

10. *Demoskop-Weeklu* [Demoskop-Week1u], 2005, no. 197–198, available at: <http://demoscone.ru/weekly/2005/0197/analit01.php>.
11. Divicyyna N.F. *Sem'evedenie* [Semyevedeniye]. Moscow, 2006, pp. 134–135.
12. Eliseeva I.L., Vasil'eva Je.K., Klupt M.A. i dr. *Demografija i statistika naselenija* [Demography and statistics of the population]. Moscow, 2006, p. 497.
13. Zhernakova T.A. *Demograficheskij resurs v sisteme resursov politicheskoj vlasti v postsovetskoj Rossii: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk* [Demographic resource in system of resources of the political power in Post-Soviet Russia]. Saratov, 2003, p. 11.
14. Zhurzhenko T.Ju. *Social'noe vosproizvodstvo i gendernaja politika v Ukraine* [Social reproduction and gender policy in Ukraine]. Kharkov, 2001, pp. 122–123, 125–126.
15. Zvereva N.V., Veselkova I.N., Elizarov V.V. *Osnovy demografii* [Demography bases]. Moscow, 2004, p. 322.
16. Karlson A. Bomba depopuljacji [Depopulation bomb]. Karlson A. *Obwestvo – Sem'ja – Lichnost': Social'nyj krizis Ameriki* [Carlson A. Society – the Family – the Personality: Social crisis of America]. Moscow, 2003, p. 197.
17. Klochkova M.S. *Demografija* [Demography]. Moscow, 2006, pp. 177–179.
18. Klupt M. *Demografija regionov Zemli* [Demography of regions of Earth]. St.-Petersburg, 2008, p. 311.
19. Oskolkova O.B. *Gosudarstvennaja semejnaja politika v stranah Evropejskogo Sojuza. Kratkij spravochnik* [The state family policy in the countries of the European Union. Short directory]. Moscow, 1995.
20. *Osnovy teorii narodonaselenija* [Bases of the theory of the population] / pod red. D.I. Valenteja. Moscow, 1973, p. 29.
21. Available at: <http://www.nationalcenter.org/dos/7111.htm>.
22. Rimashevskaja N.M. Kachestvo chelovecheskogo potenciala Rossii kak strategicheskaja cel' [Quality of human capacity of Russia as strategic objective]. *Narodonaselenie* [Population]. 2004, no. 3 (25).
23. Slobotchikov O.N. O strukture demograficheskoi politiki gosudarstva [About structure of demographic policy of the state]. *Social'no-gumanitarnye znachenija* [Social and humanitarian values]. 2001, no. 1, pp. 276–280.
24. Holostova E.I. *Social'naja politika* [Social policy]. Moscow, 2000, pp. 212–214.
25. Chernova Zh.V. *Semejnaja politika v Rossii i Evrope: gendernyj aspekt* [Family policy in Russia and Europe: gender aspect]. St. Petersburg, 2008.
26. *Jekonomika narodonaselenija* [Population economy] / pod red. V.A. Ionceva. Moscow, 2007, p. 525.
27. Carlson A. C. Family Questions: Reflections on the American Social Crisis. New Brunswick / A. C. Carlson. – Oxford, 1990. – P. 63.
28. Ehrlich P. The Population Bomb / P. Ehrlich. – New York, 1968.
29. Ehrlich P. R. The Population Explosion / P. R. Ehrlich, A. H. Ehrlich. – New York, 1990.
30. Hantrais L. Families and Family Policies in Europe / L. Hantrais, M.-T. Letablier. – London ; New York, 1998. – P. 45.
31. Hantrais L. Social Policy in the European Union / L. Hantrais. – London ; New York, 1995.
32. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations. Secretariat. World Population Prospects: The 2004 Revision. Highlights. – New York : United Nations. ESA/P/WP. – 2005. – № 193.

СТАНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В НИЖНЕМ ПОВОЛЖЬЕ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Мармилова Екатерина Петровна, кандидат исторических наук, доцент

Астраханский филиал Московской открытой социальной академии
414000, Россия, г. Астрахань, ул. Джона Рида, д. 12
E-mail: katyamme@mail.ru

В статье рассматривается вопрос становления законодательных органов регионального уровня в постсоветский период. Территориальные рамки исследования охватывают Нижнее Поволжье: Астраханскую область, Волгоградскую область, Республику Калмыкия, Саратовскую область. В статье выделяются основные этапы эволюции политики федерального центра по отношению к вопросу о структуре региональных представительных органов, выявляются общие закономерности становления представительных органов субъектов РФ в указанный период.

