

## К НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

### О СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ РЕГИОНОЛОГИИ (к постановке проблемы, ее научном статусе и возможностях преподавания)

© 1997 г. И. В. Левакин<sup>1</sup>

“В чем бы ни заключалась научная проблема, она рассматривается в контексте некоего противоречия, между ее теоретической разработкой и последствиями основанных на ней действий, либо в свете некоего альтернативного подхода к данной проблемной ситуации”<sup>2</sup>.

М. Поланьи

#### 1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Развитие современной российской государственности, на мой взгляд, рано или поздно должно перейти из нынешнего нестабильного положения и дезориентированной, часто разнонаправленной эволюции в состояние целенаправленного развития национально-государственных и административно-территориальных федеративных отношений. Полагаем, что важный компонент здесь – это усиление роли и рост самодостаточности так называемых “регионов”, т.е. территорий различного уровня управления, к которым, применительно к условиям РФ, относятся составляющие ее административно-территориальные и национально-территориальные образования<sup>3</sup>. Но считаем неверным, неполным (а это зачастую делается в публицистических изданиях) отождествлять, а тем более подменять термином “регион” как синонимом только понятия: национальные республики, области, края и т.д., т.е. “субъект РФ”. Регион – во всей полноте этой категории – понятие неюридическое, точнее – не только юридическое: оно включает в себя не только административно-территориальный или государственно-политический признак, но и экономические, культурные, национальные и прочие особенности. Разделение на регионы может осуществляться не только по признаку территориальной или национально-территориальной общности, но и по признаку культурной, экономической и другой автономии. Итак, деление по регионам может и не совпадать с так наз. госустройством, с административно-территориальным делением. В этом несовпадении

заклаиваются многие особенности российской государственности.

Важнейшим среди вышеперечисленных признаков следует признать экономический. В отдаленной перспективе, в конечном счете, экономическая детерминированность политических отношений (несмотря на обратное влияние) приведет не к делению по национальным “квартирам”, а к сближению на экономической и политической основах. Поэтому роль регионов Российской Федерации как правосоставляющих экономической системы подлежит переоценке. Противодействующий здесь фактор – экономическая автаркия. Правда, последняя, как правило, является следствием не прогресса, но, напротив, стагнации рыночных отношений и консервации социалистических форм хозяйствования (распределительной системы, бартера и т.п.).

Россия остается по-прежнему во многом нерешенной или недорешенной унаследованной советской системой государственно-территориального устройства, тем самым сама ограничивая возможности своего внутреннего развития. Налаживание системы “сдержек и противовесов” между “центром” и регионами – важная задача настоящего времени, одно из условий реформирования Российской Федерации. Другая неразрывно связанная с вышеприведенной задачей – формирование эффективной экономики и рыночных условий социального благоустройства страны и общества. Достижение этого во многом зависит от действия правовой системы России. “Политика” как социальная установка, как целеполагание, действуя через право, правосознание, способна институализировать новые формы экономических отношений, закрепить их в общественной жизни. Принимая во внимание огромное пространство нашей страны, разнообразие ее природных, национальных и других факторов, такая работа может проводиться только в

<sup>1</sup> И.о. доцента юридического факультета Мордовского государственного университета, кандидат юридических наук.

<sup>2</sup> Polanyi M. The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders. Chicago, 1951, p. 26.

<sup>3</sup> См.: Регионология / Регионология и современная региональная политика в Российской Федерации. № 1. Саранск, 1992, с. 7.

процессе взаимодействия регионов и центра, на основе взаимовыгоды, гармоничного, а значит, не вполне единообразного распределения предметов ведения и полномочий, т.е. и компетенции.

Таким образом, уходя от суперэтантатистского централизма (не столько по прихоти "идеологов", сколько ввиду объективных факторов), мы, видимо, будем двигаться в сторону государственно-общественного устройства с элементами демократического полицентризма<sup>4</sup>. Последний включает: 1) множество автономных единиц – регионов (не обязательно государственно-территориальных образований), формально не зависящих друг от друга; 2) их взаимодействие с субъектами РФ, далее – с другими такими же единицами, как и с федеральным центром и Федерацией как целым; 3) "рамочное" формально-юридическое равноправие этих единиц в рамках некоей конституционной заданности, но и с необходимым разнообразием в деталях юридического статуса. Главное же – и это следует подчеркнуть как в теоретической регионологии (регионалистике), так и – особенно – в ее практико-прикладном применении, – укрепление целостности страны, общества, российского государства. "Единство" – во многообразии, в этом смысле и руководящий мотив регионалистских (регионологических) исследований.

