

1994-2019



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
СОБРАНИЕ
Ростовской области

ИСТОРИЯ
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
НА ДОНУ.
Из прошлого
в современность

Материалы
научно-практической
конференции

Ростов-на-Дону
2019

Под общей редакцией Председателя Законодательного
Собрания Ростовской области А. В. Ищенко

История парламентаризма на Дону.

Из прошлого в современность.

Материалы научно-практической конференции.
Ростов-на-Дону, 12 апреля 2019 года. – Ростов-на-Дону, 2019. – 128 с.

В настоящий сборник вошли материалы научно-практической конференции «История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность», организованной Законодательным Собранием Ростовской области в Ростове-на-Дону 12 апреля 2019 года. Издание рассчитано на историков, юристов и других специалистов гуманитарного профиля, а также на широкий круг читателей, интересующихся вопросами становления и развития органов представительной власти на Дону с середины XVI века по настоящее время.

В 2019 году Законодательному Собранию Ростовской области исполнилось 25 лет. 12 апреля 1994 года депутаты Первого созыва собрались на первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области.

Этому событию были посвящены ряд юбилейных мероприятий, среди которых – научно-практическая конференция «История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность», посвященная истории возникновения и развития представительной демократии на Дону. Научная дискуссия была организована депутатами Законодательного Собрания Ростовской области и состоялась 12 апреля 2019 года.

Целью конференции стало изучение с разных точек зрения, с разных научных подходов влияния, которое оказали на развитие сугубо донской истории и донской системы государственной власти возможности системы народного представительства, казачьего самоуправления, собственного правотворчества.

Заявленные на конференции темы докладов отражали одновременно и исторический аспект прав и полномочий донских органов власти, и правовые конструкции, границы юридических возможностей правотворчества в федеративном государстве. Было уделено внимание теме местного самоуправления, которое на протяжении 200 лет на Дону являлось одновременно и основой развития региона, и способом гармонизации интересов людей разных национальностей, разных вероисповеданий, разных экономических и социальных укладов, веками уживавшихся на Донской земле.

Приветственный адрес
заместителя Председателя
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
БУШМИНА Евгения Викторовича

Участникам, гостям
научно-практической конференции
«История парламентаризма на Дону»

От имени Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и от себя лично приветствую участников и гостей научно-практической конференции «История парламентаризма на Дону», приуроченной к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области.

Эффективная законотворческая деятельность законодательного органа государственной власти Ростовской области, плодотворное взаимодействие с Губернатором Ростовской области и органами исполнительной власти на федеральном уровне имеют не только региональное, но и общегосударственное значение, служат укреплению парламентаризма и повышению стабильности всей политической системы страны.

За четверть века Законодательным Собранием Ростовской области сформирована отвечающая запросам времени законодательная база, нацеленная на решение важнейших экономических и социальных задач, налажена система реализации законодательных инициатив на всех уровнях.

Уверен, что конференция позволит выработать полезные предложения по совершенствованию как регионального, так и федерального законодательства, будет способствовать расширению диалога власти и институтов гражданского общества.

Заместитель Председателя
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
Е. В. БУШМИН



Приветственное слово
заместителя Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
БУШМИНА Евгения Викторовича

С 2005 года я являюсь представителем Ростовской области в Совете Федерации. За прошедший период мне приходилось много и результативно взаимодействовать как по вопросам федерального значения, так и по вопросам законодательства Ростовской области при всех председателях Законодательного Собрания, в том числе и при нынешнем.

Сегодняшнее мероприятие приурочено к 25-летию деятельности парламента Ростовской области. И эффективное взаимодействие между федеральным центром и областью имеет чрезвычайно важное значение.

Мы постоянно обращаем внимание на законодательные инициативы Ростовской области и поддерживаем их. И, как вы знаете, несколько инициатив только за последние два года прошли через Государственную Думу и Совет Федерации и подписаны Президентом. В частности, это изменения в Жилищный кодекс. Сейчас в Совете Федерации на контроле находится проект федерального закона «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О днях воинской славы и памятных днях России», которым предлагается установить памятную дату освобождения Кавказа и Юга России от фашистских захватчиков.

Помимо поддержки законодательных инициатив мы постоянно проводим совместные мероприятия – как на площадке Ростовской области, так и в Москве. Одним из таких мероприятий было совещание по вопросам деятельности угледобывающих предприятий. Александр Валентинович Ищенко участвовал в этом заседании (точнее – был одним из его организаторов). Итогом нашей работы стала законодательная инициатива о бесплатном получении шахтерами пайкового угля, которая уже рассматривается в Государственной Думе и в ближайшее время поступит в Совет Федерации. Этот вопрос очень важен для наших угледобывающих районов.

Кроме этого совместно с Законодательным Собранием проводились совещания по вопросам деятельности Федеральной службы исполнения наказаний. Александр Валентинович Ищенко и несколько депутатов Законодательного Собрания также были их инициаторами. В итоге нам удалось решить несколько вопросов и, в частности, о выделении средств – по 3 млн рублей в 2018, 2019 году на то, чтобы осужденные к лишению свободы имели возможность работать, а не просто отбывать срок.

Важным направлением совместной работы с Законодательным Собранием считаю формирование бюджета. При формировании федерального бюджета стараюсь активно отстаивать интересы Ростовской области. Кроме этого постоянно занимаюсь решением вопросов финансирования отдельных направлений. В частности по просьбе Губернатора Ростовской области В. Ю. Голубева и Председателя Законодательного Собрания А. В. Ищенко мы на федеральном уровне решали, как помочь людям сразу после пожара 21 августа 2017 года. В результате было выделено 338 миллионов рублей из федерального бюджета для решения жилищных вопросов погорельцев.

Помощь из федерального бюджета является значимой и необходимой для Ростовской области. Кроме того, Ростовская область получает дополнительные средства на повышение минимального размера оплаты труда. Мы обсуждали этот вопрос вместе с представителями КПРФ и пришли к тому, что только так мы должны двигаться и дальше в этом направлении. Первые 532 млн. рублей из федерального бюджета на эти цели – это правильное и нужное дело.

Как вы знаете, было принято решение о том, чтобы не облагать налогом движимое имущество предприятий. При этом выпадающие доходы регионального Ростовского бюджета составили 3,8 млрд. рублей. Вот все эти 3,8 млрд. рублей компенсированы. Не все получены на данный момент, но все зафиксированы, и будут получены до конца этого года как компенсация выпадающих доходов.

Я надеюсь, что и в следующем году наша работа будет столь же эффективной. Мы в Совете Федерации уже начали работу по подготовке федерального бюджета 2020 года. На заседании в среду мы приняли за основу постановление, в котором расписываются направления бюджета 2020, 2021 и 2022 годов. Я также призываю Законодательное Собрание Ростовской области вместе с нами готовиться к формированию нового бюджета. Начинать необходимо заранее. И я рад, что в предыдущие годы все было так.

Я очень рад рассказать о той работе, которую мы проводим вместе с Законодательным Собранием. Вы – великолепные люди, объем вашей работы очень большой. И сегодня нам стоит, наверное, говорить не только об истории, но и о нашем будущем – в ближайшие годы как мы с вами будем продолжать совершенствовать, улучшать законодательство Ростовской области.

Спасибо вам за внимание.



Приветственное слово
заместителя полномочного представителя
Президента Российской Федерации
в Южном федеральном округе
САФРОНОВА Анатолия Александровича

Уважаемые Александр Валентинович!
Евгений Викторович! Николай Семенович!
Уважаемые коллеги!

По поручению полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе Владимира Васильевича Устинова разрешите поздравить Вас и представителей областного депутатского корпуса всех созывов с 25-летием образования Законодательного Собрания Ростовской области.

Новейшая история парламентаризма на Дону берет свое начало в 1994 году. Именно в этот день, 12 апреля 1994 года, состоялось первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области. Первый созыв заложил правовые основы формирования экономики, социальной сферы и самой системы государственного и муниципального управления в регионе, которые были в последующем развиты и усовершенствованы.

Четверть века – это сравнительно небольшой исторический период – но проделана огромная работа. Законодательное Собрание стало влиятельным государственным институтом, который определяет политико-правовую повестку жизни Донского региона.

Являясь современным эффективным звеном в системе российской законодательной власти, областной парламент активно содействует укреплению социально-экономической и общественно-политической стабильности в Южном федеральном округе, вносит большой вклад в упрочение единого правового пространства Российской Федерации.

Уважаемые коллеги!

Донской край издавна известен своими демократическими обычаями. И до настоящего времени жители Дона, наследуя традиции казачьего самоуправления, остаются требовательны и к себе, и к власти, и к своим представителям. Уверен, это ощущает каждый депутат Законодательного Собрания в своей каждодневной работе. Уверен также, что обе ветви власти – и исполнительная, и законодательная – понимают необходимость использования активного потенциала гражданского общества. Без этого нельзя преодолеть разрыв между властью и обществом, обеспечить открытый диалог по всем злободневным проблемам, с которыми сталкиваются наши граждане.

Убежден, что и впредь Законодательное Собрание Ростовской области, следуя традициям донского самоуправления и парламентаризма, будет эффективно решать экономические и социальные задачи, стоящие перед регионом, в интересах всех его жителей.

Искренне желаю всем участникам сегодняшней научно-практической конференции плодотворной работы, а депутатам и работникам аппарата Законодательного Собрания дальнейших успехов в законотворческой деятельности во имя процветания Донского края и Российской Федерации!

Благодарю за внимание!



Приветственное слово
Председателя Законодательного
Собрания Ростовской области
ИЩЕНКО Александра Валентиновича

Добрый день, коллеги,
уважаемые участники и гости конференции!

Сегодняшняя наша встреча, во-первых, она не случайна. 12 апреля ровно 25 лет назад и один час 13 минут открылось первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области. Именно поэтому для нас было очень важным именно в день 12 апреля провести не торжественное собрание и праздничный концерт, а мероприятия, которые имеют рабочий формат, потому что региональное законотворчество – это не праздник, это сложная, кропотливая и зачастую неблагодарная работа.

Для многих участников конференции ее формат представляется несколько нестандартным. Я хотел бы попросить прощения у уважаемых мэтров, которые присутствуют сегодня в зале, за несколько легковесный

подход к формату конференции. Но я надеюсь, что история и практика регионального законодательства позднее станут предметом более глубокого научного изучения в стенах исторического и юридического факультетов Южного федерального университета.

Цель же сегодняшней конференции, какой ее видели организаторы, состоит в том, чтобы напомнить широкому кругу зрителей, слушателей и читателей о том, какую роль в развитии Ростовской области на разных исторических этапах сыграли представительная демократия, элементы парламентаризма, право принимать собственные решения, имеющие силу закона.

Вообще для самой системы регионального законодательства в субъектах Федерации, на мой взгляд, очень характерна эклектичность и смешение самых разных опытов, подходов и амбиций.

И, конечно, для всего, что создано на Дону, чрезвычайно характерно восприятие лучшего из чужого опыта, из чужой истории.

Поэтому, строго говоря, сегодняшняя конференция должна иметь другую форму, но именно это название, с которым мы вышли к вам.

Однако для нас главное – не форма. Для сегодняшней встречи главное – увидеть с разных точек зрения, с разных научных подходов ту роль, то влияние, которое оказали на развитие сугубо донской истории и донской системы государственной власти те возможности, которые дает система народного представительства, возможности казачьего самоуправления, возможности собственного правотворчества, в отдельные периоды времени ничем не ограниченные, а в отдельные – сокращенные до минимума.

Для нас сегодня интересны одновременно и исторический аспект прав и полномочий донских органов власти, и правовые конструкции, границы юридических возможностей правотворчества в федеративном государстве.

Безусловно, интересны и правовой, и исторический аспекты развития местного самоуправления, которое всегда на Дону являлось одновременно и безусловной основой развития региона, и способом гармонизации интересов людей разных национальностей, разных вероисповеданий, разных экономических и социальных укладов, веками уживавшихся на донской земле.

Именно поэтому в повестке дня нашей конференции сегодня самые разные доклады, раскрывающие только что обозначенные темы, но самое главное в нашей конференции – это люди, которые всю свою профессиональную деятельность посвятили нашей области, хотя сегодня, может быть, и работают за ее пределами.

