

## ФАКТОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ НИЖНЕГО ПОВОЛЖЬЯ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Е.П. Мармилова  
(Россия, Астрахань)

**Аннотация.** После распада СССР регионы России приобретают статус субъектов Федерации и впервые получают право законодательной деятельности. Становление региональной законодательной деятельности происходило на фоне сложных исторических условий. Рассматриваются следующие факторы: 1) отсутствие опыта формирования регионального законодательства; 2) противоречивое территориальное деление субъектов Федерации в России; 3) большие различия экономического потенциала регионов России; 4) изменения политики федерального Центра в отношении регионов.

**Annotation.** After disintegration of the USSR regions of Russia got the status of federated states and for the first time acquired the right of legislative activity. Formation of regional legislative activity occurred in the complicated historical terms. We investigate the following terms: 1) absence of experience of the regional legislation; 2) inconsistent territorial division of federated states in Russia; 3) significant distinctions of regions of Russia in economic potential; 4) changes of a policy of the federal center concerning regions.

**Ключевые слова:** субъекты Федерации, федерализм, региональное законодательство, Нижнее Поволжье, государственное управление.

**Key words:** federated states, federation, regional legislation, the Volga Lowland, public administration.

Важной вехой трансформации государственных институтов в постсоветский период стало предоставление регионам права законодательной деятельности. В рамках РСФСР регионы Прикаспия, за исключением автономных республик, не имели статуса субъектов Федерации и в законодательной деятельности не участвовали. В 1990-е гг. впервые в истории области в составе Российской Федерации получают право участвовать в формировании федерального законодательства и начинают формировать собственное региональное законодательство.

В первые годы после принятия Конституции РФ государственными органами субъектов Российской Федерации было принято лишь небольшое количество законов. В Астраханской области первый закон был принят только 16 февраля 1995 г., и количество областных законов, принятых в 1995 г., было меньше, чем в любой последующий год – 16. Только во второй половине 1990-х гг. законодательная деятельность субъектов Федерации значительно активизировалась. Удельный вес нормативно-правовых актов субъектов Федерации в нормативно-правовых актах в России возрос с 43,8 % в 1991 г. до 60,5 % в 1998 г. [2, с. 60]. Деятельность региональных законодательных органов и формирование регионального законодательства после принятия Конституции 1993 г. находились под сильным влиянием специфических конкретно-исторических условий. В большинстве случаев эти факторы можно охарактеризовать как препятствующие для развития регионального законодательства.

Одним из важнейших институциональных факторов формирования в постсоветской России законодательной деятельности регионов была проблема территориального деления. Ирония судьбы заключалась в том, что современные субъекты Федерации как территориальные единицы были сформированы еще в советский период, когда большинство из них (области и края в составе РСФСР) статусом субъектов Федерации не обладали. Таким образом, данные территориальные единицы были образованы с расчетом на то, что они будут находиться под прямым централизованным управлением руководства РСФСР. Соответствующим образом учитывался социально-экономический, культурный, человеческий потенциал регионов. В этом состоит

одно из острейших исторических противоречий современного российского федерализма: в статусе субъекта Федерации к этим регионам предъявляются более серьезные требования, которым некоторые из них могут объективно не соответствовать. Исторический опыт образования субъектов Федераций за рубежом дает пример другого подхода – субъект Федерации образуется на территории, которая обладает достаточным социально-экономическим потенциалом для выполнения этой роли. В частности, именно таким образом определялись границы субъектов Федерации США в XIX в. при расширении территории государства на запад. В своих воспоминаниях А.Б. Собчак указывал, что наличие разных типов субъектов Федерации рассматривался реформаторами как негативное обстоятельство еще при заключении Федеративного договора 31 марта 1992 г., и при подготовке проекта Конституции 1993 г. эти положения были смягчены [5, с. 59].

Среди факторов, оказывающих воздействие на законодательную деятельность субъектов Федерации, необходимо дать оценку факторам их экономического развития и бюджетной обеспеченности. Экономическое положение регионов России с начала 1990-х гг. относилось к числу исключительно острых и проблемных вопросов. В целом Юг России, как в период СССР, так и после советской власти, не относился к числу экономически наиболее развитых. Наиболее объективным показателем уровня экономического развития считается ВРП – валовой региональный продукт. Из регионов Нижнего Поволжья с начала 1990-х гг. Республика Калмыкия неизменно входила в число 5 субъектов Федерации России с самой малой величиной ВРП.