Что мы понимаем под термином "региональное образование"? Это, прежде всего, самоуправляющаяся единица, обладающая относительной самостоятельностью органов власти и управления в пределах их компетенции; при необходимости – с выборным коллегиальным представительным органом, избираемым населением, а также главой, как правило, не назначаемым из центра; территория с населением, близким по своему менталитету, т.е. с общими или родственными культурными, национальными и конфессиональными традициями, устоявшимся общим укладом жизни.

Говоря суммарно, весь смысл регионоведения – гармонизировать на правовой основе соотношение Центра и субъектов, Федерации и регионов. Отдать Богу Богово, Кесарю – Кесарево.

Для нормального регионального развития Российской Федерации необходимо формировать государственные (общефедеральные) и самоуправленческие (внутрифедеральные) отношения. Притом на строго правовой основе речь идет о структурной перестройке всей государственности (в предельно широком смысле), призванной изменить, демократизировать и цивилизовать са-

<sup>4</sup> О концепции полицентризма подробнее см.: *Остром В.* Смысл американского федерализма. М., 1993. Разумеется, применительно к РФ, речь идет о "полицентризме" в ограниченном виде, несколько не подрывающем территориально-суверенное единство России.

му ее сущность. Особая составляющая этой политики – преодоление деструктивных следствий (ослабление госвласти и правопорядка), но оттого не менее опасных. Необходимы государственно-экономические, административные и полицейские меры, направленные на приостановление криминального перерождения государства и общества, ликвидацию криминально-корруптивных связей в государственном аппарате как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации, а равно – и в местном самоуправлении.

Борьба с подобными явлениями окажется просто невозможной, если сохранить во многом еще существующую локально-централистско-бюрократическую структуру "феодов" с "удельными князьями" на "местах" и "сюзереном" в Центре; особо сложный ареал реформ – в национальных республиках. Однако рецепт немедленной *всеобщей* губернизации представляется сегодня неприемлемым. Но именно как *всеобщей*: иные автономии (особенно на "Северах"), пожалуй, не прочь стать "федеральными территориями". Еще один из возможных уже сейчас путей лежит через предоставление несовпадающим с субъектами Федерации самоуправляющимся образованиям (и не только внутри субъекта, но, возможно, и "межсубъектным"<sup>5</sup>) прав культурной, экономической, правовой (в пределах определенной компетенции) автономии. Но, что важно, без надделения их государственностью, как это некоторыми предлагается<sup>6</sup>, так как дальнейшее дробление на государственные образования грозит бесконечной, "дурной сепаратизацией". Наоборот, перевод этих образований за рамки прямого воздействия государства, управление внутри них по "смешанной" модели местного самоуправления (не путать с местным управлением), т.е. при известной независимости, но с надзирающим чиновником из федерального центра, позволит выделить их в самостоятельные, динамично развивающиеся сообщества. К примеру, округа, ведающие такими отраслями, как школьное дело, культурная инфраструктура, муниципальная полиция. Своего рода аналогия – это церковные епархии, связанные, но отнюдь не жестко ограниченные административным делением государства.

Отметим, что неразрешенность намеченных общественно-политических вопросов вызывает

<sup>5</sup> Такая возможность заложена в действующей Конституции РФ, которая в ст. 131 ч. 1 гласит: "Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций" (курсив мой. – Авт.).

<sup>6</sup> См., например: Становление новой российской государственности: реальность и перспективы (открытый доклад) / Отв. ред. Г. Бурбулис. М., 1996, с. 75. Правда, в контексте этого доклада речь идет о надлении государственности особых образований, и притом в специфических условиях.

