима национальных отношений в условиях содержащего конфликтогенный потенциал проекта современной отечественной федерализации.

4. Определены сущностные характеристики, нормативная и институциональная основа устойчивого развития российской провинции в постсоветский период.

5. Представлена консенсусная стратегия либерально-правовой трансформации институтов государственной власти в контексте провинциального обыденного правосознания и духовно-нравственных ценностей.

6. Дана критическая оценка легитимации институтов социальной правовой политики, сформировавшихся в ходе постсоветского реформирования, выделены факторы, обусловившие конфликтогенный характер развития государственно-правового регулирования социальных отношений.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В силу специфики исторического и политического развития российской государственности ее особенности определяют два политико-правовых пространства: столица – провинция. В этой связи политико-правовая структура российского провинциализма является важнейшим элементом трансформации отечественных государственно-правовых институтов периода постсоветского реформирования и представляет собой результат наложения нормативной и институциональной основы либерального режима на сложившиеся в ходе длительной эволюции консервативно-патриархальные, патерналистические установки и стереотипы населения регионов. В ходе современной институционализации провинциальных правовых и политических отношений в региональной политико-правовой жизни воспроизводятся как позитивные, так и негативные с точки зрения допустимого уровня конфликтогенности тенденции в формировании российского политико-правового порядка.

2. Особенности процесса модернизации провинциальных правовых и политических институтов существенным образом сказываются на отношениях между различными структурами политического центра и регионами, однако в рамках институционально-правовой политики, проводимой федеральной государственной властью в отношении российских регионов, не учитывается тот факт, что законодательная база постсоветского реформирования часто оказывается *неадекватной* содержанию и направленности политико-правовых изменений в провинции и явно опережает реальные процессы, что стимулирует возникновение различных конфликтов и, как следствие, социальной напряженности в средних и малых городах России, а особенно в сельской местности.

3. Политико-правовое пространство (структура) российской провинции складывается из следующих основных элементов: а) различных *форм политической организации* (организованности) населения регионов и их законодательной основы (институты местного самоуправления, местные отделения политических партий и движений, организации национально-культурного характера, различные группы лоббирования и др.); б) *институтов «прямого» воздействия власти на население* субъектов РФ и муниципальных образований (региональные министерства, комитеты и управления, органы местного самоуправления, финансируемые из региональных или местных бюджетов СМИ и др.); в) *институтов опосредованного взаимодействия власти и населения* (различные двух-трехсторонние комиссии, консультативные встречи, «круглые столы» представителей администрации, профсоюзов; работодателей, общественных и религиозных организаций и др.); г) *институтов регионального законодательства и местных нормативных актов* (включая уставы муниципальных образований), регулирующих определенный круг общественных отношений в провинциях в рамках закрепленного в Конституции РФ разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами, учитывая их совместное ведение (ст. 71, 72, 73), а также Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; д) *институтов местной правовой и политической культуры*, устанавливающих значимость конкретных структур и форм публич-

ной власти, а также результатов проводимой ими правовой политики для большинства представителей провинциального социума, механизм их аксиологической легитимации на уровне правового сознания.

4. Специфика политико-правовой трансформации провинциальных институтов определяет их системный анализ, включающий исследование и такого «сквозного» компонента регионального государственно-юридического пространства, как *местная правовая* (и политическая) *культура*. В силу сложившейся в ходе либерально-правового реформирования практики институционального импорта в правовой, политической, социально-экономической и других сферах общественной жизни, ориентации отечественных властных элит на идеи и ценности, принадлежащие иной модернизационной стратегии (национальный прагматизм, экономический эгоизм, гражданско-элитарное понимание природы нации, направленность на разрыв политико-правовой преемственности и др.), целостность российской правовой культуры не может сложиться в столицах. Однако имеющие место в региональном праве (законодательстве) институциональные формы представляют собой не всегда удачное копирование федеральных схем, структур и институтов, не отражающее существа происходящих на местах изменений. Отказ от такого опыта, несомненно, приведет к принципиальной смене стратегии национального политико-правового развития: именно местная правовая (и политическая) культура должна задавать вектор всех постсоветских преобразований.