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

FORMATION OF REGIONAL LEGISLATIVE ORGANS IN THE LOWER VOLGA REGION IN THE POST-SOVIET PERIOD

Marmilova Ekaterina P., Ph.D. (History), Associate Professor

Astrakhan branch of Moscow Open Social Academy
12 John Reed st., Astrakhan, 414000, Russia
E-mail: katyamme@mail.ru

The paper discusses the formation of regional legislative organs of regional level in the post-Soviet period. The territorial scope of the study includes the Lower Volga region: the Astrakhan region, the Volgograd region, the Republic of Kalmykia and the Saratov region. The paper provides the main stages in the evolution of federal policy in relation to the problem of structure of regional representative organs, reveals the general regularities of formation of representative organs of the Russian Federation subjects in the indicated period.

Keywords: Federation subjects, Federalism, Regional legislation, The Lower Volga region, State administration.

Важным аспектом формирования российской государственности в постсоветский период истории стало формирование органов государственной власти нового типа – законодательных органов власти субъектов федерации. Сложность этого процесса была обусловлена как отсутствием исторического опыта регионального парламентаризма, так и противоречиями становления российского федерализма. Формирование новых законодательных органов регионального уровня стало сложной исторической задачей, которая по-разному решалась в конкретных субъектах федерации.

Цель настоящей статьи – выявление эволюция структуры, способов формирования региональных законодательных органов власти в Нижнем Поволжье в постсоветский период истории.

В 1993 г. российские власти выступили инициатором сворачивания старой системы представительных органов (Советов) и создания в регионах новой системы представительных органов. Иницирующая роль федерального центра в определении структуры, способа формирования и компетенции законодательных органов регионов не просто сохранилась в дальнейшем, но и возматала со временем.

Наиболее распространенными общепотребительными наименованиями представительных органов республик являются: Государственный Совет, Государственное Собрание, Народное Собрание, Законодательное Собрание, Парламент. Наименования законодательных органов различны (Государственная Дума, Дума, Областная Дума, Собрание Депутатов, городская Дума (г. Москвы), Законодательное Собрание и др.) [1, с. 9]. Большинство законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются однопалатными. Исключения составляют Государственное Собрание Республики Башкортостан, Законодательное Собрание Республики Карелия, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Государственное Собрание Республики Саха (Якутия), Законодательное собрание Свердловской области, имеющие две палаты.

Можно проследить основные этапы эволюции политики федерального центра по отношению к вопросу о структуре региональных представительных органов власти:

1) 1993–1999 гг. – период децентрализации. На данном этапе в политике федерального центра преобладала тенденция к предоставлению субъектам федерации широкой самостоятельности в определении структуры, избирательной системы регионального органа законодательной власти;

2) с 1999 г. – период унификации. На данном этапе побеждает тенденция к унификации общих принципов организации органов законодательной власти субъектов федерации.

Охарактеризуем роль федерального центра в становлении и эволюции структуры и способов формирования региональных парламентов.

В 1990-е гг. федеральный центр предоставлял регионам наибольшую свободу в решении вопроса о структуре и способах формирования региональных законодательных органов.

До принятия Конституции 1993 г. вопросам законодательного регулирования организации и деятельности органов власти субъектов Российской Федерации были посвящены несколько нормативно-правовых актов.

9 октября 1993 г. Президентом РФ был подписан Указ № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ», согласно которому деятельность районных, городских и сельских Советов была прекращена, а полномочия краевых, областных Советов серьезно ограничены. На период до избрания новых органов власти «исполнительно-распорядительные полномочия» Советов делегировались главам администраций. В указе содержалась важная формулировка о том, что «в случае самороспуска Совета или невозможности выполнения Советом своих полномочий ввиду отсутствия необходимого кворума функции органа представительной власти временно осуществляет соответствующая администрация». Этот указ фактически означал ликвидацию системы советской власти в стране. Данный Указ устанавливал также количественный состав новых органов представительной власти в субъектах – от 15 до 20 депутатов, работающих на постоянной основе. На республики, входящие в РФ, не распространялось действие данного указа.

В конце октября 1993 г. последовали еще два президентских указа, которые определили основные контуры реформы представительных органов власти в регионах [2]. 22 октября 1993 г. подписан Указ № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах РФ». Этим указом были объявлены выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономных областей с декабря 1993 г. по март 1994 г. Далее последовал Указ от 27 октября 1993 г., утвердивший «Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краёв, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономных областей РФ на период поэтапной конституционной реформы». «Положение» устанавливало границы деятельности представительных органов государственной власти в регионах, в основном дублировавшие аналогичные для функционирования Федерального Собрания на федеральном уровне. Органам представительной власти разрешалось осуществлять правовое (законодательное) регулирование, по представлению местной администрации рассматривать и утверждать бюджет, осуществлять контроль за исполнением принятых ими нормативных актов, исполнением бюджета и распоряжением имуществом.