необходимость дальнейших научных исследований, и суждения, приведенные выше, направлены на поиск таких путей решения. Взгляды автора на суть проблемы, конечно, могут не совпасть с мнениями читателей, но надеемся, что предлагаемый далее подход к проблеме взаимоотношений “регион – Центр” будет интересен и поможет по-новому взглянуть на проблемы государственно-правового развития Российской Федерации.

## 2. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И ФУНКЦИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ РЕГИОНОЛОГИИ

В отличие от устройства большинства западных стран, именуемых регионалистскими, смысл государственного и правового регионализма в России иной: значительно более многообразный. Здесь регион – это и субъект Федерации, и группы “однородных субъектов”, и, возможно, отдельные “межсубъектные территории”, и большие муниципальные округа.

Подходя к указанным вопросам, вероятно, необходимо остановиться не только на том, правильно ли изучать проблему регионов в юридическом аспекте и корректна ли сама постановка предлагаемого на обсуждение вопроса. В том, что на территории Российской Федерации существуют территории, однородные по своим качественным характеристикам, таким как: территориальное устройство, схожесть экономических характеристик, а главное (что и предстоит исследовать), близость в государственно-правовой сфере, т.е. сходство правовой и политической систем или институтов самоуправления, сомнений нет. Важнее иное: конкретизация задач и методов их изучения в рамках понятия “регион” (от лат. “regionalis” – местный, областной). Попытаемся, так сказать, “пилотно”, приблизительно их наметить.

В чем отличие предлагаемого подхода (при определенном их сходстве) от юридического компаративизма, сравнительного государствоведения? И первый, и второй подходы все же более приемлемы для страноведческого изучения (сравнения) государственно-правовых систем в понимании термина “страна” (государство) международным правом. Иначе говоря, предмет компаративистских исследований, как правило, более укрупнен. Внутри же Российской Федерации применение сравнительно-правового метода необходимо должно иметь особенности, порождаемые объектом исследования, т.е. спецификой Российской Федерации. И именно термин “регион” вошел в лексикон российских публицистических и научных изданий, прочно закрепился в выступлениях политиков (еще раньше как термин он известен в Испании, Франции и др. так наз. регионалистских государствах), очевидно, оттого, что данный тер-

мин выражает то необходимое, что объективно стало реальностью. Правда, регионалистское государство – это нечто “среднее” между унитарным и федерацией, точнее – унитарное, но децентрализованное государство. Для юриста же регион – это прежде всего государственно-правовая и/или административно-территориальная единица.

Хотя, повторим, сам термин “регион” – понятие не строго юридическое, но категория комплексная – социально-территориальная, культурологическая, географическая и т.д. В ней исследователь может обнаружить то, что интересно именно ему. Но для понимания протекающих ныне процессов в государственно-правовом устройстве нашей страны, а главное – прогнозирования их развития юрист-государствовед должен видеть как свой предмет, так и объект в целом. Большое видится на расстоянии, и проследить, а главное, решить проблемы территорий РФ можно эффективнее на высоком уровне обобщения и абстракции, прибегая к понятию “регион”, “регионализм”. В этом смысле, не уходя от понятия “субъект Федерации”, необходимо вести научные исследования и на иных региональных уровнях.

Тем более что развитие нашей страны во многом непредсказуемо, а Федерация приобретает столь причудливые (с точки зрения правового статуса ее “территорий”) формы, что, возможно, в скором времени мы будем просто вынуждены применить к территориям в составе России термины, не используемые в нынешней Конституции РФ. Поэтому термин “регион” вполне может приобрести новые звучания и смысловую нагрузку. И здесь необходим анализ “ступеней” региональной структуры РФ: регион как субъект Федерации; регион как группа сопредельно родственных субъектов; регион как географически не сопредельных, но близких по статусу и устройству субъектов; регион – межсубъектная или внутрисубъектная территориальная единица.

Итак, предметом современной российской юридической регионологии выступают, по нашему мнению, закономерности целостного, системного (суперсистемного и субсистемного) развития политико-правового устройства “территорий” РФ на уровне *регионов* (в многообразном понимании этой емкой категории). Сама разнородность наличного состава РФ требует различать понятия субъекта РФ и ее государственно-правовых регионов. Но и не противопоставлять их: так или иначе, но основной “несущей” категорией регионоведения является “субъект РФ”, другие понятия – округ муниципального самоуправления, территория федерального управления (гипотетически), адмединица внутри субъекта РФ – это категории концепций регионоведения, так сказать, дополнительного статуса.