5. В постсоветский период обозначились тенденции и приоритеты институционализации политико-правового режима национальных отношений в российской провинции, обусловившие конфликтотенный потенциал принятого в начале 90-х годов XX в. проекта решения национального вопроса в России: а) интересы титульного этноса через механизм их политико-правовой институционализации как на федеральном, так и на региональном уровне, как правило, ставятся выше интересов проживающих в национальных субъектах представителей иных этносов (в том числе и русского), хотя анализ процентного соотношения численности лиц титульной национальности и лиц, проживающих на данной территории, показывает, что только в шести республиках численность

лиц титульной национальности является большинством их населения; б) опасная для единства и политико-правовой целостности России идея этногосударственности получила свою политико-правовую институционализацию; в) отрицательную в плане укрепления российской государственности в условиях системного кризиса роль сыграла и практика заключения договоров между Российской Федерацией и ее субъектами, в рамках которых некоторые российские провинции заявили о своей *международной правосубъектности* и, по сути, в государстве было зафиксировано «удвоение государственного суверенитета», что стало институционально-нормативной основой сепаратизма.

6. Провинциальная легитимация социальной правовой политики и институционализация либерально-рыночных структур в российских регионах должны опираться на принцип *опережающего развития*, предполагающий приоритетность в создании условий над созданием систем, т.е. сначала необходимо сформировать соответствующую институциональную среду и, прежде всего, закрепить на законодательном уровне надежные социальные гарантии, которые обеспечат легитимацию новых экономических и политических институтов, будут способствовать преодолению антиномичности постсоветских реформаторских стратегий, нейтрализуют тенденции, препятствующие постсоветским преобразованиям.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Материалы, результаты и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего научного исследования институционально-правовой природы российского провинциализма в контексте провозглашенного в стране курса либерально-демократического реформирования российской государственности и представляют интерес для органов региональной государственной власти и местного самоуправления, а также для представителей политических организаций (партий, движений и др.).

Содержание диссертационного исследования, многие его положения найдут применение при чтении учебных курсов по муниципальному праву, регионоведению, теории государства и права, политологии и др.

Апробация результатов исследования. Основные идеи, результаты, выводы и рекомендации диссертации отражены в 3-х публикациях автора общим объемом 1,0 п.л., в том числе одной публикации в издании, рекомендованном ВАК Минобрнауки России, были представлены в докладах на всероссийских, региональных и межвузовских конференциях.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России.

Структура диссертации обусловлена ее предметом, целью и поставленными в исследовании задачами и включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и список литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее разработанности, формулируются объект и предмет диссертационного исследования, отмечается его теоретическая и научно-практическая значимость, ставятся цели и задачи, излагаются методы исследования и определяются научная новизна, а также основные положения, выносимые на публичную защиту, приводятся сведения об апробации результатов диссертации.

В первой главе «Российский провинциализм в контексте эволюции национальных правовых и политических институтов (теоретико-методологический анализ)», состоящей из трех параграфов, проводится исследование политико-правовой структуры, сущностных характеристик и институциональных проявлений отечественного провинциализма в рамках системного подхода.

Первый параграф *«Понятие российского провинциализма: структурно-институциональный анализ»* посвящен выявлению и изучению основных институциональных признаков и структурных элементов регионального политико-правового пространства как целостного и развивающегося феномена.

Диссертант проводит анализ отечественного провинциализма в институциональной плоскости – российская провинция рассматривается им как взаимосвязанная совокупность политико-правовых институтов и структур, трансформирующихся в процессе постсоветского реформирования. Автор работы отмечает, что проблема политико-правовой структуризации российской провинции (ее институциональный профиль) является одной из ключевых в исследовании и понимании многих взаимосвязанных между собой процессов, происходящих в настоящее время в регионах и несущих на себе черты переходной государственности и системного кризиса эпохи 90-х. Особенности процессов дифференциации и интеграции провинциального социума, политической жизни и правовой реальности на местах существенным образом сказываются на отношениях между различными институтами политического центра Российской Федерации и регионами, обуславливают часто неоднозначные последствия и прояв-

ления. Тем более, это нужно учитывать в условиях, когда законодательная база реформирования российской государственности оказывается неадекватной реальным политико-правовым изменениям в провинции и явно опережает политико-экономические процессы в средних и малых городах России и, особенно, в сельской местности, порождая тем самым *конфликтотенную ситуацию* и, как следствие, социальную напряженность. Реформаторам не следует недооценивать и складывающийся веками консервативный потенциал российской провинции, ее политическую и правовую инертность.