Проблема заключалась не только в низком уровне экономического развития, но и в неравенстве регионов. Значительное экономическое неравенство регионов сказывалось даже на примере трех субъектов Федерации Нижнего Поволжья. Существенные различия в показателях экономического развития регионов оказывали воздействие на особенности государственного регионального управления на этих территориях, в том числе – на характер законодательной деятельности регионов. В числе факторов законодательной деятельности субъектов Федерации в постсоветский период следует назвать состояние региональных бюджетов. Ключевым условием осуществления самостоятельной деятельности субъекта Федерации является его бюджетная самостоятельность, способность формировать бюджет без зависимости от помощи федерального центра. В Российской Федерации недостаточная бюджетная самостоятельность регионов отражается и на региональной законодательной деятельности. Среди субъектов Федерации Нижнего Поволжья самая острая ситуация с формированием регионального бюджета на протяжении всего рассматриваемого периода существовала в Республике Калмыкия.

С начала 1990-х гг. доля дотаций федерального бюджета в бюджете Республики Калмыкии менялась, но почти всегда превышала 50 %. Наиболее высокой эта доля была в первой половине 1990-х гг. (до 87 %). Во второй половине 1990-х гг. доля федеральной помощи в бюджете Республики Калмыкии превышала 70 % [3]. Для оптимизации существующего положения руководство Калмыкии проводило активную политику, направленную на привлечение инвесторов и предпринимателей. Налоговые льготы в Республике предоставлялись с 1994 г. Эти меры являлись составной частью экономической политики региона, позволившей за короткий срок инфраструктуру бизнеса в одной из наименее экономически благополучных республик Российской Федерации, повысить доходную часть бюджета и создать почву для привлечения инвестиций. В результате создания так называемого «калмыцкого налогового оазиса» доля собственных доходов территории в консолидированном бюджете Республики возросла с 12,5 % в 1995 г. до 70 % в 2000 г. Тем не менее задача обеспечения бюджетной самостоятельности не была решена в достаточной степени. В 2006 г. доля федеральных средств в консолидированном бюджете Калмыкии составила более 51 %, в то время как в Астраханской области эта доля была 20 %, в Волгоградской области – 17 %.

Значительная дифференциация региональных бюджетов влияла на политику региональных властей, в том числе подчиняя региональную законодательную деятель-

ность решению важнейших бюджетных задач. Развитие постсоветского федерализма было тем масштабным процессом, который оказывал наибольшее влияние на законодательную деятельность субъектов Российской Федерации. Конституция РФ открыла федеральному Центру практически безграничные возможности как по установлению унифицированных систем органов государственной власти субъектов Федерации и единообразного порядка их формирования, так и по определению ключевых полномочий этих органов. В рамках истории развития постсоветского федерализма можно определить несколько основных факторов. Рассмотрим формирование «остаточной компетенции» законодательной деятельности субъектов Федерации.

Принцип «остаточной компетенции» законодательства регионов был сначала закреплён в Федеративном договоре 1992 г., а затем – в Конституции 1993 г. В соответствии с этим принципом в отличие от Федерации ее субъекты могут принимать нормативные акты по любым вопросам, за исключением отнесенных к компетенции федерального Центра и к предметам совместного ведения. Поэтому в ведении субъектов РФ потенциально всегда остается сфера для собственного правового регулирования, даже в том случае если федеральный Центр посредством интерпретации и расширительного толкования конституционных положений будет постоянно расширять сферу собственного и совместного с субъектами Федерации ведения. Разграничение законодательной компетенции между Федерацией и субъектами Федерации само по себе было новшеством для российского федерализма. На советском этапе опыт такого разделения отсутствовал – законы автономных республик должны были полностью соответствовать федеральным законам.