Юридическое регионоведение должно быть не только академическим исследованием, но и инструментом повседневной работы по совершенствованию и реформированию РФ. Такая работа ведется, следует признать, не вполне целенаправленно, одной из причин чего является отсутствие единого подхода к проблеме, а также то, что еще не вполне выработаны надлежащие методы ее разрешения. Не выработаны и желаемая модель РФ, *парадигма ее формирования*. Юридическое регионоведение поможет познать проблему (познавательная функция), спрогнозировать будущее развитие РФ (прогностическая функция) и применить полученные знания на практике (практически-прикладная функция).

Примерно конкретизируем схемы отдельных регионоведческих исследований (в виде схемы программы, ее различных версий).

#### 1 Вариант.

А) Изучение местной проблемы (например, необходимость наличия Конституционного суда в одной из республик РФ).

В) Сопоставление этой проблемы с аналогичным положением дел в других республиках РФ, входящих в данный регион (например, республиках Поволжья).

В) Сравнение с конституционно-судебными органами республик (в составе РФ) вообще.

Г) Выработка рекомендаций по данному вопросу.

#### 2 Вариант.

А) Изучение проблемы федерального уровня (проведение общероссийского референдума, выборов президента и т.д.).

Б) Выявление регионов, где нормальное проведение вышеуказанных мероприятий затруднено (политически, социально-психологически, географически и т.д.).

В) Анализ причин, общих для данных ситуаций.

Г) Выработка "рецепта" преодоления этих проблем, — как "рыночных" рекомендаций, так и для каждого региона конкретно. Разумеется, перечень вариантов отнюдь не конечен, он может быть продолжен.

Вышеуказанный юридико-регионоведческий метод (включая приемы сравнительного правоведения и сравнительного государственоведения) вполне приемлем, разумеется, не исключая других как общенаучных (особенно системного), так и частнонаучных методов, например, формально-юридического. Особую роль играет историко-сравнительный метод, имея в виду генетическую общность советско-социалистических истоков нынешнего территориально-государственного устройства РФ, а в более отдаленном плане — формы и институты устройства территории дооктябрь-

ской России. Спор о "смешанном" либо единообразно-губернском делении России — тема еще на весьма далекую перспективу.

Каково может быть место российского юридического регионоведения среди гуманитарных неюридических и юридических наук? Очевидно, что тематика исследований в этой области близка к предмету конституционного (государственного) права, так как затрагивает вопросы системы государственных органов, местного самоуправления и т.д. Но она не находится исключительно в рамках конституционных исследований, так как оперирует понятиями, выходящими за рамки конституционного права. Так, например, речь идет не только о совокупности субъектов федерации (и важно, что не только о них), а об изучении крупных и не очень крупных локальных территориальных образований, которые могут и не совпадать с административно-территориальным устройством РФ, но связанных между собой исторически, экономически, политически, культурологически, конфессионально и лингвистически. Словом, связаны вполне сложившимися связями и общностью (что главное для нас) политико-правового устройства или, по крайней мере, сходством государственно-правовых институтов, а также однотипностью отношений с федеральным Центром (напр., Татарстан и Башкортостан).

Все вышеперечисленное обуславливает тесную связь современной российской юридической регионологии с политологией и теорией государства и права. Особенно если иметь в виду не только систему наук, но и перечень учебных дисциплин. Очень определенно подчеркнем *противоречие* в юридической регионологии таким масштабным общепризнанным курсам как конституционное, административное право и др. признанным отраслям юридической науки и преподавания юридического регионоведения. Это своего рода подразделы этих курсов, или, если угодно, *спецкурсы*.