Знание политической ситуации в регионах позволяет по-иному взглянуть и на ситуацию в Москве, в частности, на специфику формирования и функционирования институтов исполнительной, представительной и судебной власти, где определенная часть чиновников, депутатов, судей представлена выходцами из провинции.

Соискатель отмечает, что основная проблема постсоветской трансформации политико-правового пространства региона заключается не только в поисках конструктивного диалога местной власти и населения, ориентации администрации на формирование и реализацию эффективных (в плане гарантии качества жизни граждан) социальных программ, но и в том, на каких правовых принципах будут строиться отношения между государством, местной администрацией и населением различных муниципальных образований. Именно на этой основе можно сформировать стратегии исправления многих институциональных искажений и определиться с содержанием провинциальной институциональной политики.

Исследуя исторический аспект, эволюцию «провинциально-столичной» коллизии в России, диссертант обосновывает, что для регионов характерна иная политическая, правовая и социально-экономическая действительность, и это проявляется в ценностных ориентациях, содержании юридического и политического мышления, мотивациях, образцах поведения людей. Причем региональное (провинциальное) государственно-юридическое самосознание – это не только отождествление граждан с определенной территориальной общностью и ее правовыми и политическими устоями, но и в известной степени противопоставление себя членам столичной общности. Можно согласиться и с тем, что

русское провинциальное политико-правовое сознание направлено на поиск приемлемых (идеальных) государственно-правовых форм и институтов не «на стороне», а в собственном прошлом, историческом опыте народа, его основах, его государственности.

Анализ современного политико-правового пространства российской провинции, проведенный диссертантом, позволяет ему утверждать, что последнее складывается из следующих основных элементов:

а) различных *форм политической организации* (организованности) населения регионов;

б) *институтов «прямого» воздействия власти на население субъектов РФ и муниципальных образований;*

в) *институтов опосредованного взаимодействия власти и населения;*

г) *институтов регионального законодательства и местных нормативных актов* (включая уставы муниципальных образований), регулирующих определенный круг общественных отношений в провинциях в рамках закрепленного в Конституции РФ разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами, учитывая их совместное ведение (ст. 71, 72, 73);

д) *структурных элементов* (институционализированных и неинституционализированных) *местной правовой и политической культуры.*

По мнению автора диссертации, региональная правовая политика российской власти в постсоветский период стала системой чрезвычайного реагирования, тушения локальных «пожаров». Это касается неблагополучных регионов. Для областей же и автономий сравнительно спокойных применялась и применяется другая тактика – тактика «ритуально-процедурной» демократии типа подписания договоров о разграничении полномочий между регионами и Центром в 90-х, принятия местной символики и т.п. без сколько-нибудь заметного улучшения экономической и социальной ситуации.

Во втором параграфе *«Провинциальная институционализация публичной власти в условиях трансформации российской политико-правовой традиции»* дается общая и предметная характеристика институционализации пуб-

личной власти в провинции в контексте самобытности российских политико-правовых форм и отношений.

Диссертант считает, что в условиях современного транзитивного общества и государства можно отметить, что процесс политико-правовой институционализации элит и публичной власти в провинции прошел *несколько этапов*. На первом этапе произошла *самоорганизация провинциальной элиты через систему исполнительной власти* и дифференциация ее на элиту автономий и областей, обладающих различными возможностями по сравнению с федеральным же правительством. Последнее же в этот период, вопреки Конституции РФ и действующему законодательству, строило свои отношения с региональной властью в определенной мере через *противопоставление* лидеров этноэлит лидерам областей и краев, вольно или невольно санкционируя тем самым сепаратистские тенденции, формирование «местных» идеологий, клановых интересов провинциальной номенклатуры.

Поэтому и региональный сепаратизм приобрел *несколько уровней* и ряд несопадающих между собою тенденций: автономии стремятся укрепить имеющиеся финансовые и экономические привилегии, области и края – подняться до этих привилегий. Именно на основе завышенных и ничем не обоснованных претензий элиты и ожиданий местного населения в провинции формируются региональные социальные сообщества, полузамкнутые политико-экономические системы, а по мнению некоторых исследователей, и авторитарные режимы.

На втором этапе политической структуризации провинции в административной элите произошла *дифференциация* на ее отраслевые группы: на финансово-промышленную, аграрную элиту, на элиту, связанную с добычей и транспортировкой полезных ископаемых за рубеж, и т.п.