Я хотел бы поблагодарить за согласие не просто принять участие в работе конференции, но и за желание выступить всех докладчиков, среди которых есть теоретики права и истории, а также практики выборного и нормативного процесса.

Но особые слова благодарности я бы адресовал нашему глубокоуважаемому выдающемуся деятелю российской и донской правовой науки Николаю Семеновичу Бондарю. Намеренно не называю его научные степени, государственные должности. Они всем известны. Это удивительный человек. Я хочу, чтобы мы все его поблагодарили за участие в сегодняшнем мероприятии.

Я хочу поблагодарить особо заместителя председателя Совета Федерации, нашего друга, Евгения Викторовича Бушмина за участие в сегодняшней конференции.

Для нас очень важен его постоянный интерес к деятельности Законодательного Собрания. Как мы видим, он не угасает, а только растет. Спасибо, Евгений Викторович.

Хочу поблагодарить и Анатолия Александровича Сафронова за участие. наших докладчиков, просто тех, кто будет сегодня с нами в зале и представляет научное сообщество Дона, ученых, представляющих Южный федеральный университет, Южный научный центр Российской академии наук, Южно-Российский институт управления – филиал



Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте России, Ростовский государственный экономический университет, Ростовский государственный технический университет.

Благодарю всех участников, которые будут не выступающими, а слушателями, как видите, зал полон, свободных мест у нас сегодня нет.

По итогам сегодняшней конференции будет издан сборник материалов. В него войдут не только выступления участников, но и те письменные доклады, которые не будут озвучены по разным причинам в ходе конференции. Мы планируем передать значительную часть тиража в библиотеки вузов Ростовской области, а также в муниципальные библиотеки Дона.

Кроме того, наша сегодняшняя встреча будет широко освещена в электронных и печатных средствах массовой информации, в социальных сетях. Полный отчет о конференции будет размещен на официальном сайте Законодательного Собрания Ростовской области.

Я благодарю всех и надеюсь, что тематика и содержание предстоящих выступлений позволят нам привлечь общественный интерес к теме развития парламентаризма на Дону, его истоков, современности и будущих перспектив.

С надеждой на интересное содержательное общение открываю сегодняшнюю конференцию.





Материалы научно-практической конференции
«История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность»



Ростовская область: обретение нового конституционного статуса



судья Конституционного Суда РФ,
заведующий кафедрой муниципального права
и природоохранного законодательства
юридического факультета Южного федерального
университета, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ
БОНДАРЬ Николай Семенович

Дорогие земляки!

Сегодня, в этой аудитории, я меньше всего хотел бы читать лекцию, выступать с официальными речами. К этому не располагает обстановка и сам состав аудитории: зайдя в этот зал, я увидел столько знакомых, близких, по-своему родных людей, что личные воспоминания, личное восприятие, безусловно, превалирует над публичным, над желанием держать официальную речь.

Прежде всего, хочу поблагодарить Председателя Законодательного Собрания Ростовской области, уважаемого Александра Валентиновича, всех вас за предоставленный мне личный праздник, праздник встречи с земляками, праздник участия в этом юбилейном мероприятии. А всех вас, тех, кто присутствует, всех тех, кто был, есть, а, судя по молодежной аудитории, в дальнейшем будет депутатами Законодательного Собрания седьмого, восьмого... восемнадцатого созывов, всех вас я сердечно приветствую и поздравляю с конституционно значимым праздником – 25-летним юбилеем Донского парламентаризма.

И коль скоро это конституционно значимый праздник, я с удовольствием передаю поздравления и от имени своих коллег, в том числе Председателя Конституционного Суда Валерия Дмитриевича Зорькина, тем более что Законодательное Собрание Ростовской области и его законотворческая деятельность (в виде областных законов) Конституционному Суду хорошо известны. Надеюсь, в дальнейшем об этом еще успею хотя бы вкратце сказать, тем более что это направление деятельности ЗС РО, связанное с обращениями в КС РФ, заслуживает высокой оценки и особого внимания (знаю это не понаслышке, имея в виду свой статус не только земляка-ростовчанина, но и судьи КС РФ).

Когда же я сказал о том, что сегодняшний день – конституционно значимая дата, конституционно значимый праздник для жителей Дона, имел в виду абсолютно конкретное значение этой даты. Почему? Потому что с 12 апреля 1996 года, когда состоялось первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области, начинается и законодательное, нормативно-правовое оформление принципиально нового статуса Ростовской области в качественно новых ее конституционно-правовых характеристиках, связанных с переходом от прежнего статуса административно-территориальной единицы в составе РСФСР к государственно-правовому статусу субъекта Российской Федерации.

Мне очень жаль, искренне скажу, что не только молодежь, включая студентов и выпускников высших учебных заведений, но и муниципальные,

государственные служащие не очень четко представляют, что означало становление, обретение областью как административно-территориальной единицей (в данном случае нашим Донским краем) статуса субъекта Федерации.

Во-первых, это становление принципиально новой системы органов государственной власти области на основе конституционного принципа разделения властей.

Во-вторых, это зарождение, возникновение впервые в истории Донского края своей областной законодательной системы, становление правовой системы Ростовской области в составе единого федеративного Российского государства. Это не просто отдельные нормативно-правовые акты, которые и раньше принимались Областным Советом народных депутатов, а законы как акты, обладающие высшей юридической силой на своей (ростовской) территории.

В этом направлении за 25 лет была проделана огромная работа. По состоянию на сегодняшний день принято (если я допущу неточность, уважаемый Александр Валентинович, надеюсь, поправит) более трех тысяч законов Ростовской области; в соответствии с ними и в их развитие принято более семи тысяч постановлений Правительства Ростовской области и, еще более впечатляющая цифра – за этот период было принято также более ста тысяч нормативно-правовых актов муниципального уровня. Все эти акты в своей совокупности составляют двухуровневую (государственную и муниципальную) правовую систему Ростовской области как субъекта Российской Федерации.

А когда я выразил сожаление в начале этого сюжета, имел в виду совершенно конкретные обстоятельства: эти очень важные с точки зрения нормативно-правовой регламентации, упорядочивания социально-экономической, общественно-политической и других сфер жизнедеятельности жителей Дона законодательные акты, наиболее близко затрагивающие интересы каждого жителя города и деревни нашей области, оказываются, в конечном счете, менее известными большинству граждан, чем федеральные законы. Например, когда сдаются квалификационные экзамены, начиная с экзаменов для кандидатов в судьи, продолжая экзаменами и конкурсами, связанными с принятием на муниципальную и государственную службу, практически отсутствуют какие-либо, хотя бы элементарные вопросы, касающиеся региональной правовой системы, включая муниципальные нормативно-правовые акты. В связи с этим важной является также проблема повышения конституционно-правовой культуры жителей муниципальных образований и области как субъекта РФ, знание

и уважение к областному законодательству (в этом плане актуальным является запланированное выступление Эмиля Эдуардовича Баринова по конституционной культуре, думаю, в какой-то степени он может затронуть эти вопросы).

Важным является также опыт зарубежных, в частности федеративных, государств, где на одном из первых мест в квалификационных характеристиках юриста, государственного и муниципального служащего, которые работают в региональной государственно-властной сфере, является знание регионального законодательства. Я надеюсь, что депутаты Законодательного Собрания нынешнего, шестого, созыва об этом задумаются. Это, правда, проблема не только Ростовской области; она является общегосударственной и во многом связана с недооценкой значения регионального законотворчества, а в конечном счете, и тех преобразований, которые произошли за 25 лет развития новой российской федеративной государственности.

В связи с этим небольшой пример. 7 марта текущего года был подписан Областной закон о статусе города Ростова. Так вот, этот закон называется «О статусе административного центра Ростовской области». Хочу сказать, что не надо принижать статус нашего любимого города Ростова-на-Дону. Это не просто административный, а в крайнем случае, административно-политический, а если более точно – государственно-политический центр области. Ведь значение того, что произошло 25 лет назад, как раз и заключается, в конечном счете, в формировании донской территориальной государственности. И не надо бояться этих определений. Это конституционная характеристика территориальных субъектов Российской Федерации (областей, краев), которые существуют наряду с республиками, и, как это напрямую вытекает из части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации, все эти субъекты РФ являются равноправными. Более того, часть 4 той же 5-й статьи Конституции закрепляет равноправие всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В связи с этим, не утомляя вас конституционными, а тем более, не дай Бог, наукообразными проблемами, напомним слова выдающегося историка России XIX века Василия Осиповича Ключевского: «В России центр находится на периферии», – писал он. Думаю, мы пока еще не в полной мере осознали глубину этого утверждения. Россия с ее огромными территориальными масштабами, с уникальным национально-этническим, религиозно-конфессиональным, социокультурным составом может успешно развиваться и быть сильным государством при условии успешного раз-

вития каждого региона в отдельности на основе осознания нашего единства в многообразии, сложения экономической, социальной, интеллектуальной силы, правового прогресса каждого региона в единое русло российской государственности. В нынешних условиях западной санкционной политики против России, сложной социальной ситуации, связанной не только с экономическими проблемами, но, возможно, прежде всего, с дефицитом равенства и социальной справедливости, в особой степени актуальной является проблема повышения экономической и социальной роли регионов в современном развитии России. Очевидно, что это в особой степени актуально для Ростовской области как приграничного региона России, в полной мере испытывающего последствия новой международной ситуации...

Что же касается самой по себе характеристики Ростовской области как субъекта Российской Федерации, то независимо от того, какие мнения существуют по поводу критериев, которым должны отвечать территориальные образования, чтобы стать субъектом Федерации (а они различны, в числе которых – в том числе и окраинное, приграничное положение), очевидно, что Ростовская область отвечает всем, самым высоким конституционным стандартам. В соответствии с этим как раз и считаю оправданным обратить внимание на принципиальные вопросы, характеризующие Ростовскую область в ее современных конституционно-правовых чертах как форму территориальной государственности, которая является неотъемлемой частью единого федеративного государства и, соответственно, участником (субъектом) конституционно-правовой жизни России.

В этом плане важным стало издание в феврале нынешнего года распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года»; в приложении этого документа значится в том числе и Ростовская область со всеми стратегическими ориентирами, касающимися пространственного развития. Для того, чтобы аудитория не посчитала, что я высказываю только критические моменты, хочу в данном случае обратить внимание на один очень показательный, весьма положительный момент, характеризующий законодательную деятельность нашей области. Речь идет о том, что, как уже отметил, Стратегия пространственного развития России была принята в феврале 2019 года, а вот в Устав Ростовской области была внесена поправка в виде главы 2.1 «Пространственное развитие Ростовской области» еще в 2008 году. Я думаю, что это действительно был достаточно дальновидный шаг. Но депутатам Законодательного Собрания нынешнего созыва необходимо обратить внимание на эту принципиально важную новую главу теперь уже с позиций принятой федеральной Страте-

гии территориального пространственного развития. Это тем более важно, если иметь в виду, что, к сожалению, все три статьи, которые содержатся в главе 2.1, в основе своей сориентированы только на градостроительные проблемы; пространственное же развитие предполагает значительно более широкий, комплексный подход к экономическому, социально-культурному, демографическому развитию территории, сердцевинной которого должно быть, по моему мнению, преодоление огромных дисбалансов не только в межрегиональном, но и внутрирегиональном социально-экономическом развитии. Не случайно в одном из своих выступлений на заседании Совета безопасности Президент Российской Федерации, говоря об имущественном расслоении, о проблеме бедности, отметил, что территориальные различия в социальном положении – они доходят до 40 раз. Это очень важная, социально острая проблема; такое территориальное неравенство и есть одна из главных проблем пространственного развития.