Далее, как уже подчеркивалось, современная российская юридическая регионология — не чисто академическое научное направление, ей должна принадлежать "инициатива" в осознании современной политической ситуации в регионах нашей страны. Такой анализ опирается не только на более или менее длительные, устойчивые тенденции в развитии территории, но и должен учитывать роль конкретных политических значимых личностей, доминирующие и оппозиционные элиты, которые "делают политику" и распоряжаются ресурсами в регионах. Очевидно, что знания, полученные на региональном уровне политологией, социологией, конфликтологией и т.п., не просто будут полезны для регионалистских исследований, но совершенно ей необходимы. И правопорядок (включая нормативно-законодательный материал), и правонарушаемость в их

региональной специфике просто непостижимы, если игнорировать метаюридические (экономические, социопсихологические, демографические, историко-культурные и прочие) факторы становления и эволюции “юридической анатомии” данного территориального образования.

И это – не отвлеченно-познавательный императив, но и итог 5-летнего личного опыта автора в исследовании проблемы “Политическая система субъекта РФ” (на материале Республики Мордовия), включая ее конституционно-правовой и политологический аспекты.

Среди гуманитарных неюридических наук следует особо выделить политическую географию и историю в их регионалистской ипостаси. В этих науках мы сможем почерпнуть полезные сведения по политико-территориальному устройству нашей страны не только в нынешнем современном виде, но и в историческом разрезе, что позволит пространственно наглядно представить пути, возможные перспективы развития регионов нашей страны.

И конечно же, на самом высоком уровне абстрагирования и обобщения современная российская юридическая регионология близка к общей теории государства и права или, более того, к теории и истории государства и права, прежде всего из-за методологической роли теории государства и права по отношению к другим юридическим наукам. А также из-за близости предметов исследования, которые можно соотнести как целое (предмет теории и истории государства и права) и часть (предмет современной российской юридической регионологии).

### 3. ЗАДАЧИ И СИСТЕМА УЧЕБНОГО КУРСА СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ РЕГИОНОЛОГИИ

Введение курса (спецкурса) современной российской регионологии в учебный процесс российских вузов возможно по нескольким причинам. Во-первых, ввиду политической злободневности предмета. Во-вторых, уже существуют институты, работающие непосредственно над проблемами регионов. Так, в Республике Мордовия, при Мордовском государственном университете им. Н.П. Огарева уже несколько лет действует учебно-научный Институт регионологии, и таким вузам просто необходимо юридическое направление в их исследованиях, притом проходящее опробование и “обкатку” в процессе преподавания. В-третьих, курс современной юридической регионологии выступит альтернативой либо дополнением таких небесспорных дисциплин, преподаваемых в российских университетах, как “История государства и права республик – субъек-

тов РФ” (Республика Мордовия и др.) или “Региональное законодательство”.

Хотя государственность многих национальных республик возникла после 1917 г., но история региона (в т.ч. государственно-правовая история) началась не в 1917 году и не закончится даже с возможным изменением статуса территории. Студентам не так уж необходимо знать, каким решением ЦК РКП(б) и ВЦИК и какого числа были произведены те или иные изменения в статусе территории. Гораздо важнее получить представления о своем историческом прошлом с точки зрения развития правовых и управленческих институтов народа (народов), проживающего в данной местности. В-четвертых, студентам как юристических, так и неюридических специальностей необходимо располагать знаниями о государственно-правовом устройстве региона и соседних (или родственных) регионов, их общих и специфических чертах.

Разумеется, в юридических институтах, на юридических факультетах университетов такой изучение должно быть углубленным, основное направление – это изучение формы правления, правовой формы территориального устройства, в целом политической и правовой систем политико-правового режима в регионе. То есть знания теории государства и права плюс конституционного права РФ потребно применить к конкретным местным условиям. Такая работа тем более необходима в неюридических вузах. Студенты на неюридических факультетах и в неюридических вузах часто не имеют элементарного представления об административно-территориальном устройстве их местности, а следовательно, не могут правильно ориентироваться в той социально-правовой среде, которая их окружает. Каждому, полагаем, необходимо знать, имеется ли Основной закон (Устав и т.д.) в их субъекте РФ и какое место последний занимает в структуре Федерации, специфику – правовую и конкретно-политическую своей территории (общины и т.п.), региона в целом, вплоть до фамилий политических лидеров региона, представляемых ими социальных сил и политических движений. В-пятых, введение данного курса позволит объединить знания исследователей и преподавателей (в рамках определенных кафедр), работающих над изучением государственно-правовых проблем развития региона, сконцентрировать их и тем самым увеличить их эффективность, превратив их из простой совокупности в систему с новыми качественными характеристиками.