Учреждение в 1992 г. разграничения законодательной компетенции между Федерацией и субъектами Федерации стало серьезным испытанием для федеральной власти. В итоге в Конституции России 1993 г. к компетенции федерального Центра отнесен очень широкий круг вопросов, при этом важнейшие вопросы законодательного регулирования (например, головное, гражданское законодательство) закреплены за федеральным Центром. Таким образом, изначально субъекты Федерации получили исключительно узкий диапазон вопросов для осуществления региональной законодательной деятельности. Конституция России не создала прочных гарантий обеспечения законодательной компетенции регионов России. Как следствие, сфера компетенции регионального законодательства, которая в условиях Федерации должна быть стабильной, в постсоветской России весьма сильно зависит от воли федерального Центра. Помимо сужения законодательной компетенции регионов, с начала 2000-х гг. следует отметить процесс возрастания зависимости органов власти субъектов Федерации от федеральной власти.

В целом история развития постсоветского федерализма практически всегда сказывалась на системе регионального законодательства. Изменение политики федерального центра в отношениях с регионами играло важнейшую роль для законодательной деятельности регионов. Осуществление законодательной деятельности субъектами Федерации в России находилось в прямой зависимости от развития всей системы федеративных отношений в целом. В основных периодизациях истории российского федерализма отражается проблема изменения объема законодательной деятельности субъектами Федерации.

В 1991 г. с распадом СССР в пределах современной России возникли условия для формирования нового социально-политического и экономического пространства, новой региональной структуры. Эта система не имела аналога в прошлом и активно продолжает формирование будущего современной страны. Преобладающей тенденцией в 1990-е гг. стала интенсивная дезинтеграция России: политическое, хозяйственное, культурно-этническое и иное обособление региональных элементов единого государственного организма. Регионы столкнулись с отсутствием последовательной региональной политики государства, с чрезвычайно сложным периодом, который поставил перед ними задачу самовывживания. Данный период ограничивал возможности федеральной политики отдельных регионов страны.

Первый председатель постсоветской Государственной Думы России И.П. Рыбкин отмечал, что в связи с переходом к многоуровневой, децентрализованной систе-

ме государственного управления и многоукладной (по формам и отношениям собственности) экономике важнейшим условием результативности и законности местного регулирования хозяйственной деятельности стало четкое разделение функций, прав, полномочий и ответственности по поводу регулирования хозяйственной деятельности между федеральным и региональными уровнями [4, с. 206].

Представительные органы в субъектах образовались в соответствии со своей спецификой, в соответствии с их государственно-конституционным статусом, национальным составом. До 1999 г. вопрос о структуре региональных парламентов детально не регламентировался, что способствовало проявлению самого широкого многообразия. В Нижнем Поволжье наибольшие споры экспертов вызывали особенности формирования парламента Калмыкии. Важной задачей для государства в тот период было укрепление взаимодействия федеральной законодательной власти с законодательными собраниями республик, краев, областей, национальных округов, автономных областей. В ходе решения этой задачи учитывалась практика по разработке законов, положительный и отрицательный опыт, накопленный в ходе реализации экономических и социальных реформ, зарубежный и исторический опыт законотворчества.

Основным гражданско-правым способом регулирования разграничения полномочий становится договор двух равноправных субъектов: государства и субъектов РФ. Таким образом, значительно расширяются права субъектов РФ в решении вопросов становления страны. Представительные органы наделялись всей полнотой власти на соответствующей территории, за исключением четко оговоренных предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ.

В результате реформ 2000-х гг. существенно возросла зависимость региональных парламентов от Президента России. В 1990-е гг. законодательные органы субъектов РФ могли быть досрочно распущены только путем принятия федерального закона по инициативе Президента РФ после внесенных в законодательство изменений, Президент РФ может сделать это самостоятельно путем издания указа о роспуске законодательного органа субъекта Российской Федерации. Значение имело изменение системы выборов высшего должностного лица региона – реформа 2004 г., согласно которой кандидатуры глав регионов теперь вносились Президентом России.

Можно предложить свою периодизацию истории российского федерализма в контексте ее влияния на законодательную деятельность субъектов Федерации. В ее разработке наиболее перспективной представляется периодизация истории постсоветского федерализма М.В. Глигич-Золотаревой, которая отмечает четыре этапа развития федеративных отношений: 1) период 1990–1993 г. – так называемый «парад суверенитетов»; 2) 1993–2000 г. – «парад заключения договоров»; 3) 2000–2003 г. – период начальной стабилизации; 4) с 2003 г. по настоящее время – период относительной стабилизации [1, с. 3].