В связи с этим хочу сказать, что эта наша сегодняшняя проблема вполне укладывается в известную формулу, что «новое – это хорошо забытое старое». Опять же, учитывая, что в данном случае у нас историческая конференция, напомним, что Александр II (Освободитель), который издал, как известно, в 1861 году Манифест об отмене крепостного права, в том же году, в начале 1861 года, учреждает комиссию при министерстве внутренних дел Российской империи (во главе с министром Милютиным) о проведении земской реформы. И в последующем реформа, связанная с освобождением крестьян, сопровождалась в том числе территориальной реформой региональной и местной жизни. Речь идет о том, что земская реформа напрямую касалась и губерний, она предполагала учреждение губернских и уездных земских собраний, т.е. не была чисто земской. И это был очень дальновидный шаг. Тем более – я тут хотя бы попутно отмечу – эти процессы сопровождалась еще и тем, что параллельно осуществлялась судебная реформа. И, соответственно, ограничение самодержавия, постепенный переход к конституционным началам учреждения российской государственности в Российской империи имели своим истоком две реформы – реформу судебную и реформу земскую. Это и было в том числе реализацией тех глубоких идей Ключевского, о которых я говорил. Хорошо было бы, если эти исторические уроки будут учитываться нашими законодателями, в том числе на федеральном уровне.

Следующие вопросы, которые я не успею здесь осветить, я бы условно так назвал: во-первых, это областное правотворчество в конституционном пространстве Российской Федерации; во-вторых, Законодательное Собрание Ростовской области во взаимоотношениях с конституционным

правосудием; в-третьих, это проблема совершенствования, оптимизации регионального законодательства в общей системе законодательства Российской Федерации.

Я обозначил те вопросы, которые теперь уже не успею раскрыть. Но хотя бы в двух словах хочу сказать, что Ростовская область является очень активным участником конституционно-правовой жизни на федеральном уровне. С одной стороны, это обязательные формы представительства и с Советом Федерации, Государственной Думой, представительство и участие в установленных законодательством формах в федеральном законодательном процессе. С другой стороны, это в том числе и те факультативные возможности, которые предоставляет Конституция для разрешения возникающих споров, коллизий в сфере законодательства, с учетом его федеративной природы; в частности, возможность пользоваться защитой своих региональных интересов с помощью конституционного правосудия.

Ростовская область в лице Законодательного Собрания (а так получилось, что от Ростовской области все обращения в Конституционный Суд исходили от Законодательного Собрания, хотя это могут быть и высшие исполнительные органы) в этом плане находится на одном из первых мест из всех субъектов Федерации. Ростовская область в лице Законодательного Собрания 10 раз обращалась в Конституционный Суд. И в рамках этих 10 обращений в том числе были два, я считаю, очень важные постановления, которые сыграли заметную роль в обеспечении сбалансированности федерального и регионального законодательства. В этом отношении могу сказать в заключение только то, что статья 72 Конституции РФ о совместном ведении РФ и субъектов РФ, в том числе в сфере законотворчества, является очень сложной, она требует большого внимания, в том числе со стороны федерального законодателя в лице и Совета Федерации, и Государственной Думы, равно как и регионов. Здесь – и большой потенциал, большие возможности для субъектов Федерации с точки зрения законотворчества, но здесь же и немалые проблемы. В Ростовской области в этом плане много было сделано позитивного, в том числе с использованием потенциала конституционного правосудия.

Но в Ростовской области, у моих земляков, есть, конечно, и большие резервы для дальнейшего совершенствования регионального законотворчества. На одно из первых мест я бы, пожалуй, поставил проблему обеспечения системной законотворческой работы, а также систематизации самого по себе действующего законодательства. Например, в рамках 72-й статьи Конституции одна из самых важных сфер регионального законо-

творчества – социальная сфера. В этом плане можно обратить внимание, например, на опыт Санкт-Петербурга (а если ближе – Волгоградской области), где приняты Социальные кодексы соответствующих субъектов Федерации. Да, такой Кодекс непросто выработать как кодификационный акт, но он был бы весьма полезен прежде всего для граждан; он значительно упрощает возможности использования нормативных предписаний регионального законодательства населением. В настоящее же время достаточно многочисленные, чаще всего весьма качественные законы социальной направленности, которые Законодательное Собрание Ростовской области принимало, во многом «растворяются» в тех тысячах актов, о которых мы говорили. А Социальный кодекс – своего рода настольная книга (брошюра) для населения, каждого жителя города и села.

В этом же ряду поставил бы вопрос о принятии Областного закона «О нормативных правовых актах». В тех субъектах Федерации, где эти законы есть (например, у наших соседей, в Краснодарском крае) есть определенный опыт реализации такого закона; этот опыт надо внимательно изучить и на этой основе разработать, принять и сделать эффективным и важным, в том числе с точки зрения планирования, организации законотворческой деятельности, систематизации законодательства и т.д. Но этот закон предполагает и нормативные самоограничения, в том числе ЗС. Вот когда речь идет о самоограничении, тогда уже и приходится задумываться: принимать, не принимать. На этом останавливаюсь.

И я здесь ставлю многоточие по всем другим вопросам, которые не успел осветить, – уже вижу строгий взгляд донского спикера Александра Валентиновича.

В заключение и опять же – с учетом тематики сегодняшней конференции хочу отметить достаточно известную истину в связи, в частности, с тем, о чем говорилось сегодня: о светлом будущем у нас, как мы знаем это прекрасно, заботятся, как известно, прежде всего, политики, обещают (особенно перед выборами) светлое безоблачное будущее; на то они и политики. О светлом прошлом говорят историки. Светлое же настоящее – зависит от вас, от всех нас, нам с вами его творить. Я вам желаю успехов на этом пути, процветания нашему Донскому краю.





Особенности исторических условий развития донского парламентаризма



Председатель Законодательного
Собрания Ростовской области, депутат I–VI созывов
ИЩЕНКО Александр Валентинович

12 апреля, ровно 25 лет назад, состоялось первое заседание Законодательного Собрания Ростовской области первого созыва. На Дону начался новейший период в развитии парламентаризма, максимально приближенный к классической демократической модели государственной власти, основанной на принципах выборности и разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную

Отмечать 25 лет регионального парламента невозможно в отрыве от истории парламентаризма на Дону, которая в отличие от других регионов России имеет совершенно особенный исторический «профиль».

Начиная с древнего Танаиса донская земля как будто притягивала к себе переселенцев всех национальностей, вероисповеданий и сословий. И, отрывая их от прошлого самим фактом переселения, давала возможность управлять собственной жизнью наиболее демократическим – на тот исторический момент – способом.

Нигде в Российской Империи, кроме как на Дону, а точнее – на территории Области Войска Донского, не было совместного одновременного существования выборных представительных органов, основанных на разных правовых фундаментах.

Обычное право, лежащее в основе демократических институтов казачьего войска, представляет собой совокупность норм общественного происхождения, которые закреплены в коллективном и индивидуальном сознании социальной группы. И действительно, «народная демократия» казачьих Кругов строилась на обычаях предков до начала 18 века, и лишь петровские реформы «оторвали» фигуру Наказного атамана от общей выборной системы.

В отличие от казачьего самоуправления система выборных представительных органов в городах, расположенных на Дону, строилась в соответствии с основными законными правовыми нормами, действовавшими на территории всей Российской империи.

И, наконец, «изюминкой» донского парламентаризма можно считать органы представительной власти в Нахичевани-на-Дону, которые формировались, по сути, на основе феодального Магдебургского права, позволяющего городу жить независимо от центральных и региональных органов власти любого уровня.

Многочисленные формы демократических институтов, будь то казачий Круг, Нахичеванский магистрат, городское думское самоуправление, наверное, и сегодня сосуществовали бы бок о бок, если бы не потрясения XX века, которые привели к определенной унификации правовых оснований формирования выборной власти начиная с 1918 года по настоящее время.

I. Античная демократия Танаиса

Характерно, что ни одно исследование демократических институтов на Дону не обходится без упоминания Танаиса, который был одним из самых первых городов на территории современной Российской Федерации, обладающих развитыми демократическими институтами. Античная демократия позволяла путем всеобщих выборов формировать местные органы власти.

Формально высшая власть в городе принадлежала наместнику бо-спорского царя, однако де-факто всю власть в городе осуществляли выборные чиновники¹.

Население Танаиса было этнически пестрым. Выделялись две группы, составляющие общины – местные жители («танаиты», в основном сарматы и меоты) и греки. Общины выбирали своих глав – архонта и эллинарха соответственно. Затем, на общем собрании выбирались другие должностные лица, входящие в состав магистрата.

Выборы проходили раз в год в форме открытого голосования на общегородском собрании, и каждый гражданин Танаиса имел право голоса, а также мог баллотироваться на любую должность. До нас дошел образец предвыборной агитации того далекого времени – объемная каменная стела с текстом, повествующим о достижениях кандидата, совершенных на благо родного города.

Рассматривать парламентские традиции Танаиса, пришедшего в окончательное запустение в V веке нашей эры, как прообраз современного донского парламентаризма было бы большой натяжкой. Но, безусловно, модель античной афинской демократии со времен Перикла служит образцом, основой для современных демократических институтов.

II. Казачий круг – демократический орган власти

Хронологические границы темы, заявленной для изучения на конференции, охватывают период с середины шестнадцатого века, когда в летописях появляется упоминание об атамане донских казаков Сусаре Федорове. Он убедил казаков поддержать Ивана Грозного в походе на Казань 1552 года, после чего в качестве награды выговорил для них грамоту с пожалованием его и казаков «рекою Доном до тех мест, как им надобно». После чего самодержец «им реку оную пожаловал и грамотою утвердить

¹ Чеснок В.Ф. Вначале была легенда. Рассказы о Танаисе. Ростовское книжное издательство. 1987.

изволил; с крепким подтверждением и даже закланием о ненарушимости ее во веки веков».²

Донская вольница – это, по сути, идеальная модель средневековой демократии, не ведавшая крепостничества и не выдававшая «с Дона» беглецов. «Вольной» она была от внешнего влияния любого государя – русского, польского, турецкого или крымского. Вольным было желание беглых либо поселиться здесь, на берегах Дона, либо бежать отсюда на все четыре стороны. Вольным было выбирать и вероисповедание.

Однако внутри самого казачьего сообщества вольность была весьма условна и ограничена. Прежде всего, сводом устоявшихся писаных и неписаных правил, исполнять которые требовалось всем без исключения поселившимся на Дону. Нельзя было пахать землю, нельзя запрягать в ярмо благородного коня, нельзя присваивать себе что-либо из добычи, пока ее официально не разделят, нельзя в походе употреблять хмельные напитки и прочие условия.

Зато в мирные дни и вступала в действие та самая идеальная модель донского самоуправления эпохи Средневековья и Нового времени – военная демократия с немыслимыми для Московского государства республиканскими институтами.

Высшим органом власти казачества являлся собираемый на майдане Войсковой Круг, в котором принимало участие все взрослое мужское население (кроме «пенных казаков», на кого наложен штраф – «пеня»). Право голоса на нем имел любой, за этим строго следили специальные есаульцы. Ни атаман, ни казачья старшина дополнительными преимуществами при этом не пользовались. Атаман был всего лишь «первым среди равных», местоблюстителем, осуществляющим управление казачьим сообществом между форумами. Его избирали открытым голосованием, поднимая вверх обнаженные шашки, на Круге ежегодно, и атаман выслушивал волю народа («любо» или «не любо») покорно, с непокрытой головой.

Круг решал важнейшие для войска вопросы дипломатии, военных походов, судебных и хозяйственных споров, отношений «с Москвой». В том числе распределения «царева жалования».

В свою очередь, собираемые на местах станичные Круги решали мелкие бытовые и земельные споры, прием в казаки, наказание за незначительные преступления и т.п.

При Петре Первом с 1718 г. избираемые на Круге Войсковые Атаманы утверждались в этом звании верховной властью на неопределенное время,

² Агафонов А.И., Венков А.В., Мининков Н.А., Табунщикова Л.В., Трапш Н.А., Трут В.П., Шалак М.Е., История донского казачества // Ростов-на-Дону, Издательство ЮФУ, 2010.

«впредь до Указа». А с 1723 г. выбор Атаманов Кругом вовсе прекратился. Теперь они назначались царскими Указами и назывались сначала Наказными, а с 1738 г. по-прежнему Войсковыми. В своих действиях они подчинялись распоряжениям Военной Коллегии.

Однако порядок решения вопросов жизни казачьего войска, округов и станиц в целом оставался прежним, демократическим, вплоть до установления Советской власти на Дону.