Данный этап также характеризуется определенным смыканием на местном и федеральном уровнях административной элиты регионов с финансово-промышленными группами и даже криминальным миром. В этом смыкании региональная элита выступает своего рода политическим опосредованием в отношениях между федеральным правительством и группами экономического влияния на местах. При установлении контроля над собственностью, налоговой политикой

и расходованием бюджетных средств на местах группы экономического влияния постепенно оттеняют политических лидеров на периферию общественной жизни. В итоге складывается ситуация, когда политическая судьба провинциальных лидеров реально определяется не народным волеизъявлением, *демократическими правовыми и политическими институтами* (например, институтом региональных и местных выборов, институтом правовой ответственности региональной и местной власти перед населением и федеральной государственной властью), а желанием или нежеланием руководителей групп экономического влияния (лоббистов), которые, в свою очередь, подчиняются своей (внутрикорпоративной) дисциплине.

В этом плане (свете преодоления антиномичности и институциональных искажений, свойственных либеральному проекту модернизации) безусловный интерес представляет неонституциональный подход, позволяющий рассматривать политико-правовые проблемы и противоречия сквозь призму институциональных реформ, характерной для переходной государственности активной институциональной политики во всех областях национальной жизнедеятельности. Правовые и политические институты с позиций этого подхода исследуются не как некие застывшие и самостоятельные системы (норм, отношений, функций и др.), но скорее, как мобильные сети отношений, динамические комплексы, взаимодействующие между собой и с иными компонентами социальной среды.

Поэтому генезис, становление и функционирование политико-правовых институтов в российской провинции необходимо (с позиций эвристической ценности их изучения) рассматривать в этнокультурном, доктринальном, институциональном и аксиологическом измерениях.

В завершение параграфа диссертант обосновывает, что в институционально-правовом и политическом контекстах для российской «глубинки», возможно, более, чем для столицы, характерно наличие общей интегративной основы, способной консолидировать разнообразные этнополитические и этнокультурные общности единой, социально-признанной системой ценностей. Провинциальная политико-правовая жизнь в большей мере, чем столичная, ос-

новывается на традиционных формах права, народных обычаях и местных стереотипах, духовно-нравственных ценностях и др.; специфические (в формате долженствования – тяготеющих к органичности и многосторонности) связи между региональными институтами публичной власти и населением субъектов и муниципальных образований), в рамках которых и формируется система средств и методов осуществления государственной власти, в различных юридико-политических вариантах происходит *соединение прав и обязанностей первичных* (народ, монарх и др.) *и вторичных* (государственный аппарат в широком смысле данного термина) *субъектов властвования*¹ в одной категории – «*правообязанность*»; уважение и признание (легитимация) большинством населения образа сильной государственной власти, выраженного в эффективно функционирующей системе государственных институтов, органически развивающейся совместно с обществом, а не противопоставляющей себя ему.

В третьем параграфе «*Правовые институты национальной политики в российской провинции*» диссертант акцентирует внимание на развитии правовых институтов национальной политики в российских регионах. Опираясь на работы классиков отечественной юридической мысли, диссертант утверждает, что исследование российского провинциализма в условиях многонационального государства неизбежно ставит проблему политико-правовой регламентации жизнедеятельности различных этносов, проживающих в регионах.

Многие страны мира при определении приоритетов политико-правового развития вынуждены учитывать этнический фактор — существование и компактное проживание в регионах, провинциях, землях и т.д. групп граждан, язык и культура которых отличаются от языка и культуры большинства населения страны. От того, в какой степени данные группы и их представители ощущают себя равноправными гражданами, насколько они оценивают существующие в

¹ «Первичные субъекты государственной власти осуществляют учредительную государственную власть, вторичные субъекты – соответственно законодательную, исполнительную, судебную и контрольную власть», – отмечает Д.Ю. Шапсугов (См.: Шапсугов Д.Ю. Теория права и государства. Ростов н/Д, 2001. С. 57.)

стране межнациональные отношения как напряженные, зависит не только их социальный статус и степень интегрированности в обществе, но и *конфликтный потенциал* самого общества.

Невозможность обеспечить в существующих правовых рамках законные интересы представителей отдельных национальностей неизбежно порождает этнические конфликты – любые формы гражданского противостояния на внутригосударственном и трансгосударственном уровнях, при которых хотя бы одна из сторон мобилизуется, организуется и действует по этническому принципу или от имени этнической общности.