Мы предлагаем следующую периодизацию истории современного российского федерализма в его влиянии на законодательную деятельность регионов.

1. *Период с декабря 1993 по 1999 гг.* Период предоставления субъектам Федерации наибольшей самостоятельности в законодательной деятельности, определении структуры региональных законодательных органов. Двусторонние договоры между Федерацией и субъектами Федерации в большинстве своем предоставляли регионам определенные привилегии в законодательной деятельности. Данный период может быть назван периодом наибольшей самостоятельности законодательной деятельности регионов. Это имело и негативные стороны, например, в том, что значительная доля нормативно-правовых актов субъектов Федерации к началу 2000-х гг. противоречила федеральным нормативно-правовым актам.

2. *Период с 1999 по 2004 гг.* На этом этапе происходит унификация структуры и правил формирования законодательных органов регионов, установление новых форм зависимости региональных парламентов и глав регионов от федеральной власти. Происходит отказ от практики двухсторонних договоров и пересматривается концепция законодательства по предметам совместного ведения в направлении расширения влияния Центра. Создаются новые формы контроля над соответствием регио-

нального законодательства федеральным нормативно-правовым актам. Данный период может быть назван периодом централизации правового пространства России.

3. *Период с сентября 2004 г.* Со стороны федерального Центра более детально, чем в период 1990-х гг., разрабатываются вопросы региональной компетенции и предметов совместного ведения. Данная деятельность предопределяет направленность регионального законодательства на обеспечение сформулированных со стороны Центра вопросов. Этот этап может быть назван периодом формирования законодательства субъектов Федерации в условиях централизованной правовой системы. Региональное законодательство начинает играть реактивную роль в правовой системе России, следуя за новациями федеральной власти.

Таким образом, за рассматриваемый период существующие объективные факторы законодательной деятельности регионов в основном можно охарактеризовать как неблагоприятные. Такой субъективный фактор, как политика федерального Центра по отношению к регионам, в постсоветский период претерпел глубокую эволюцию – от предоставления широкой самостоятельности регионам в вопросах их законодательной работы до высокой централизации и детальной регламентации регионального законодательного процесса. Исключительно сложные условия формирования регионального законодательства в постсоветский период стали причиной медленных темпов его развития.

#### Библиографический список

1. *Глигич-Золотарева М. В.* Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы / М. В. Глигич-Золотарева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 9. – С. 3–7.
2. *Исаков В. Б.* Законодательство субъектов РФ: объем, структура, тенденции развития / В. Б. Исаков // Журнал российского права. – 1999. – № 12. – С. 56–63.
3. *Кузнецов О.* Бюджетный федерализм / О. Кузнецова. – Режим доступа: <http://www.nasledie.ru>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
4. *Рыбкин И. П.* Государственная Дума: пятая попытка. Очерк новейшей истории представительной власти в России / И. П. Рыбкин. – М.: Знание, 1996. – С. 206.
5. *Собчак А. Б.* Жила-была КПСС / А. Б. Собчак. – СПб., 1995.

## МАНИПУЛЯТИВНАЯ ФУНКЦИЯ РЕЛИГИОЗНОЙ КУЛЬТУРЫ

У.К. Шихалиева  
(Россия, Махачкала)

**Аннотация.** *Статья посвящена определению основных функций религии, а также непосредственного влияния религии на мировоззрение. Автор раскрывает сущность и механизм манипулирования массовым сознанием посредством религиозного фактора, рассматривает и глубоко анализирует генезис и развитие манипулятивных функций религии. В статье на конкретных примерах продемонстрировано влияние религии на политическую и идеологическую ситуацию не только в стране, но и в мире.*

**Annotation.** *The article is devoted to the definition of basic functions of religion, as well as direct influence of religion on the world view. The author reveals the essence and mechanism of manipulation of mass consciousness, through the religious factor, reviews and deeply analyzes the genesis and development of the manipulative functions of religion. The influence of religion on political and ideological situation not only in the country, but also in the world is demonstrated on the examples in the article.*

**Ключевые слова:** *СМИ, экстрасенсорика, толерантность, псевдорелигиозность, исламофобия, внутригрупповая интеграция, поликонфессиональность.*

**Key words:** *mass media, extrasensory, tolerance, islamofobia, intra-group integration, multiconfessionalism.*