Октябрьские 1993 г. Указы Президента РФ намечали основные контуры статуса законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ; их количественный состав, наименования (с учетом исторических, национальных и иных условий и традиций развития края, области, автономного округа), основы их компетенции, взаимоотношений с федеральными органами государственной власти, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации [5].

12 декабря 1993 г. на референдуме была принята Конституция Российской Федерации. Но и в ней закреплялись лишь основные положения, касающиеся органов власти субъектов федерации. Статья 77 закрепляла, что система органов государственной власти субъектов федерации устанавливается ими самостоятельно. Кроме того, статья 77 содержала прямое указание на необходимость принятия федерального закона об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но в 1993 г. до принятия этого закона оставалось еще целых шесть лет, и для установления системы органов государственной власти субъектов федерации остался один ориентир – Конституция Российской Федерации.

В период с 1993 по 1999 гг. на высшем уровне не получил окончательного решения вопрос о том, как должна выглядеть система законодательных органов в субъек-

ектах федерации. Среди российского руководства существовали две тенденции по отношению к этому вопросу.

Согласно первой точке зрения, субъекты федерации должны были воспроизводить на региональном уровне модель, существующую на федеральном уровне. Считалось, что хотя законодатель не указывает субъектам федерации, как должны именоваться образуемые в них органы, но он дает им ясно понять, что схема основных органов и их взаимоотношений должна соответствовать федеральной.

Сторонники второй тенденции полагали, что слепое, бездумное копирование на уровне субъекта федерации системы высших органов государственной власти России ничего рационального дать не может [3, с. 115]. С их точки зрения, субъект федерации, подписав Федеративный договор, получал возможность самостоятельной организации системы своих высших органов государственной власти. При этом принцип разделения властей вовсе не означает необходимость копирования модели, действующей на уровне федеральных органов власти в России.

Период неопределенности завершился в 1999 г. принятием федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Принятие данного закона можно оценить как победу тенденции к унификации системы регионального управления. Таким образом, начиная с 1999 г. законодательные органы субъектов федерации могут лишь с незначительными вариациями воспроизводить определенную для них на федеральном уровне обязательную модель организации законодательных органов. В свете этого, сохранившаяся формулировка о том, что «система законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно» стала не более, чем декларацией.

В 2000-е гг. серия федеральных законов продолжила указанную тенденцию унификации устройства региональных законодательных органов.

В 2002 г. федеральный центр осуществил одну из важнейших реформ, касающихся структуры региональных парламентов. Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ было установлено, что не менее 50 процентов депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по единому избирательному округу по пропорциональной избирательной системе. Это новшество оказало самое значительное влияние на изменение структуры региональных парламентов Нижнего Поволжья.

Не только возникновение, но и последующая трансформация законодательных органов власти субъектов федерации Нижнего Поволжья предопределялась федеральным центром.

В постсоветский период каждый из регионов Нижнего Поволжья избрал собственную модель формирования регионального парламента. Общей тенденцией стало то, что все четыре региона к началу 2000-х гг. пришли к мажоритарной избирательной системе.

Наиболее уникальной была трансформация системы формирования Саратовской областной Думы: Саратовская область первая среди всех субъектов федерации России в 1994 г. самостоятельно пришла к смешанной избирательной системе при формировании своей легислатуры, но в дальнейшем под воздействием объективных обстоятельств перешла к типичной для того времени мажоритарной системе.

К числу уникальных моделей формирования регионального парламента следует отнести эксперимент с «ротационным принципом» формирования Волгоградской областной думы (1996–2001 гг.) [4, с. 118].

С принятием в 1999 г. федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательные органы субъектов федерации могут лишь с незначительными вариациями воспроизводить определенную для них на федеральном уровне обязательную модель организации законодательных

органов. Характерно, что отражающий интересы регионов Совет Федерации ФС РФ 6 раз отклонял данный закон.

В 2000-е гг. серия федеральных законов продолжила тенденцию унификации устройства и формирования региональных законодательных органов. Наиболее значительной следует признать новацию, введенную федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ, согласно которой не менее 50 % депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по пропорциональной избирательной системе. Переход к новой модели формирования региональных парламентов в Нижнем Поволжье состоялся в 2003–2006 гг.

Хотя федеральный закон обязал использовать на выборах не менее половины депутатов пропорциональную избирательную систему, ни один регион Нижнего Поволжья не отказался от использования мажоритарной избирательной системы; состоялся переход к смешанной системе. Таким образом, мажоритарная избирательная система стала наиболее удобной и предпочтительной для региональных элит постсоветского периода.