Иначе говоря, повысить научный статус всего направления. Путем привлечения к исследованиям практиков (депутатов, администраторов, руководителей муниципальных служб и т.д.), участия их в совместных семинарах по вопросам

политико-правового развития регионов (будь то субъект РФ или местная самоуправляющаяся единица, либо – в гипотетическом будущем – даже некая федеральная территория) можно сблизить теорию и практику, получить знания, проверенные делом, и обогатить последнее научными разработками.

Таким образом, курс современной российской юридической регионологии как учебная дисциплина не замыкается на получении студентами совокупности знаний (хотя и это очень важно), он является необходимой предпосылкой для нормальной гражданственно-правовой социализации студентов, осознания ими своего места и роли в обществе и государстве.

В комплексе с другими юридическими и неюридическими науками данный курс позволит подойти к решению традиционно выделяемых двух основных задач: 1) дать студентам общие знания, понятия, дефиниции, которыми оперирует данный учебный предмет; 2) научить студентов применять эти полученные знания на практике, связывать теорию с окружающими общественными явлениями.

Исходя из задач курса, попытаемся сформулировать и его систему.

В первой вводной части курса необходимо дать понятие предмета, метода, функций данной учебной дисциплины, определить ее место в ряду других наук (юридических, гуманитарных неюридических и др.).

Во второй части – перейти к изучению конкретного эмпирического материала, анализу его на основе предложенной теоретической базы. Круг вопросов, предлагаемых к изучению в этой части курса, можно разделить на два взаимосвязанных подраздела: 1) регионология Российской Федерации; 2) конкретное регионоведение регионов. В первом подразделе студентам необходимо предложить тематику, близкую к “Конституционному праву РФ” (для юридических специальностей) и к “Основам государства и права РФ” (для неюридических специальностей). Разумеется, такая близость обусловлена общностью объекта исследования, но не вполне совпадает по предмету. (Здесь имеется в виду университетское преподавание юридической регионологии – на юридических и неюридических факультетах.)

Каждый регион имеет свою специфику, а вузы – свою специализацию, однако юридическая направленность исследований позволит проводить своего рода единую линию исследований и преподавания (хотя и по собственным программам). Общим для всех в этом смысле может стать проблема формирования на территории региона государственно-правовых институтов, их развитие и современное состояние, а также перспектива в условиях меняющегося общества и эволюционирующей российской государственности.

Разъяснение студентам сущности экономических и политических процессов, сформировавших инфраструктуру регионов, отображение роли права в юридической институализации общественных явлений, а через это – повышение уровня их правосознания и общей политико-правовой культуры – неотъемлемая задача курса.

Отдельно следует остановиться на культурной и национальной специфике регионов (в том же юридическом аспекте). Право как составная часть культуры формируется в общественном сознании начиная с норм обычного права народов, а еще раньше – с обычаев и традиций, религиозных норм; все это интересно для изучения. Студентам должны быть предложены разъяснения специфики процессов правотворчества и правоприменения в их регионе, деятельности органов местного самоуправления, их роли в конкретных жизненных обстоятельствах, способов их формирования и т.д. Объяснение действия избирательной системы, проведения референдумов, всенародных обсуждений на региональном уровне составит еще один блок предмета. Юридический аспект исследований необходимо предполагает знание учащимися своих гражданских прав и обязанностей, юридического статуса и его специфики, связанной с местом региона (субъекта РФ) в Федерации (двойное гражданство и т.д.).

В заключение вновь отметим, что предлагаемая статья является одним из способов апробации как научного направления, так и учебного курса современной российской юридической регионологии. Она является итогом 5-летнего занятия этой темой, написания и защиты кандидатской диссертации, ряда публикаций (в т.ч. в журналах “Государство и право” – Москва, “Регионология” – Саранск), подготовки учебной программы и первых лет опыта преподавания соответствующей учебной дисциплины.