III. Городское самоуправление Нахичевани-на-Дону

Следующий ключевой и переломный момент в истории донского парламентаризма и местного самоуправления пришелся на основание рядом с крепостью Дмитрия Ростовского города Нор-Нахичеван, который позже стал Нахичеванью-на-Дону, а нынче – это неотъемлемая часть донской столицы, жемчужина архитектуры конца XIX – начала XX века.

Желая привлечь христианское население Крыма на необжитые земли Юга России, императрица Екатерина Вторая в 1779 году пошла на беспрецедентный шаг – изменение традиционной вертикали управления «столица-губерния-уезд» на локальную автономию местной власти. Указ Екатерины от 14 ноября 1779 года даровал новым переселенцам немислимы для остальной империи льготы.

Указ гласил:

«Для удобнейшего поселения вашего отвести Азовской Губернии особенную от прочих селений округу крепости Святого Дмитрия Ростовского как границы оной с Донским войском утверждены, ВСЕМИЛОСТИВЕЙШЕ жалуем в вечно в пользу и выгоду всего общества без всяких в казну НАШУ податей».³

Освобождали от всех податей в России только за особые заслуги перед державой либо за личный подвиг. Но чтобы весь народ целиком – это было необычно.

Десятилетнее обнуление «податей и служб» предполагало льготный срок на обустройство на новом месте и обзаведение первоначальным капиталом для нормальной экономической деятельности, развитие торговли и ремесел. Да и по завершении льготного срока подать в одну копейку с рубля для купечества и в два рубля – с двора цехового мастера – явно не грабительский налог в стране, постоянно нуждающейся в деньгах из-за нескончаемых войн.

При этом армянское население избавляли «в вечно» от рекрутского

³ Чалхушьян Г.Х. Армянский вопрос в России // Ростов-на-Дону, 1905.

набора, прикрывая его безопасность собственными войсками. Более того, Екатерина сохраняла за пострадавшими от переселения крымскими армянами весь общественный уклад их жизни и исповедование христианства григорианского образца.

В указе Екатерины было сказано:

«По заселении вами особого города при урочище Полуденки с названием Нахичевана повелеваем учредить Магистрат и в нем производить суд и расправу по вашим правам и обыкновением выбираемыми из вас же по жребию начальниками, коим и пользоваться чинами и жалованием по штату Азовской Губернии и быть под апелляцией Наместнического Правления...

...в городе же и в деревнях для защиты во всех нужных случаях определяются особые начальники из России, коим в судопроизводство сих поселян не мешаясь, быть токмо охранителями и их заступать».⁴

Город получил, вероятно, самое либеральное управление в самодержавной империи – своеобразную разновидность «магдебургского права», позволяющего жить сообразно с собственными традициями и укладом, по которым армяне жили еще со времен своей древней столицы Ани.

Управлял Нахичеванью магистрат в составе председателя-бурмистра (первым был Ованес Абрамян), четырех заседателей и пяти судей, избираемых на три года.

В 1795 году число думцев было расширено до 24. В армянских селах управлял совет старейшин выборного «одамата» и 2–4 старейшины на местах. Распоряжения сельских старейшин утверждались нахичеванским магистратом.

Сам магистрат делился на два отдела (армянский и общий), осуществляя исполнительную, полицейскую и судебную власть, что в остальной России было разделено по профильным ведомствам и на откуп «земщине» не отдавалось.

Армянский отдел занимался всеми проблемами хозяйственной деятельности Нахичевани, общий – судебными. Причем судопроизводство велось как на основании традиционных законов империи, так и на основании «Армянского судебника», разработанного еще в 1184 году ученым – вардапетом Мхитаром Гошем (вардапет: образованный монах, обладающий правом проповедовать и наставлять паству в древней и современной Армении).

⁴ Чалхушьян Г.Х. Армянский вопрос в России // Ростов-на-Дону, 1905.

IV. «Жалованная грамота городам» – новый этап развития выборных органов власти

Практически одновременно с переселением крымских армян на Дон по всей стране начала осуществляться земская реформа самоуправления, основой которой стала «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 года, известная в истории России как «Жалованная грамота городам», утвержденная Екатериной II в один день с «Жалованной грамотой дворянству». Этот документ создавал привилегированное положение для городского купечества, которое на момент конца 18 века составляло 4 % населения.

До конца XIX века Ростовский и Таганрогский округа входили в состав Екатеринославской губернии, что автоматически распространяло на них действие «Жалованной грамоты городам» 1785 года.

Жалованная грамота городам утвердила 6 разрядов среди городского населения:

Купцы: 1-й гильдии (капитал от 10 до 50 тыс. рублей), 2-й гильдии (капитал от 5 до 10 тыс. рублей), 3-й гильдии (капитал от 1 до 5 тыс. рублей).

Именитые горожане. К этой категории относились купцы с капиталом более 50 тыс. рублей, банкиры с капиталом более 100 тыс. рублей, архитекторы, художники, ученые с дипломом университета.

Городские обыватели. Это собственники недвижимости или земли в городах.

Посадские люди занимались ручной работой, промыслом и так далее. Ремесленники.

Иностранцы. Сюда относили иностранных граждан, а также иногородних россиян.

Жалованная грамота городам позволяла создавать органы местного самоуправления.

Городской голова. Решал большинство местных вопросов и был председателем на заседаниях Шестигласной думы. Избирался на 3 года.

Городской магистрат. Суд над горожанами в конце 18 века назывался магистратом, а над крестьянами – расправой.

Купцы 1-й и 2-й гильдии формировали Общегородское собрание. Оно, в свою очередь, выбирало Городского голову, а также состав Городского магистрата.

Шестигласная дума решала вопросы финансов, налоговой повинности, благоустройства и так далее.

Шестигласная дума была выборным органом, в котором были представлены все 6 разрядов.

Изначально каждый разряд выбирал своих представителей для общей городской думы, затем по 1 представителю от каждого разряда горожан Общей думы избирались в Шестигласную думу.

Таким образом, в работе этого органа принимало участие 7 человек (по одному представителю каждого разряда и Городской голова).

Выборы по одному представителю от каждого разряда для работы Шестигласной думы осуществляло общегородское собрание, то есть фактически богатые купцы.⁵

Ростов-на-Дону, получивший только в 1806 году статус городского поселения, в то время развивался весьма слабо, проигрывая конкурентную борьбу Таганрогу, морской порт которого приносил прибыль, являлся залогом постоянно развивавшейся торговли и иностранных связей.

К тому же в 1835 году гарнизон и имущество ставшей ненужной крепости св. Димитрия были переведены в Анапу.

31 октября 1807 года Ростов, Нахичевань и Мариуполь были присоединены к ведомству Таганрогского градоначальства по части полиции, торговли и навигации, что перевело их в статус уездных городов. 11 мая 1811 года Ростову был высочайше дарован план города, после чего город стал именоваться Ростов-на-Дону.

Помимо субъективных, были и объективные причины пренебрежения Ростовом – слишком уж мелким было русло Дона, и суда крупного водоизмещения просто не проходили сквозь его узкие гирла, и перегруженные купеческие парусные суда садились на мели целыми караванами.

Зато у Ростова был крепкий армянский капитал соседней Нахичевани, имевшей старые надежные торговые связи по всей Евразии, от Португалии до Индокитая.

Ростово-нахичеванское купечество, мечтавшее о собственном «окне в Европу», наводнило жалобами канцелярию новороссийского губернатора, требуя восстановления таможи и права торговать с иноземцами. Подключили и «тяжелую артиллерию» – атаман Матвей Платов «в видах поддержания торговли и промыслов» бил челом императору.

12 марта 1836 года таможенная застава вернулась на старое место.

В течение первых 10 лет экспортные операции Ростова увеличились десятикратно, превзойдя Таганрог. А к концу 1859 года город отметил «привес» торговли ровно в 30 раз.

⁵ Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. Отв.ред..Индова Е.И. // Москва, Юридическая литература, 1987.

Редкий исторический документ – протокол заседания комиссии при Ростовской-на-Дону городской Думе от 2 декабря 1864 года – сообщает о том, что легендарный городской Голова Андрей Матвеевич Байков заявляет о необходимости передать плавание от Ростова по гирлам Дона в ведение особого городского комитета, забрав эти полномочия у Министерства путей сообщения.

Гирловой комитет был учрежден в 1865 году и собирал по 1 рублю с 1 тысячи пудов груза для углубления судоходного канала и поддержания гирл в работоспособном состоянии.

К началу Первой мировой войны в ростовском порту ежегодно разгружались более 300 отечественных и столько же иностранных пароходов, барж, парусников и бесчисленное число мелких судов.

По своему грузообороту (400 млн рублей в год в натуральном выражении) он уже опережал все морские порты России – Петербург, Одессу, Херсон, Новороссийск, став основными «судоходными воротами» империи. На начало 1914 года в Ростове работало 216 предприятий и фирм, делающих миллионные обороты. Многие из них были с большим участием иностранного капитала.

Численность населения Ростова с 1863 по 1885 год учетверилась (с 24 до 80 тыс. душ). К началу XX века она выросла еще наполовину до 119,5 тысяч (по данным на 1897 год). При этом 63 % населения были грамотными.

V. «Городовое положение» 1870 года – расширение избирательных прав

1 июня 1870 г. император Александр II подписал новое «Городовое положение»

Статьей 2 «Городового положения» вводились городские общественные управления – избирательное собрание, дума и городская управа – в ведении которых стояли хозяйственные вопросы: внешнее благоустройство города, обеспечение продовольствием, противопожарная безопасность, устройство пристаней, бирж и кредитных учреждений и пр.

В избирательное собрание направляли своих представителей учреждения, ведомства, общества, монастыри, располагавшиеся в черте города и, соответственно, уплачивающие в городскую казну подати.

Основной функцией избирательного собрания являлось избрание гласных в городскую думу один раз в 4 года.

Избирателем мог стать всякий житель города независимо от сословия при соблюдении одновременно следующих условий:

- иметь российское подданство и возраст от 25 лет;
- владеть в городе недвижимым имуществом и платить с него налоги в городскую казну или же содержать торговое место, промышленное заведение.

В выборах не участвовали осужденные за преступления, отрешенные от должности, находящиеся под следствием и те, кто был лишен духовного сана.

Количество гласных в Думе зависело от числа избирателей – если избирателей было менее 300, то число гласных не могло превышать 30, если более 300, то количество гласных колебалось от 30 до 72.

Возглавлял думу городской глава.

В сферу компетенции Думы входили вопросы благоустройства, городского хозяйства, образования и благотворительности. Каждый год составлялся бюджет города. Доходы бюджета составляли налоги и подати, а расходы направлялись на:

- содержание городского самоуправления;
- содержание общественных зданий и памятников;
- уплату сумм по принятым обязательствам;
- пособия по содержанию учебных и благотворительных учреждений;
- содержание дорог, улиц, площадей, пристаней, переправ, водопроводов, каналов и т.п;
- расходы по воинскому постое, содержанию арестантских помещений, по содержанию полиции и пожарных команд.

Исполнительным органом Думы была городская Управа.

В 1892г. в ходе контрлиберальных реформ, проводимых Александром III, было введено новое «Городское положение». Теперь избирательным правом обладали граждане, недвижимое имущество которых оценивалось не менее чем в 300 рублей. Число избирателей резко сократилось. Соответственно сократилось и число гласных Думы.

Однако при любых реформах в городах на территории Области Войска Донского существовала важная особенность: прежде, чем обрести силу закона, решения органов местного самоуправления (включая выборные) утверждались Наказным атаманом Войска.

Как писал отец генерала Петра Врангеля, промышленник Николай Егорович Врангель:

В конце 1880-х ... чтобы сделать надзор более эффективным, Ростов-на-Дону был переведен из Екатеринославской губернии под власть атамана Войска Донского, жившего в Новочеркасске.

На посту атамана вот уже много лет находился князь Николай Иванович Святополк-Мирский, брат достойного Дмитрия Ивановича. Территориальная близость новой власти городу, который развивался таким непривычно быстрым для России темпом, была невыгодна. Российские власти во все времена, а при Александре III особенно, вмешивались во все дела и, что было еще хуже, тормозили все, что могли. Прежде чем обрести силу закона, решения городской думы должны были утверждаться атаманом – в Новочеркасске же никто никуда не торопился...»⁶

VI. Вся власть Советам

Настоящие испытания выпали на долю ростовских представительных органов власти во время Первой русской революции и Первой мировой войны. Сначала город наводнили армянские беженцы, искавшие защиты от межнациональной резни в Баку и Тифлисе. Затем прибыла новая волна уже от турецких погромов. Потом валом повалили беженцы из западных губерний, на территории которых шли боевые действия. Кроме того, в Ростов прибыли австрийские пленные, которых тоже необходимо было расселить и трудоустроить.