В условиях новой системы формирования региональных парламентов одна из наиболее оригинальных моделей в масштабах всей России создана в Калмыкии: были введены «открытые списки» (право избирателя выбирать не только партийный список, но и кандидатов из данного списка) и многомандатные мажоритарные округа.

Федеральная власть навязала регионам Нижнего Поволжья применение пропорциональной избирательной системы при формировании региональных законодательных органов. В условиях самоопределения по этому вопросу (до начала 2000-х гг.) все регионы Нижнего Поволжья предпочли мажоритарную избирательную систему. Вопрос о применении пропорциональной системы, за исключением Саратовской области, даже не рассматривался, а парламентарии Саратовской области после непродолжительного эксперимента предпочли отказаться от этой идеи. С того момента, когда федеральный закон обязал использовать на выборах не менее половины депутатов пропорциональную избирательную систему, ни один регион Нижнего Поволжья не отказался от мажоритарной избирательной системы. Таким образом, мажоритарная избирательная система стала наиболее удобной и предпочтительной для региональных элит постсоветского периода.

В каждом из рассмотренных регионов Нижнего Поволжья были созданы своеобразные модели формирования законодательных органов власти. При этом выделяются два периода трансформации этих моделей.

Первый период продолжался с 1994 по 2003–2006 гг. На этом этапе применяется мажоритарная избирательная система – в Астраханской области и республике Калмыкия в простом варианте по одномандатным округам, в Волгоградской области проводится эксперимент по «ротационной системе» формирования парламента, в Саратовской области переход к простой системе с одномандатными округами состоялся после эксперимента со смешанной системой.

Второй период начался в Волгоградской области и республике Калмыкия с 2003 г., в Астраханской области – с 2006 г., в Саратовской области – 2007 г. По инициативе федерального центра произошел переход на смешанную избирательную систему. В Астраханской и Саратовской областях долю депутатов, избираемых по партийным спискам, сделали минимальной, насколько это было возможно в соответствии с законом, – 50 %. В Волгоградской области и республике Калмыкия по партийным спискам стало избираться более половины депутатов. В Калмыкии при этом используется весьма прогрессивная методика открытых списков, а также применяются многомандатные избирательные округа.

Особой проблемой формирования законодательных органов власти субъектов федерации постсоветской России являлись их отношения с исполнительной властью. В четырех регионах Нижнего Поволжья сложились разные модели этих взаимоотношений. В Калмыкии законодательная власть на протяжении всего постсоветского периода в наибольшей степени испытывала влияние со стороны исполнительной власти республики. Иная ситуация сложилась в Астраханской, Волгоградской и Сара-

товской областях. На самостоятельность законодательного органа зачастую оказывала влияние конкретная конъюнктура; в частности, наибольшая самостоятельность органа законодательной власти в Волгоградской области в 1990-е гг. связана с поражением областной административной элиты на губернаторских выборах 1996 г.

В июне 2001 г. была учреждена Южно-Российская парламентская ассоциация. Она объединила законодательные органы власти республик, краев и областей, входящих в Южный Федеральный округ. Среди учредителей Ассоциации была и делегация Астраханского областного Представительного Собрания.

Определим следующие основные факторы, влиявшие на институциональные условия законодательного процесса в регионах. 1. Регулярная смена избирательной системы на выборах регионального парламента. Наиболее частой эта смена была в Калмыкии и Волгоградской области, что наносило ущерб стабильности законодательного органа. 2. Манипулирование с численностью депутатов, работающих на постоянной основе.

Таким образом, в середине 1990-х гг. в субъектах федерации Нижнего Поволжья региональные законодательные органы власти создавались в рамках предписаний федерального центра, но оригинальными путями. В течение короткого времени регионы прошли собственный опыт апробирования различных моделей формирования региональных парламента. Происходила корректировка систем. Избранные в отдельных регионах модели формирования региональных парламента отражали особенности политической жизни и организации государственной власти. Усилившаяся впоследствии унификация моделей формирования регионального парламента изменила тенденции развития регионального парламентаризма.