Соискатель отмечает, что эти проблемы в первую очередь включают в себя изучение специфики политико-правовой институционализации национальных отношений в российских регионах, провинции, в рамках которых имеет место компактное проживание нерусских народов России в том или ином соотношении их с русским этносом, а также иными «нетитульными» для данного субъекта Федерации народностями, а также исследование различных национальных движений и обоснованности мотиваций их требований, политико-правовых форм национального самоопределения, миграции, реализации прав и свобод национальных меньшинств, этнополитической мобилизации населения в случае государственной потребности и т.д.

В работе показано, что формирование российской государственности после распада СССР сопровождалось *изменением приоритетов* в правовом регулировании межнациональных отношений, что должно было стабилизировать этнические процессы. Так, к числу наиболее существенных преобразований следует отнести: закрепление на конституционном уровне многонационального характера России (преамбула, ч. 1 ст. 3 Конституции РФ); признание существования специфических прав национальных меньшинств и коренных народов (ст. 69, п. «в» ст. 71 Конституции РФ); провозглашение одной из задач государственного суверенитета реализацию народами страны права на самоопределение не только в национально-государственных, но и национально-культурных формах; закрепление возможности организации местного самоуправления исходя из

специфики компактного проживания на территории муниципального образования этнических групп с учетом исторических и иных местных традиций и др.

С позиции же сложившихся тенденций и приоритетов институционализации политико-правового режима национальных отношений в 90-х гг. прослеживаются некоторые моменты:

1. Интересы титульного этноса через механизм их политико-правовой институционализации как на федеральном, так и на региональном уровне, как правило, ставятся выше интересов проживающих в национальных субъектах представителей иных этносов (в том числе и русского), хотя, если проанализировать процентное соотношение численности лиц титульной национальности и лиц, вообще проживающих на данной территории, то в некоторых республиках численность лиц титульной национальности превышает 50 % (Северная Осетия, Чувашия и др.), в других республиках численность лиц титульной национальности составляет относительное большинство (Кабардино-Балкарская Республика – 48,3 %; Республика Калмыкия – 45,7 % и др.), в третьих республиках численность русского населения составляет абсолютное большинство (Республика Адыгея – 67,96 %, Республика Карелия – 73, 60 % и др.)². Таким образом, в региональном и федеральном законодательствах национальный фактор (относительно титульного этноса) в значительной мере гипертрофирован.

2. Закрепление на конституционном уровне определенного статуса тех или иных этнических групп породило своеобразные конкурентные отношения между различными статусными группами, после распада СССР возникло стремление обрести для своего этноса более высокий статус (в первую очередь статус республики). Опасная для единства и политико-правовой целостности России идея этногосударственности получила свое широкое распространение.

² Народы России. Энциклопедия. М.: Большая российская энциклопедия, 1994. С. 433–435. В действительности, по оценкам Р.Г. Абдулатипова, только в шести республиках РФ коренное население является национальным большинством – в Чувашской, Кабардино-Балкарской, Чеченской, в Дагестане, Северной Осетии и в Туве. (Абдулатипов Р.Г. Человек. Нация. Общество. М., 1991. С. 121.)

3. Отрицательную (в плане укрепления российской государственности в условиях системного кризиса) роль на этом фоне сыграла и практика заключения договоров между Российской Федерацией и ее субъектами. Например, Татарстан включил в договор 1994 г. положение о своей международной правосубъектности, в частности, об установлении межгосударственных отношений с другими странами. И такого рода соглашения между российской провинцией и иностранными государствами были заключены с Украиной, Венгрией, Турцией и др.

Кроме этого в завершение параграфа диссертант обосновывает, что эффективность законодательных решений в рамках национального вопроса во многом зависит от позиции органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Вторая глава «**Политико-правовые формы современного российского провинциализма: конфликтологический анализ**» посвящена исследованию конфликтогенного характера региональной политико-правовой институционализации в условиях современной реализации либерально-демократического проекта модернизации российской государственности.

В первом параграфе *«Институциональный конфликт политико-правового и социально-экономического развития Российского государства в период его либерально-демократического реформирования»* соискатель отмечает, что за последнее десятилетие специалистами в различных отраслях знания проделана огромная работа по определению факторов, влияющих на различные сферы окружающей среды, намечены меры по снижению негативных воздействий производственной деятельности на окружающую среду. По мере изучения этой глобальной проблемы возникла необходимость расширения первоначального содержания концепции устойчивого развития, включения в нее не только экологических, производственных, демографических, но и ряда иных факторов, определяющих процесс устойчивости: политических, правовых, социальных, национальных, конфессиональных.