После Февральской революции новые власти страны сразу взялись перестраивать и местную власть.

15 апреля 1917 года вышло постановление Временного правительства «О производстве выборов гласных дум и участковых в городских управлениях», согласно которому право выборов было даровано уже всему взрослому населению страны начиная с 20 лет. Уже без всякого имущественного ценза.

Власть в губерниях и уездах переходила в руки назначаемых Временным правительством уполномоченных комиссаров, которых назначали главным образом из местных земских управ.

В Ростове тоже установилось двоевластие – делами в городе заправлял председатель Ростово-Нахичеванского Совета рабочих и солдатских депутатов азовский мещанин Петр Петренко и городской голова, частный поверенный Борис Васильев (оба меньшевики, областной комитет РСДРП также был в основном меньшевистский). Несмотря на идейную близость, задачи у них были разные, и это сказывалось на управляемости городским хозяйством.

⁶ Врангель Н. Е., «Воспоминания (от крепостного права до большевиков)» // «Новое литературное обозрение» Москва, 2003 г.

В Новочеркасске это еще осложнялось наличием войскового правительства во главе с атаманом Алексеем Калединым, у которого не было ни реальных сил, ни средств для наведения порядка в Донской области.

По сути к осени 1917 года ни одна из ветвей власти на Дону не являлась эффективной, и ситуация постепенно заходила в тупик. Выход из него после октябрьского переворота нашли большевики, поставив под ружье Красную гвардию и разогнав все прежние государственные учреждения.

VII. Советы народных депутатов – представительный орган власти СССР

Развал империи и переход власти в руки большевиков кардинальным образом изменили весь механизм работы всех органов местного самоуправления, включая представительные. По сути, «самоуправление» на местах стало чисто номинальным, ибо сам принцип работы Советов теперь полностью подчинялся интересам победившей партии, избавившейся от давления со стороны любой иной политической силы.

Городские думы и земства распускались. На местах городскими хозяйствами должны были руководить Советы рабочих, крестьянских и казачьих депутатов. Их Донком РСДРП объявил «крепостями революции» и призвал «очищать от чуждых элементов».

От парламентской работы «караул устал» еще 6 января 1918 года, когда насильственный разгон Всероссийского Учредительного Собрания на долгие 70 лет похоронил парламентаризм в его демократическом понимании. Провозглашенный лозунг «Вся власть Советам» де-факто означал лишь безальтернативные выборы в Советы всех уровней, целью которых было неуклонное доведение генеральной линии КПСС до каждого советского «винтика».

Согласно большевистскому законодательству Советы создавались в населенных пунктах с численностью не менее 300 жителей. Донские хутора с меньшим населением делегировали представителей в объединенный сельсовет.

Исполнительная власть должна была осуществляться исполкомами, которые образовывали объединенные сельсоветы на территории с населением более 10 тысяч жителей. На других территориях исполнительную власть совмещал председатель сельсовета.

На Дону станичные советы состояли из председателя и 3–5 членов (в зависимости от величины станицы) и избирались на три месяца. Заседания проходили не реже двух раз в неделю.

В функции сельсоветов входила, главным образом, ретрансляция постановлений вышестоящих органов власти, осуществление мер по культурно-хозяйственному развитию подчиненной им территории, составление и утверждение местных бюджетов, обеспечение режима законности, развитие сельского хозяйства.

Выборы в советские органы происходили на безальтернативной основе, а кандидатуры депутатов изначально утверждались местными партийными организациями.

В «сталинской» Конституции 1936 года органами государственной власти были названы Советы депутатов трудящихся (в «брежневской» Конституции 1977 года – Советы народных депутатов).

В их компетенцию на бумаге входили разработка планов социально-экономического развития территорий и формирование местного бюджета, обеспечение соблюдения прав трудящихся, надежного исполнения законов, укрепление обороноспособности и поддержание общественного порядка.

На практике на сессиях Советов лишь «единодушно» утверждались подготовленные исполкомами решения, за обороноспособностью следили наркомат обороны и военкоматы, а за порядком – силовые органы.

Сами депутаты могли лишь ставить вопросы о решении локальных проблем на своих территориях перед соответствующими партийными или хозяйственными органами. Реальных рычагов влияния на них они не имели.

В 60-е годы, когда в партийных кругах СССР было заявлено о «полной победе социализма в стране» и переходе к построению коммунистического общества, идеологи КПСС вновь заговорили о необходимости теперь уже коммунистического самоуправления.

Однако ключевой вопрос о независимости Советов даже не поднимался. А после событий в Новочеркасске в июне 1962 года в обстановке обострения «холодной войны» о ней и вовсе предпочли забыть.

В 1977 году в СССР была принята новая Конституция, в которую были внесены положения, закрепляющие руководящую роль КПСС. При этом в Основном законе отмечалось построение в СССР развитого социализма, что предполагало установление самого широкого народовластия. Однако это народовластие было подчинено партийному аппарату и контролировалось правоохранительными органами. Историки полагают, что именно в 1970-х годах, в условиях стабильности экономики был упущен шанс назревшей широкой демократизации советов.

Довести до логического конца административную реформу не удалось из-за развала СССР.

VIII. Парламентаризм новейшего времени

В начале девяностых годов во всей нашей стране, и у нас на Дону, происходили бурные политические события. В октябре девяносто третьего года страна оказалась в одном шаге от гражданской войны. Противостояние Президента России и федерального парламента – Верховного Совета РСФСР показало необходимость скорейшего перехода к новой политической системе.

Всенародное волеизъявление граждан России и принятие 12 декабря 1993 года новой российской Конституции стали фундаментальным общественным договором, каркасом стабильности, который позволил России поступательно и позитивно двигаться вперед.

Конституция предоставила регионам России право принимать собственные законы. Никогда ранее у Ростовской области такой возможности не было.

На Дону смена формы и содержания института представительной власти прошла максимально плавно, без общественных потрясений. Когда в результате событий октября девяносто третьего года были упразднены областные советы, в переходный период подготовки к выборам был образован Малый Совет Областного Совета народных депутатов. Малый Совет работал до 31 марта девяносто четвертого года.

27 марта 1994 года прошли выборы в Законодательное Собрание Ростовской области, а 12 апреля состоялось первое заседание Законодательного Собрания, куда могли избираться и представители исполнительной власти.

Поэтому и получилось, что значительное количество депутатских мандатов (двадцать два) получили главы районных и городских администраций, руководители подразделений администрации области.

В дальнейшем, начиная с выборов в Законодательное Собрание второго созыва, исполнительная и представительная ветви получили четкое разграничение. Избранные депутаты не могли уже совмещать деятельность в областном парламенте с работой в исполнительных органах.

Историческая миссия депутатов-первопроходцев – это принятие законов, ставших базовыми для всей системы органов власти Ростовской области.

Для парламента второго созыва выборный закон был изменен, госчиновники уже не могли пройти в Законодательное Собрание. И по результатам мартовских выборов 1998 года состав донского депутатского корпуса изменился коренным образом. Из 45 парламентариев лишь чет-

верть сохранила мандаты на новый срок (в отличие от предыдущего, срок полномочий был уже не 4, а 5 лет).

Депутаты второго созыва осваивали вопросы инвестиционного налогового климата в регионе, недропользования, межбюджетных отношений, принятия закона о едином налоге на вмененный доход на отдельные виды деятельности, адресной помощи неимущим и пр. Первые за 4 года приняли 75 областных законов, вторые за 5 лет – порядка трехсот.

Заметно изменилась и депутатская структура: теперь уже подавляющее большинство представляли бизнес, промышленные и сельхозпредприятия, финансовые институты. Что свидетельствовало о повышенном интересе донского бизнес-сообщества к законотворческой деятельности.

К примеру, в жесткие дни дефолта августа 1998 года донской парламент пошел на освобождение крупных социально значимых предприятий от налогообложения, что позволило им сохранить возможность выплаты заработной платы и предотвратить коллапс на региональном рынке труда.

Третий депутатский созыв вплотную занялся гармонизацией областного и федерального законодательства. За областными органами власти в это время был закреплен значительный объем публичных обязательств, ранее исполнявшихся либо на федеральном, либо на муниципальном уровнях. Это потребовало принятия десятков новых областных законов и повлекло существенное усиление роли регионального законодательства в социальной сфере.

Выборы в парламент четвертого депутатского созыва в 2008 году прошли с подавляющим преимуществом партии «Единая Россия» (45 мандатов против 5 от КПРФ).

В эти годы Законодательное Собрание приняло ряд ключевых законов о новых формах социальной поддержки, мерах по улучшению демографической ситуации, об общественных инициативах, об устранении административных барьеров для развития предпринимательства.

Начал налаживаться институт публичных слушаний по проектам наиболее социально значимых законов, к разработке и «огранке» которых привлекались широкие круги общественности, экспертов, интернет-блогеров.

Наиболее ярко эта работа сложилась у депутатов пятого созыва, избранных в сентябре 2013 года. По итогам общественных дискуссий рождались нормотворческие решения. Именно инициатива «снизу» позволила довести до законодательной формы такие начинания, как норма об установлении ограничений в розничной продаже «вейпов», о туризме, серия законов о поддержке пострадавших участников долевого строительства и т.п.

Шесть законодательных инициатив донских парламентариев «ушли» в столицу, где четыре из них превратились в федеральные законы.

Парламентарии по предложению губернатора Ростовской области инициировали практику, получившую название «депутатский треугольник», – когда депутаты Госдумы, Законодательного Собрания и муниципалитетов объединяют усилия по формированию единой повестки дня законодательных инициатив и сопровождению их от поселкового совета до Федерального Собрания.

Выборы депутатов Законодательного Собрания шестого созыва прошли в сентябре 2018 года, и уже традиционно почти половина корпуса сохранили свои мандаты (теперь их 60). Это свидетельствует о том, что донские парламентарии нарабатывают опыт законотворческой деятельности. Увеличилось и представительство политических партий. Сегодня в региональном парламенте к единороссам, «Справедливой России» и КПРФ прибавились представители ЛДПР, Партии Роста и Коммунистов России.

В шестом созыве возрос темп работы в виду новых возможностей, которые активно используют депутаты. Это интернет-коммуникации, цифровые технологии, разнообразные формы публичного диалога с гражданскими активистами, с общественными организациями, с профессиональными экспертами.

Меняется и характер законопроектов, вносимых на рассмотрение депутатов донского парламента. Если в предыдущие годы депутаты в большей степени реагировали на текущие вызовы и проблемы, то сегодня все больше законопроектов направлено на долгосрочную стратегическую перспективу.

Почему так происходит?

Сегодня Ростовская область – это регион с ярко выраженной динамикой роста. Регион-лидер – это цель для Ростовской области. Областные перспективы тесным образом увязаны с задачами прорывного развития всей страны, которые определены и поставлены Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным.

Поэтому устремленность в будущее, современные представления о качестве и среде жизни, новые технологии и сфера цифровой экономики – все это требует работающего на пользу дела законодательного регулирования. Депутатский корпус Дона готов к этой работе.

Процесс шлифовки и усовершенствования самого института регионального парламентаризма может продолжаться годами. Лишь бы была достигнута его главная цель – повышение качества жизни на Дону.

Логическое завершение многовекового пути развития парламентаризма привело к созданию самой что ни на есть классической модели демократии – к жесткому соблюдению принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Этот принцип, предложенный еще в XVIII веке Локком и Монтескье, сегодня, наконец, обрел четкие законные границы, и вот уже 25 лет на Дону и во всей России стоит на страже права гражданина выразить волю через закон и добиваться защиты своих интересов.