Список литературы

1. Бекетова С. М. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ областей Центрального Черноземья): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / С. М. Бекетова. – Саратов, 1999.
2. Историческая справка. Государственная дума Астраханской области. – Режим доступа: http://astrobduma.ru/hm/ob_sved/istor_sprav, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
3. Коваленко Е. Г. Государственное управление / Е. Г. Коваленко. – Москва, 2006.
4. Кынев А. Выборы парламента российских регионов 2003–2009: первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы / А. Кынев. – Москва, 2009.
5. Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» (с изменениями от 22 декабря 1993 г.) // Справочно-правовая система «Гарант». – Режим доступа: <http://www.garant.ru>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

References

1. Beketova S.M. *Zakonodatel'nyj process v subektah Rossijskoj Federacii (sравnitel'no-pravovoj analiz oblastej Central'nogo Chernozem'ja): avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk* [Legislative process in subjects of the Russian Federation (the comparative and legal analysis of areas of the Central Chernozem region)], Saratov, 1999.
2. *Istoricheskaja spravka. Gosudarstvennaja дума Astrahanskaj oblasti* [Historical information. State Duma of the Astrakhan region], available at: http://astrobduma.ru/hm/ob_sved/istor_sprav.
3. Kovalenko E.G. *Gosudarstvennoe upravlenie* [Public administration]. Moscow, 2006.
4. Kynev A. *Vybory parlamentov Rossijskih regionov 2003–2009: pervyj cikl vnedrenija proporcional'noj izbiratel'noj sistemy* [Elections of parliaments of the Russian regions 2003–2009: first cycle of introduction of a proportional electoral system]. Moscow, 2009.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 22 oktjabrja 1993 g. № 1723 «Ob osnovnyh nachalah organizacii gosudarstvennoj vlasti v subektah Rossijskoj Federacii» (s izmenenijami ot 22 dekabrja 1993 g.) [The decree of the President of the Russian Federation from October 22, 1993 of No. 1723 «On the main beginnings of the organization of the government in subjects of the Russian Federation» (with changes from December 22, 1993)]. *Spravochno-pravovaja sistema «Garant»* [Legal-reference system «Garant»], available at: <http://www.garant.ru> (accessed 25 June 2010).

ПАТЕРНАЛИЗМ КАК ПАРАДИГМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Оськина Ольга Ивановна, кандидат политических наук, доцент

Астраханский государственный университет
414056, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20а
E-mail: kasregion@inbox.ru

В статье анализируются проблемы взаимодействия государства и общества в России и на постсоветском пространстве. Выделяется и дается характеристика патернализма как господствующего элемента в политической культуре стран постсоветского пространства. Определяется необходимость изменений в парадигме взаимодействия государства и общества для дальнейшего осуществления политической модернизации и эффективного развития.

Ключевые слова: демократия, политическая культура, патернализм, политическая модернизация, гражданское общество, власть, национальные традиции.

PATERNALISM AS A PARADIGM OF AUTHORITIES AND SOCIETY INTERACTION IN THE FORMER SOVIET UNION

Oskina Olga I., Ph.D. (Political Science), Associate Professor

Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russia
E-mail: kasregion@inbox.ru

This paper analyses the problems of state and society interaction in Russia and the former Soviet Union. Paternalism as a dominant element in the political culture of post-Soviet countries is described and marked out. Determined the need for change in the paradigm of state and society interaction for further implementation of political modernization and effective development.

Keywords: Democracy, Political culture, Paternalism, Political modernization, Civil society, Authority, National traditions.

Проблема взаимодействия государства и общества существовала всегда. В разные исторические периоды к данной проблеме было приковано внимание исследователей различных школ и направлений политологии, социологии, философии и культурологии. Процессы так называемой посткоммунистической трансформации политической системы 1990-х гг., затронувшие экономические, социальные и политические институты, привели к радикальной смене модели взаимоотношений государства и общества и актуализировали данную проблематику.

Важным элементом данного исследовательского дискурса стал вопрос о варианте выбора стратегической модели взаимоотношений общества и власти. И. Дзялошинский анализирует три варианта ответа на данный вопрос, в рамках так называемого «вестернизационного проекта», «модернизационного проекта» и «фундаменталистского проекта» [3, с. 28].

Вестернизационный проект связан с уверенностью в неотвратимости построения универсального мирового сообщества, основывающегося на принципах демократии и либерализма, научного и культурного прогресса, повсеместного распространения модели индустриальной или постиндустриальной экономики. Переход к данной модели возможен только в том случае, если государство и общество предпримут специальные усилия для того, чтобы реально обеспечить необходимые условия для таких преобразований: минимальный стандарт благосостояния; свобода творчества; свобода предпринимательства; добросовестная конкуренция; высокий уровень образования; развитие науки; индустрия инноваций; значимость социального капитала, доверия [17, с. 34].

Модернизационный проект. Сторонники модернизационного проекта считают, что «западный проект мироустройства» сталкивается в России с неразрешимыми трудностями и должен быть заменен схожим по форме, но альтернативным по сути процессом модернизации. Модернизация представляет собой особую форму приспособ-