Все эти факторы в той или иной мере отражают интересы людей, которые по своей природе, конечно, противоречивы, разнонаправленны и, следовательно-

но, они неизбежно порождают *конфликты*. Противоречивость внутри каждого из факторов, противоречивость между этими факторами сама по себе выступает антиподом устойчивому развитию.

Диссертант считает, что при всей значимости различных норм и институтов, действующих в человеческом сообществе, в современном мире тем не менее важнейшее место занимают правовая нормативность и институт государственности. В этом плане, как показывает далее автор работы, провинциальная Россия – а это девять десятых населения страны – живет в последние годы запредельными ощущениями и ожиданиями. Либерально ориентированные аналитики именуют это «виртуальным состоянием социума», вызовом открытому обществу. Сторонники национально-консервативной идеи политико-правового развития страны (почвенники, евразийцы и др.) ищут собственный путь выхода из глубокого, системного кризиса, начавшегося еще в конце 80-х годов и во многих сферах продолжающийся и в настоящее время. Те же, кто пытается найти и занять некую центристскую позицию и идентифицировать себя с ней, осторожно говорят о *запаздывающей* или *догоняющей* модернизации основных институтов правовой системы и публичной власти в российской провинции.

В целом же соискатель отмечает наличие серьезной стратегической ошибки, допущенной в ходе постсоветских реформ: опыт наиболее развитых стран свидетельствует о том, что становление рынка и первоначальный этап его функционирования никогда не проходили в условиях общественно-политической нестабильности, тем более хаоса и анархии, поэтому лишь после того, как рынок обрел нормальный правовой и политический режимы функционирования, наблюдалась постепенная трансформация институтов авторитарной власти и адекватное ей возвышение институтов гражданского общества.

В этом плане вполне объяснимо, что именно в провинции (на уровне местной власти, государственной власти субъектов РФ) на рубеже веков все чаще ставится под сомнение оправданность и конструктивность «ускоренных» демократических реформ, осуществляемых в современной России.

В работе отмечается также и тот факт, что на фоне все более прогрессирующего неустойчивого развития российской государственности в период 90-х гг.

XX в. провинциальное политико-правовое и социально-культурное пространство осваивалось *этноэлитами* (в погоне за утверждением в регионах *этногосударственных идей*, а также при реализации своего права на формирование институтов национально-культурной автономии – Федеральный закон от 17 июня 1996 № 74-ФЗ), что способствовало возникновению специфической траектории институционального развития в политико-правовой сфере, определившей дисбаланс в развитии отечественного федерализма и режима национальных отношений.

В итоге парадоксально, но после более чем десятилетия постсоветского реформирования существует необходимость формирования политических и юридических механизмов, обеспечивающих: а) *устойчивость* и стабильность региональной и муниципальной власти; б) их *эффективность* (т.е. способность качественно и своевременно исполнять обязанности и реализовывать права); в) формирование этих форм публичной власти путем *свободного и осознанного* волеизъявления населения регионов и муниципальных образований; г) максимально возможное *совпадение интересов* муниципальной власти и государственной власти субъектов в интересах большинства населения; д) реальную *подконтрольность* региональной и муниципальной власти населению и невозможность злоупотребления этой властью в ущерб населению; е) *информационную открытость* действий и решений провинциальной власти, ясность для населения их содержания и смысла.

Второй параграф *«Новые формы государственной власти и провинциальное обыденное правосознание: консенсусная стратегия институционализации»* посвящен исследованию особенностей отражения институциональной политики в сфере публичной (государственной) власти в структурах обыденного правового сознания жителей российской провинции.

В настоящее время большинство правоведов констатируют несоответствие между формально-правовой и реальной стороной действующего законодательства в современной России. В свою очередь, по мнению диссертанта, именно эмпирические исследования позволяют зафиксировать контраст, а точнее, конфронтацию обыденного сознания российских граждан и современной госу-

дарственной политико-правовой стратегии как формы резко выраженной социальной напряженности в современной России.