Уникальность опыта представительной демократии на Донской земле



профессор кафедры конституционного
и муниципального права
Южно-Российского института управления –
филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
член научно-экспертного совета при ЦИК России,
заместитель председателя общественного совета
при Правительстве Ростовской области,
Председатель Избирательной комиссии
Ростовской области 1995–2017 гг., заслуженный юрист РФ
ЮСОВ Сергей Владимирович

Донская земля является одной из немногих территорий России, где история выборов насчитывает более 23 веков. Демократические традиции, родившиеся в древнем Танаисе в III в. до н.э., своеобразная казачья демократия с 16 в. по 1920 год, уникальный опыт городского самоуправления в Нахичевани-на-Дону с 1779 года. Это исторический опыт, сконцентрированный на небольшой, по сути, территории, которого нет больше нигде в мире. Попутно замечу, что эта демократичность, стремление к свободе живущих здесь людей, как некие личные ценности, подпитывали стремление к независимости, защищаемой оружием, которым на этих землях всегда владели в совершенстве.

Из истории мы знаем, как дорого приходилось расплачиваться за свои устремления к независимости от внешних правителей, но при этом – готовность подчиняться избранным собственным представительным органам. Где-то в начале нашей эры жители Танаиса жестоко поплатились за стремление к полной самостоятельности от Боспорского царства с центром в Керчи. Город был захвачен и до основания разграблен за неповиновение царем Поленомом для устрашения и усмирения его жителей. Видимо, именно поэтому жизнь этого большого, богатого торгового города и прилегающих поселений не нашла отголосков в античной литературе этого периода.

Жестокое подавление восстания Кондрата Булавина, последнего из избранных на войсковом круге атаманов, привело в 1708 году к уменьшению на треть населения казачьих земель в Придону, лишило казаков права самостоятельно выбирать атаманов Войска Донского, решать главные вопросы своей жизни на Войсковом Кругу, хотя здесь и удалось сберечь нетипичное для других частей России и соседних стран состояние вольности и абсолютную нетерпимость к рабству. Позвольте еще раз подчеркнуть эту замечательную черту наших предков.

В 1637 году именно Войсковым Кругом, своеобразным представительным органом казаков, было принято решение о походе на турецкую крепость Азов. Позже в письме русскому царю Михаилу Федоровичу казаки объясняли взятие Азова «...потому что азовские люди с крымским ханом умышляли нас с Дону перевести, а Дон реку (от нас) очистить». При этом нам следует заметить, что и обращение к монарху, где они молили, «чтоб велел он принять из рук наших ту свою государеву вотчину – Азов-город» также принималось на Войсковом Кругу. Важно и то, что казаки указывали, что Азов стал на Юге одним из главных центров работорговли и, что «свободного люда туда вводили несчетно... торжище (т.е. невольничий рынок – торговля «полоном») здесь и мучительство христианам учинили, разлучили мужей от законных

жен, сынов и дочерей разлучили от отцов и матерей. От многого плача того и рыдания вся земля христианская восстонала».⁷

В сложное противоречивое время Гражданской войны была еще одна попытка создания демократического относительно самостоятельного государства – Донской Республики или Всевеликого Войска Донского. Название это, напомню, было взято из царских посланий на Дон в 1917 веке, потому что именно так к казакам уважительно обращался царь. Образование этого государства также было утверждено решением Большого Донского Круга 15 сентября 1918 года.

Нелишне вспомнить, что в территорию республики входили тогда земли не только Ростовской и Волгоградской областей, но также Донецкой и Луганской областей. В Войске, созданном, как парламентская республика с парламентом – Войсковым Кругом, уважительно относились к местному самоуправлению. Окружные и станичные круги – как представительные органы, гражданство станиц, указывает на то, что в созданной системе управления просматривались даже некоторые федеративные начала.

Но срок этого государственного образования не был долог. В начале 20-го года оно прекратило существование под победным напором Красной Армии. После этого на Донскую землю пришло время репрессий под названием «расказачивание», что некоторыми прибывшими сюда карателями понималось как полное истребление казачьего рода. Вспоминая события этих лет, М.А. Шолохов писал в 1931 году в письме М. Горькому: «Я нарисовал суровую действительность, причем сознательно упустил такие факты как расстрелы во многих станицах. А в Казанской, Шумилинской, где количество расстрелянных казаков (бывшие выборные хуторские атаманы, георгиевские кавалеры, вахмистры, почетные станичные судьи, попечители школ) в течение только шести дней достигло цифры 400 с лишним человек».⁸

Оценки существуют разные. Но казачьи потери, видимо, составили опять до трети населения. И первыми сложили свои головы лучшие жители Дона. Это как раз те, кто выбирался на общественные должности, начиная уже от хуторского уровня.

Период нашей истории, называемый перестройкой, и начало российской государственности ознаменовались на Дону быстрым развитием широкой эффективной системы представительных органов.

На наш взгляд, можно выделить четыре особенности, характерные для донской земли, этого очередного исторического надлома.

⁷ Сказание об Азовском сидении. [Электронный ресурс]: <http://drevlit.ru> Библиотека древних рукописей.

⁸ Кузнецов Ф. Ф. «Тихий Дон»: судьба и правда великого романа // ИМЛИ РАН. Москва, 2005. с.159.

Первая. Местная специфика в начальном периоде (это последнее десятилетие прошлого века) создания новой системы власти. Здесь я имею в виду специфическую роль самодеятельных казачьих сообществ, которые в условиях слабости государственного механизма присваивали декретным путем функции власти на местном, а иногда областном уровне, а также действительно тяжелейшая проблема шахтерских территорий, требовавшая, в том числе и нормативного решения, не столько на областном, сколько на федеральном уровне.

Иллюстрацией, и очень яркой, к влиянию казачьих организаций на парламент области являются события 1993 года, когда около двух тысяч казаков окружили здание областной администрации, многие из них были вооружены. Заняв входы, выходы из конференц-зала, где шло заседание областного Совета, «представители казачества» выдвинули требование о возрождении на Дону казачьей национальной государственной автономии. По сведениям с сайта казачьего движения России, только у одной небольшой группы казаков, которые ехали после пикетирования домой в Каменск, органами внутренних дел было изъято два автомата, два пистолета, три гранаты и большое количество боеприпасов к ним. Холодное оружие не учитывалось. И это только из одного автомобиля УАЗ.

Вторая особенность – это характерная, далеко не для всех регионов, сплоченная работа органов государственной власти области, с одной стороны, и взаимопонимание и уважение в вертикали «областная власть – местное самоуправление».

Третья. Последовательная, хотя и не лишённая иногда противоречивости, но динамичная, эффективная, демократичная, по нашим Российским меркам, работа по созданию нормативной базы области, в том числе в сфере регулирования системы управления, представительных органов, подготовки и проведения выборов и референдумов, деятельности институтов гражданского общества.

Четвертая. Свойственная для всей этой работы инновационность, что позволяло по многим позициям опережать другие регионы, а в ряде случаев создавать такие законодательные новации, которые служили примером и для Федерального Собрания России. В качестве примера, конечно, надо привести разработку Устава г. Ростова-на-Дону, в которую включился и сыграл важнейшую роль Николай Семенович Бондарь – ныне судья конституционного суда Российской Федерации. Концептуальный подход к разработке этого документа и многие нормы широко заимствовались органами самоуправления многих городов страны.

В 1996–1997 годах проводились первые прямые выборы городских и районных администраций, депутатов городских советов. В этот период в области была создана полная, продуманная и передовая правовая база проведения выборов и функционирования всей системы МСУ. Она, должен сказать, была очень демократична и предусматривала выборы избирательной системы самим местным сообществом, но и ответственность местной элиты и самих избирателей за свой выбор.

В 2002 году была издана книга «Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов».⁹ Думаю, что это первая книга, а которой достаточно подробно, с разных позиций, рассматривались и история местного самоуправления области, и его состояние в период проводимой очередной реформы. На основе анализа в своей статье я описал восемь совершенно разных правовых моделей устройства местного самоуправления в нашей области на уровне городов и сельских районов. Это было время эксперимента и самостоятельности, но на основе хорошей нормативной базы и, пусть субъективно, но осознаваемой, ответственности. Не все модели прижились, некоторые были со временем заменены, иногда после жарких и долгих дискуссий в стенах депутатских советов и городских дум, иногда на шумных и многолюдных митингах.

Иногда, после очевидной для большинства избирателей ошибочности их свободного выбора, чаще главы местной администрации, реже, части депутатского корпуса. Но мне представляется чрезвычайно важным, что и органы местного самоуправления в целом, и депутаты и их объединения, и местные, областные отделения политических партий, и, самое важное, само население учились сложной, неведомой ранее науке «Ответственность за свое решение». Думаю, этот опыт бесценен. Без него никакая демократия выстоять не может. Избиратели, не осознающие своей ответственности за свой выбор, легко подвержены влиянию, манипулированию, в том числе и извне, что не может не создавать угрозы для устойчивости, безопасности государства.

В остальном, приведу примеры, которые, может быть, и покажутся частными, но о которых мне хорошо известно, и где Законодательное Собрание Ростовской области было, безусловно, первопроходцем.

В 1995 году Избирательной комиссией Ростовской области предоставляется право законодательной инициативы по вопросам ее ведения. Первой в России. Позже такая норма включена фактически во все Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации. А вот у Центральной Избира-

⁹ Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. Под общей ред. Юсова С. В. // Ростов-на Дону. 2002.

тельной комиссии Российской Федерации этого права нет, к сожалению, до сих пор, хотя в уже долгой, по российским меркам, истории этого государственного органа много раз приходилось брать на себя ответственность за инициативное, обусловленное государственной необходимостью, правовое регламентирование общественных отношений в ходе избирательных кампаний.

В 1997 году впервые в России разработана Законодательным Собранием, Администрацией, Избиркомом области и принята региональная Программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Ростовской области на 1997–2001 годы, появляется соответствующая строка в бюджете. Это было прорывное решение. В течение короткого времени создана система обучения всех категорий участников избирательного процесса, подготовлены методические материалы, начата реализация планов повышения электоральной культуры различных категорий и возрастов избирателей, в первую очередь, молодежи.

В 1998 году вышел первый номер журнала «Ваш выбор», который и сейчас, через 21 год, является единственным в стране молодежным журналом на электоральную тематику. В 2003 году разработана первая в Европе обучающая компьютерная игра «Мир демократии. Путешествие во времени».

Из-за большого количества запросов из избиркомов и образовательных учреждений разных субъектов страны и зарубежных просветительских центров ЦИК России финансирует издание дополнительного тиража игры и перевод ее на английский язык. В следующем году запущен в работу молодежный сайт Realravo.ru, который быстро набирает большую популярность в стране и русскоязычном мире. Через три года по итогам первого (и единственного) конкурса, проведенного ЦИК России, Избирательная комиссия Ростовской области была удостоена первой премии в номинации «Лучший сайт Избирательной комиссии субъекта Российской Федерации».

В 2011 году при поддержке Губернатора области В.Ю. Голубева и Законодательного собрания Ростовской области начинает свою работу Областной учебный центр организаторов выборов – единственный в стране и по сегодняшний день.

И еще один пример инновационной совместной работы. При подготовке выборов депутатов Законодательного Собрания первого созыва все техническое оснащение выборов составляли деревянные счеты и появившиеся уже калькуляторы «Электроника». Итоги выборов подсчитывались несколько дней. В декабре 1995 года была проведена работа, в успех которой

не верил, признаюсь, и я сам. Во всех городах и сельских районах в течение всего одного месяца были установлены комплексы государственной автоматизированной системы «Выборы», связанные в одну сеть.

В некоторых отдаленных районах это были вообще первые компьютеры. Надо сказать, что их появление смогло не только многократно ускорить подсчет голосов и улучшить качество списков избирателей, но и заразить всю область компьютеризацией работы всех представительных и исполнительных органов. Уже через два года по предложению облзбиркома на этих компьютерах, а не на механических печатных машинках, создавались и складывались в одну кодифицированную правовую базу все нормативные акты органов местного самоуправления. Во главе стояли, конечно, областные законы, акты Губернатора области.

Таким образом, Ростовская область стала первым, и долгое время единственным, регионом страны, в котором была создана единая систематизированная база правовых документов, а в Законодательном Собрании главным теоретиком и инициатором этого нового и сложного процесса явился молодой депутат, председатель постоянной комиссии по вопросам местного самоуправления Александр Валентинович Ищенко.

Централизованно по всем субъектам федерации под патронажем Минюста России такая работа началась на 10 лет позже, а к этому времени в областной базе данных было уже более 700 тысяч нормативных актов.

Я сознательно привел примеры из нашей общей истории, чтобы прийти к выводу – в Ростовской области органами власти, законодательными и исполнительными, всегда правили мудрость, инициативность, взвешенность и устремленность вперед. И, видя кадровый состав сегодняшнего парламента области, его руководителей, его Председателя, я уверен, мы – избиратели, граждане России, Ростовской области все это время не ошибались в своем выборе.



О становлении парламентаризма в России



профессор кафедры процессуального права
Южно-Российского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
доктор юридических наук
ВОРОНЦОВ Сергей Алексеевич

заведующий кафедрой политологии и этнополитики
Южно-Российского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор политических наук, профессор
ПОНЕДЕЛКОВ Александр Васильевич

Движение к современному парламентаризму – это освоение азимута системной организации политической жизни страны, при которой парламент занимает весомое место в системе разделения властей. Во-первых, он имеет реальные полномочия и функции. Во-вторых, играет существенную роль в реальных политических процессах. Именно по тому, какую роль занимает парламент в системе государственной власти, и можно определить модель парламентаризма. Это: развитая, незавершенная, дуалистическая, монистическая, рационализированная, министерская, имитационная и другие.¹⁰

Безусловно, не все же государства имеют политически активное функционирование законодательной ветви власти. Всего в мире более 260 стран и государственных образований. Но участием в ООН связаны только 213. Функционирующие парламенты на государственном уровне существуют в 193 странах. В других странах парламентаризм лишь «пробивается» в формируемых системах власти как «проросток», т.к. действуют жесткие режимы правлений или это внешне управляемые территории (как правило, бывшими метрополиями или их транснациональными кампаниями). В таких странах особенно характерно выражена девиантность государственного управления.¹¹

В России имеет место более чем 200-летняя политическая эволюция: от Госсовета образца 1910 г. до настоящего двухпалатного Федерального Собрания – Парламента России. В отечественной традиции были ранние и более поздние протопарламенты и новые парламентские формы. На этот процесс влияли как общая политическая история страны, так и политико-культурные региональные традиции. Этот путь ознаменован ранними формами плебесцитов славянских племен и общин на севере и в центре Руси в формате вече и сходов. Они дополнялись традициями южных народов и народностей Кавказа. Своеобразная форма прямой демократии реализовалась в Северо-Кавказском регионе, на Дону, Оренбуржье, где шло расселение казаков.

Казачий круг – не «рудимент» (как принято считать в Европе), а форма: пусть неидеальная, но явно выражающая управленческую деятельность, объединяющая традиции и обратную связь с социумами, здесь характерно открытое принятие решений. По мере усложнения жизнедеятельности населения за ряд столетий, эту форму все же можно и нужно считать формой развития «прямой демократии», которая и привела позднее к

¹⁰ Бакушев В. В. Разнообразие парламентаризма и демократии в мире // Государственная служба, 2017, № 6. С. 84-90.

¹¹ Понкин И. В. Теория девиантологии государственного управления. Неопределенности, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении. М., 2016. С. 56-180.

формированию более совершенной и поэтому более регламентированной по форме и обеспечению – парламентаризму, современной парламентской деятельности.¹²

Парламентаризм – это не догматическая конструкция, он видоизменяется на континентальном, государственном, региональном и местном уровнях. В политическое сознание лидеров и политиков приходит больше ясности, что войны и конфликты – это не лучшее средство для существования. Приходит понимание, что нельзя репродуцировать зависимые по местной иерархии системы.

Парламентаризм, включая его составляющую «парламентская деятельность», это:

- системная политическая организация государства (включая региональную практику), где четко разграничены функции законодательных, исполнительных и судебных ветвей власти и их структур при полномочном, т.е. относительно «привилегированном», по отношению к исполнительной власти, положении парламента;¹³

- особый тип государственного устройства верховной власти, когда в структуре государственных органов учреждается постоянно действующий, избираемый населением орган, призванный принимать верховные, а значит, политические решения в форме законов (законодательная ветвь власти в современной России не иерархирована подчиненностью);

- система правления, которую отличают специфические формы функционирования парламента, как органа власти, принимающего верховные решения (это сессии, пленарные заседания, парламентские слушания, парламентские расследования, парламентский контроль и др.).

К содержательным компонентам парламентаризма относятся наиболее очевидные проявления парламентской практики, а также элементы парламентской деятельности (организационные процедуры, технологии формирования парламента избранными представителями граждан в государствах, которые наделены избирательными правами). Принимаются решения в формате законодательных актов по специальной процедуре (регламенту) легитимно избранными представителями населения (подтверждается документально) в специально организованных для такой работы учреждениях.

Трансформация парламентаризма в России прошла значительный путь: от поиска в ранних проектах конституций однопалатного парламента

¹² Максимова А. Н. и Фортунатова С. О. Одна или две палаты? Издание Е. В. Кожевниковой, Е. Н. Коломийцевой. М., Тип. Г. Липсера и Д. Сабко, 1906 г.

¹³ При реализации модели парламентаризма правительство образуется парламентом из числа членов партий, участвующих в демократических парламентских выборах и имеющих большинство в парламенте (возможно также «коалиционное большинство») и обязательно ответственно перед ним.

при монархии (с законосовещательным статусом этого собрания) до формирования, уже в советский период, своеобразной модели двухпалатного органа Верховного Совета и Совета национальностей с иерархизированной по подчиненности системой советов (при централизации управления) и настоящего (более 25 лет функционирующего) двухпалатного Федерального Собрания Российской Федерации, и самостоятельных законодательных собраний в субъектах РФ, муниципальных собраний депутатов, которых более 22 тысяч в стране.

Постепенная модернизация социальной жизни и введение цивилизованных форм правлений, с учетом современного опыта демократии, способствует тому, что усложняются властные механизмы «наблюдения» за гражданами и их «дисциплинирования», необходимого властям. Поэтому одновременно отработывалась техника политико-социальной оценки «действий управленцев». То есть элит, среди которых особую часть составляют парламентарии (депутаты всех уровней), влиявшие на «оцивилизовывание» процедур функционирования власти. Шлифовались механизмы, делающие «видимыми» представляемые депутатами общественные интересы. Так как представительная демократия, хотя и не является самой лучшей, но она самая распространенная. Она структурирует политические интересы граждан через выборы. Особенно это относится к молодой парламентской демократии.

Следует уточнить, что в начале XIX в. модель «парламентской монархии» не состоялась¹⁴. Хотя ранее уже действовал Госсовет как законосовещательный орган (в его состав назначались царем его члены в основном из сановных чиновников). В сфере местного самоуправления вновь проявился тренд к централизации госуправления. Процедуры выборов усложнились. Одновременно возрастало количество участников в процессах выборов. Проведением избирательных процедур ведала централизованная административная власть. Возросла роль МВД, т.к. выборы организовывали и контролировали через аппарат губернатора и полицейские управления¹⁵. Они же рассматривали и жалобы.

Принятым Положением в 1905 г. выборы членов Государственной Думы производились, соответственно, на съездах землевладельцев, среди городских избирателей и крестьян. Для последних были установлены

¹⁴ Воронцов С. А. Спецслужбы России. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ростов-на-Дону, 2016. Сер. Высшее образование (Издание 4-е, дополненное и переработанное). С. 158-159.

¹⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях // см. История государства и права СССР. Т.1, М., 1989 г.; Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. Бакушев В. В. и др. // М.: СВАРОГ и К, 1998. С. 105-157.

четырёхступенные выборы. Характерная сословная обособленность, «многостепенность» выборов, наконец, устранение от выборов громадного числа непосредственно трудового населения страны – являлись основными чертами, закрепленными в правовом акте¹⁶. Организацию и контроль за проведением выборов должна была осуществлять местная администрация, привлекавшая органы полиции. Общая организация и контроль за проведением выборов возлагались на структурно входивший в Министерство внутренних дел отдел Особого делопроизводства департамента полиции.

Согласно пункту 23 Положения о выборах «общий надзор за правильным производством выборов возлагался под руководством Министра внутренних дел на губернаторов и градоначальников по принадлежности. Им предоставлялись полномочия требовать ... от надлежащих мест и лиц сведения о ходе и порядке выборов, образовывать выборные производства и давать указания к обеспечению правильного хода выборов. В их обязанности входило ведение статистического учета и опубликование данных о проведении выборов».

При формировании первых Государственных Дум впервые употреблялся официальный термин «избирательная комиссия». В соответствии с пунктом 38 главы III «Положения о выборах в Государственную Думу» в городах для проведения выборов образовывались в каждом избирательном участке избирательные комиссии в составе председателя и двух членов, приглашаемых городским головою или лицом, его заменяющим, из числа лиц, «имевших право на участие в выборах».¹⁷

В соответствии с пунктом 24 Положения «о проверке», «для проверки правильности выборов и рассмотрения жалоб по делам о выборах создавались губернские и уездные комиссии по делам о выборах». Комиссии образовывались под руководством председателя окружного суда. В их состав входили управляющий казенной палатой, предводитель дворянства уезда губернского города, председатели земских управ, члены окружных судов. Персональную ответственность за проведение выборов в губернии нес губернатор, на которого возлагалась также обязанность информирова-

¹⁶ В выборах получили право участвовать лица, обладавшие определенным имущественным цензом, а именно: собственники недвижимого имущества, лица, уплачивающие промысловый налог (торговцы, фабриканты); получающие пенсию или жалованье по службе; снимающие отдельную квартиру; крестьяне-домохозяева; рабочие и служащие фабрик и заводов, где было не менее 50 рабочих. Для рабочих устанавливалась система 3-х ступеней выборов: первый этап – выборы уполномоченных (по одному от предприятия, а если на предприятии работало свыше 1000 рабочих – по одному на каждую полную тысячу); на втором этапе уполномоченные избиратели на съезде выборщиков, которые на третьем этапе в составе губернского избирательного собрания выбирали членов Государственной Думы. Крестьяне-домохозяева сначала избирали членов волостного схода, затем на волостном сходе избирались двое уполномоченных; уполномоченные на своем съезде избирали выборщиков; выборщики входили в состав губернского избирательного собрания, которое избирало членов Государственной Думы.

¹⁷ Положение о выборах в Государственную Думу от 06 августа 1905 года, С.-Пб., 1905. С. 38.

ния отдела «Особого делопроизводства» об итогах состоявшихся выборов. При этом избирательные комиссии уже были официальными органами, которые проводили подсчет поданных голосов, определяли избранных уполномоченных. Информация об итогах выборов публиковалась ими по установленной форме.

На местах ответственность за проведение выборов лежала на земских начальниках, уездных исправниках (судах) и полицмейстерах. Для проведения выборов составлялись списки избирателей, которые регистрировались в полиции¹⁸. Лицам, внесенным в списки, выдавались специальные удостоверения, подтверждавшие право данного лица на участие в избирательной кампании.¹⁹

Анализируя изложенное выше можно отметить, что становление избирательных процессов в России в раннепарламентский период стало основой, на которой сформирована отечественная модель парламентаризма.

¹⁸ Избирательные процессы в России: система комиссий, стандарты, технологии. Учебно-методическое пособие/ научн. ред. и автор проф. Бакушев В. В., авторский коллектив. М., Изд. группа «Реал Принт», 2019. С. 17-19.

¹⁹ Положение о выборах в Государственную Думу от 06 августа 1905 года, С.-Пб., 1905 г. С. 30.





Местное самоуправление в Ростовской области



доцент кафедры муниципального права
и природоохранного законодательства юридического
факультета Южного федерального университета,
заместитель председателя
Ростовской-на-Дону городской Думы,
кандидат юридических наук
ГЕОРГИЕВА Татьяна Петровна

Становление парламентаризма – крупнейшее событие истории цивилизации и, как следствие этого, важны место, которое занимают вопросы парламентаризма, содержание самого понятия «парламентаризм», проблемы становления и развития парламентских институтов и т.д. в современной юридической науке. Не ставя перед собой задачи найти ответ на все эти вопросы, ограничимся лишь двумя наблюдениями. Во-первых, парламентаризм – комплексная категория; на сегодня проблемы развития и становления института парламентаризма изучаются различными науками, начиная с философии, социологии, политологии и продолжая экономическими, историческими, юридическими науками. Итог – различность научных подходов. Но именно подход к раскрытию содержания понятия «парламентаризм» является, в конечном счете, концептуальным моментом при определении основных его ценностей. Во-вторых, для раскрытия заявленной в названии темы нам вполне достаточно «универсального» подхода к раскрытию содержания самого понятия «парламентаризм», а именно как представительство населения в постоянно действующих законодательных (представительных) органах власти и реальное разделение властей.