Контраст наблюдается между обыденным правосознанием граждан и политико-правовыми институтами общественной жизни, легализованным комплексом принципов, норм, установок, способов контроля, поощрений и санкций, отношениями между государством и гражданами. Кроме того, анализ эмпирических исследований (М.К. Горшкова, Г.Г. Дилигенского, Т.И. Заславской, А.В. Рачилы и др.), проводимых в малых и средних городах России, показал, что состояние институционально-правовой составляющей обыденного сознания граждан наиболее отчетливо проявляется в контрасте его реакции на законодательно-правовую деятельность в стране. Так, Т.И. Заславская утверждает, что «глубокие сдвиги, происходящие в базовых институтах, регулирующих отношения власти, собственности, прав и свобод человека, часто ведут не к формированию правового государства и правового общества, а в прямо противоположную сторону»³.

В ходе анализа различных источников соискатель приходит к выводу, что ситуация социального напряжения возникает как реакция обыденного правосознания граждан на формирующиеся институциональные формы государственно-правового регулирования в первую очередь на провинциальном уровне и в значительно меньшей степени в столице.

В работе обосновывается, что анализ институциональной политики и результатов институциональных реформ в современной российской провинции должен включать и обращение к их нравственной составляющей по следующим основаниям: а) в силу имеющей место диалектики взаимоотношений форм общественного сознания: правового сознания, политического сознания, морали и др.; б) возрождаемая в условиях реформирования современной российской государственности русская правоведческая традиция во многом существовала как

³ Заславская Т.И. О социальных факторах расхождения формально-правовых норм и реальных практик // Куда идет Россия?.. Формальные институты и реальные практики. М., 2002. С. 17.

форма поиска религиозных и нравственных оснований права, различных политических институтов и т.д.; в) именно мораль, нравственные ценности являются первичными регуляторами общественных отношений, правовые же институты «являются дополнительным, а не первичным условием жизнедеятельности человека. В российской политико-правовой действительности правовое и политическое регулирование никогда не играло роли, сопоставимой по своему значению с нравственно-религиозными канонами как основы жизни большинства населения «по правде» и «по совести»; нравственные основы российской провинции (а не столицы) всегда выступали надежным критерием оценки реализуемого в стране реформаторского проекта, в этом плане нравственное измерение политико-правовых трансформаций различных институтов национальной государственности показывает степень адекватности взятого властными элитами курса обновления.

Именно обращение к морально-правовому аспекту проблемы позволяет утверждать, что в период институциональных реформ граждане вынуждены адаптироваться к изменяющимся условиям в «автономном» режиме, сформировав одновременно с ориентациями «на недоверие» к структурам публичной власти партикуляризм (стремление к обособлению) и установки на индивидуализированное поведение.

Анализ бифуркационных реакций граждан показывает, что в постсоветский период жители провинции не обнаруживают стремления институтов государственной власти, правоохранительной системы не просто декларировать, но и реально защищать права граждан. Отсюда и возникает весьма причудливое сочетание стремления к жизни по законам, равным для всех, с принятием практики нарушения прав и даже совершения различных правонарушений.

В завершение параграфа диссертант делает вывод, что государство должно активно управлять не только процессом институционализации, влиять на генезис и развитие новых правовых и политических институтов в условиях смены парадигмы национального развития, но и учитывать сложные процессы их социализации, связанные с тем, что импорт и внедрение инородных начал в ткань российского публично-правового и частного уклада никогда не проходит в условиях «прозрачного» или «чистого листа» коллективного правосознания,

но всегда идет в весьма насыщенной среде поднормативного (правозначимого) регулирования, что и обуславливает необходимость проектирования хода любого реформирования с обязательным учетом так называемого человеческого фактора (политико-правовой культуры, традиций и др.).

В третьем параграфе *«Провинциальная легитимация социальной правовой политики: единство общественных и личных интересов»* рассмотрены особенности легитимации социальной правовой политики в современный период развития российских регионов, характеризующийся изменением принципов обеспечения социальных гарантий и механизма правового регулирования социальной защиты населения.

Соискатель отмечает, что по своей природе социальная политика несамостоятельна. Она базируется на тех ресурсах (правовых, политических, финансовых), которые обеспечат осуществление в ее рамках мероприятий. Затраты же на социальную политику зависят, с одной стороны, от *легализации институтов* определенной политико-правовой модели, а с другой – от социально-экономических условий ее осуществления.

В настоящее время в евроамериканском мире осуществляются как минимум три модели социальной политики («социального правового государства»): *«англосаксонская»*, *«скандинавская»* и *«континентально-европейская»*. В сжатом виде их можно представить так. В англосаксонской модели обязательства государства сведены к защите от бедности самых *нуждающихся слоев*. В скандинавской модели государство призвано обеспечить высоким жизненным стандартом *всех граждан* при условии, что они участвуют в системе занятости. В основе континентально-европейской модели лежит *дифференциальный подход*, учитывающий социальное положение индивида и регулирование системы занятости в интересах всех граждан.

Диссертант разделяет позиции тех исследователей, которые считают, что в ситуации переходного государства просто недопустимо допускать освобождение от социальных функций или сведение их к минимуму в качестве важной проблемы формирования правовой государственности, основанной на абсолютизации принципа формально-правового равенства и якобы вытекающих из его действия противоречий между правовым и социальным типом государства. Реализация сформулированных в Конституции РФ принципов социального

правового государства не может быть и «отложенной проблемой»: сначала «цивилизованный рынок» и демократия, а затем государственная правовая политика по улучшению качества жизни россиян.

Обращаясь к либеральной стратегии реформирования в постсоветской России, основным ее ценностным ориентирам и приоритетам, вполне объяснимо и то, что в различных исследованиях, проводимых во второй половине 90-х гг. XX в., в отечественной провинции не только констатируется резкая поляризация населения страны на «богатых–бедных» в сторону многократного увеличения последних, но и фактически устанавливается несоответствие между экономической и социальной составляющими правовой политики, проводимой нынешним российским руководством.

Российские властные элиты, представляющие федеральную и региональную власть, чаще всего обозначали социальную правовую политику в качестве имеющего патерналистско-иждивенческий характер «социалистического пережитка», основы «возрождения» тоталитаризма, а ее институты считались принципиально с нарождающимися в стране рыночными отношениями. Именно в этот период и был нанесен серьезный урон не только процессу легитимации либерального курса, но, что самое главное – национальной социально-экономической безопасности. Причем нет необходимости в обосновании того, что и первое, и второе в первую очередь нашло отражение в провинциальной политико-правовой жизни, стало основой для серьезных институциональных деформаций и появления конфликтных ситуаций в различных сферах (демографической, образовательной, медицинской, правоохранительной и др.).

Диссертант считает, что необходимы существенные корректировки проекта постсоветского реформирования, а именно, деятельность государства в современной России должна быть переориентирована с либерально-правовых приоритетов на социально-демократические, в первую очередь, на обеспечение экономической безопасности и на защиту социальных прав и свобод граждан. Тем более, что в ст. 7 Конституции РФ Россия характеризуется как «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

В завершение параграфа диссертант выявляет и анализирует причины неэффективной социальной правовой политики в российских регионах. К по-

следним относятся: а) сохранение в провинциальной власти (значительно в большей мере, чем на федеральном уровне) авторитарных механизмов управления; б) передача на региональный уровень значительной части социальных обязательств (обеспечение конституционных прав граждан в области образования, здравоохранения, предоставление услуг и помощи в сфере социальной защиты) не обеспечена соответствующим финансированием и законодательными полномочиями; в) рассогласованность институтов правовой и политической ответственности и полномочий за проведение социальной политики между *федеральным центром, региональными и муниципальными органами власти*: механизмы перераспределения ресурсов и фискальных полномочий сосредоточились в центре, а основное бремя ответственности и расходов пришлось на региональные и муниципальные органы власти.

Отмечается, что экономическая и политико-правовая незащищенность жителей провинций в современной России закладывает основу для «свертывания» демократических норм и ценностей, создает угрозу национальной безопасности.

В заключении диссертантом подводятся итоги исследования и делаются выводы по данной проблематике, отмечаются перспективы дальнейшего исследования институционально-правовых трансформаций в российской провинции.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. Трехлебов С.Г. Становление институтов провинциального политико-правового мышления: конфликтологический анализ // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сб. науч. тр. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. Ч. 1. – 0,4 п.л.

2. Трехлебов С.Г. Правовое сознание и правовой менталитет как институциональные формы российского провинциализма // Материалы диссертационных исследований докторантов, адъюнктов и соискателей: Сб. науч. тр. Ростов н/Д: РЮИ МВД России, 2005. Ч. 2. – 0,3 п.л.

3. Трехлебов С.Г. Провинциальная политико-правовая жизнь в современной России // Философия права. 2006. № 2. – 0,3 п.л.

Формат 60x84/16. Объем 1,0 уч. изд. л. Набор компьютерный.
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ № 127.

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России.
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.