Данные характеристики проявляют себя в самих принципах построения системы народовластия в России, нашедших закрепление в Конституции РФ на уровне основ конституционного строя, и включают, в частности, не только «горизонтальный» срез разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (ст. 10), но и «вертикальное» разделение системы организации публичной власти с выделением уровней государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, а также муниципальной власти местного самоуправления. Таким образом, методологическим достоинством заявленной в теме конференции категории «парламентаризм» является возможность рассмотреть еще и муниципальный уровень формирования народного представительства и формы организации местного сообщества для решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление как способ децентрализации власти, при котором ее нижний уровень, наиболее приближенный к населению, обладает значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов местной жизни, избирается населением и несет ответственность перед ним – явление для России относительно новое, следствием чего является наличие ряда нерешенных проблем, в том числе основополагающих. Очевидно, что механизмы реального гарантирования местного самоуправления в РФ нуждаются в совершенствовании. Только в этом случае возможно создание действенной, эффективной системы организации муниципальной власти.

В демократических федеративных государствах, как показывает опыт их развития, решающие государственно-властные полномочия в сфере местного самоуправления (в том числе связанные с формированием его законодательной основы) закрепляются не за федеральной властью, а за субъектами Федерации. Наш подход к этим вопросам несколько своеобразный; он учитывает, в частности, тот факт, что реформа местного самоуправления в России с самого начала осуществлялась и продолжает осуществляться «сверху», с помощью решений и первичного правового регулирования федеральных органов власти. Хорошо это или плохо, можно оценивать по-разному; но это наша реальность, и из нее следует исходить.

С другой стороны, предусмотренные статьей 34 Областного закона «О местном самоуправлении в Ростовской области» от 15 мая 1996 года государственные институты взаимодействия с местным самоуправлением могли бы сыграть положительную роль в формировании на территории области единой системы управления на основе оптимального сочетания государственных и самоуправленческих начал с четким разграничением их предметов ведения и полномочий. Но об этом можно говорить лишь в перспективном плане, с позиций потенциальных возможностей, заложенных в областном законодательстве. Пока же оптимальные формы взаимоотношений областных органов государственной власти и органов местного самоуправления еще не сложились: слишком велика инерция административных начал во взаимоотношениях «вышестоящих» и «нижестоящих» органов, хотя, с точки зрения Конституции РФ и нового законодательства, соответствующие органы таковыми теперь не являются.

Сегодня качество управления населенным пунктом (а особенно крупным) в значительной степени зависит от того, как выстроены «внешние» связи муниципальной власти, и в первую очередь – отношения между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ (это особенность России, нежеле стран так называемого «золотого миллиарда», где сегодня основополагающими принципами развития городов являются их децентрализация и эмансипация). А федеральное законодательство о местном самоуправлении напоминает «лоскутное» одеяло (причем не всегда эти лоскутки складываются в узор – иногда они больше напоминают заплатки). Таким образом, именно областное законодательство о местном самоуправлении могло бы, с одной стороны, конкретизировать федеральное законодательство о местном самоуправлении, а с другой – в полной мере учесть специфику, исторические и культурные особенности Ростовской области в формировании конкретных систем и моделей организации власти на местах. И в качестве такого примера можно при-

вести необходимость нормативного определения на уровне области такого института местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление.

Территориальное общественное самоуправление – правовое явление, обладающее комплексной правовой природой.

ТОС не является формой непосредственного осуществления власти населением (часто возникает подмена терминов из-за непонимания правовой природы ТОС. Более того – такая характеристика ТОС противоречит ФЗ № 131, поскольку он закрепляет ТОС только как инициативную деятельность на части территории муниципального образования). ТОС необходимо рассматривать через триединство таких его характеристик, как:

1. институт гражданского общества – возможность реализации гражданской активности на местах (при этом ТОС не имеют властных полномочий, не связаны с обязательностью выполнения решений ТОС, не предполагается наличия бюджета и права вводить собственные сборы);

2. элемент системы местного самоуправления: во-первых: ТОС – форма участия населения в местном самоуправлении (см. Главу 5 «Формы осуществления МСУ» ФЗ №131), используя которую население муниципального образования может как принять участие в процессе принятия решений органами местного самоуправления, так и в практической деятельности по развитию муниципального образования; во-вторых, компетенция ТОС находится в пределах вопросов местного значения и закрепляет следующий механизм реализации своей компетенции: а) самоорганизация граждан; б) определение оптимальных путей решения своих локальных (территориальных, бытовых) проблем; в) добровольное исполнение взятых на себя обязательств жителями. Совокупность трех этих признаков и составляет основное содержание территориального общественного самоуправления;

3. форма территориальной организации граждан – принцип формирования ТОС – одна территория – один ТОС – является основным (принципиальным) отличием территориального самоуправления от иных «обычных» общественных объединений. Именно территория как основной принцип формирования ТОС позволяет отличить его от «обычных» общественных объединений (основной принцип формирования которых – членство).

Проблемы, возникающие при определении правовой природы ТОС:

1. Отрицание общественной природы ТОС, обоснование его публично-властной природы – следствие – непонимание аспектов правовой природы ТОС и смешение ТОС с «обычными» общественными организациями.

2. Безосновательное расширение компетенции ТОС – необходимо рассматривать компетенцию ТОС в пределах вопросов местного значения (ст. 27 ФЗ №131 – «самоорганизация граждан по месту их жительства... для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения»).

3. Лаконичность и неясность федерального нормирования ТОС требует внесения изменений как минимум в несколько нормативных актов, а именно: в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации МСУ...», Гражданский кодекс, законодательство об общественных объединениях, жилищное законодательство (в том случае, если ТОС и ТСЖ образованы на одной территории) и др. Но это перспектива долгого времени. (Более того, на сегодня таких изменений не планируется, а проблемы и перспективы развития ТОС являются лишь предметом обсуждений, хотя и на федеральном уровне).

4. Исключение законодательства субъектов федерации из уровня законодательства, который может нормировать ТОС (корректировать федеральное законодательство и развивать местное – с учетом региональной специфики). ТОС на сегодня нормируется на уровне федеральном (см. ст. 27 ФЗ № 131 «Об общих принципах...») и локальном – уставы муниципальных образований и (или) решения представительных органов муниципальных образований по поводу порядка организации и осуществления ТОС, условия и порядка выделения денег и т.д.

Выход: 1. Актуализация и расширение муниципального (локального) правового регулирования ТОС, а именно (как минимум!): закрепление направлений деятельности ТОС (помимо благоустройства территорий) – практика показывает, что это могут быть вопросы озеленения; обустройства детских площадок и мест отдыха жителей; охрана и поддержание в порядке объектов благоустройства своей территории; организация помощи соседям, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию; организация свободного времени – особенно пожилых людей, спортивная и воспитательная работа для детей и др.

2. В условиях сегодняшнего федерального законодательства о МСУ (прежде всего это ФЗ № 131), которому характерна более высокая степень детализации муниципальных отношений, неизбежно происходит сужение нормотворческих полномочий законодательства субъектов по правовому регулированию МСУ. Как отмечалось выше, законодательство о ТОС имеет только федеральное установление (ст. 27 ФЗ № 131) с расшивкой его на уровне локальной правовой нормы (в Уставе МО или специальном решении представительного органа МСУ). И как здесь не вспомнить одну

истину – мелочи не играют решающей роли – они решают все! Таким образом, при необходимости установить общие принципы формирования ТОС, их компетенцию, полномочия, предоставляемые им или их органам гарантии и др. субъекты РФ вправе (и должны) принимать меры нормативно-регулятивного характера, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина, включая право на местное самоуправление; обеспечивать надлежащую реализацию федеральных гарантий соответствующего права и по своему усмотрению устанавливать дополнительные гарантийно-обеспечительные механизмы. Основанием для такого нормирования является ч.1 ст. 72 Конституции РФ, определяющая вопросы МСУ как предмет совместного ведения федерации и ее субъектов, а значит, субъекты РФ вправе самостоятельно конкретизировать, детализировать и развивать нормы и принципы федерального законодательства, не вступая с ним в противоречие (более конкретно см. Н. С. Бондарь «Местное самоуправление и конституционное правосудие». Издательство «Норма»).

Предыстория донского парламентаризма



заведующий лабораторией «Казачество»
Федерального бюджетного учреждения науки
«Федеральный исследовательский центр
Южный научный центр Российской академии наук»,
доктор исторических наук, профессор
ВЕНКОВ Андрей Вадимович

Уважаемые коллеги! Истоки донского парламентаризма можно отнести к моменту возникновения на Дону казачьих сообществ.

Я не открою ничего нового, если скажу, что власть на Дону строилась на принципах военной демократии, а высшим законодательным и судебным органом был Войсковой Круг. Кто же был носителем указанных принципов военной демократии?

Судя по языку и по песенной культуре (тексты, мелодика), которая до XX века была очень устойчивой, казаки в подавляющем большинстве – славяне. Мужские обрядовые песни созвучны с песнями Новгорода, Центральной России, среди женских обрядовых песен преобладают созвучия с Украиной, Белоруссией, Польшей. На Нижнем Дону вообще очень много украинизмов. В отдельных станицах встречаются отзвуки мордовской, кумыкской песенной культуры. Очень устойчивы воспоминания и семейные предания о бабушках-пленницах, захваченных в Турции, на Кавказе, в Польше.

Известно, что мужские военизированные сообщества в Степи и создавались не по этническому принципу, но на Дону славяне все же составили большинство.

Согласно последним генетическим исследованиям в северных районах Ростовской области, населенных преимущественно казаками (Боковский, Шолоховский, Верхнедонской районы), обнаружена генетическая близость казаков с восточнославянскими популяциями (южными русскими, русскими Центральных регионов России и украинцами). Обнаружено небольшое генетическое влияние ногайцев. Сходства с народами Кавказа у казаков верхнего Дона не обнаружено²⁰.

Время резкого роста казачьих сообществ на Дону совпадает с царствованием Ивана IV Грозного, который боролся с боярами и пытался уничтожить многие боярские роды «под корень». Видимо, большинство появившихся на Дону молодых воинов раньше принадлежали к боярским дружинам, это были «военные холопы» и «дети боярские». Иначе очень трудно объяснить высокую военную выучку казаков и способность выживать в экстремальных условиях. Оборона захваченного у турок города Азова в 1641 году, когда 7000 казаков отбили от 250 000 турок и татар и переиграли регулярную турецкую армию в минной войне, в строительстве подземных галерей, показывает, что казаки – универсальные воины самой высокой квалификации.

²⁰ Чухряева М. И., Иванов И. О., Фролова С. А., Кошель С. М., Утевская О. М., Схалияхо Р. А., Агджоян А. Т., Богунюв Ю. В., Балановская Е. В., Балановский О. П. Программа для сравнения гаплотипов хромосомы и ее применение к вопросу происхождения донских казаков // Генетика, 2016, том 52, № 5. С. 595-606.

Донской казачий герб – олень, пронзенный стрелой (олень – символ благородства), – можно трактовать, как сожаление об утраченном высоком общественном статусе.

Естественно, что появившиеся на Дону воины имели опыт русской вечевой демократии, а некоторые их поступки показывают, что сложившееся у них обычное право несет в себе отголоски законов Древнего Рима. Однако упрощение социальной структуры общества, образовавшегося на Дону, и условия жизни в условиях пограничья заставили казаков вернуться к более древней форме демократии – военной.

В будущем году будут отмечать 450-летие службы казаков России. Это в честь грамоты Ивана Грозного на Дон, где вдруг появилось целое казачье войско. Грозный прислал им знамя и предложил поступить к нему на службу. Они ему ответили: «Мы на Русь лиха не мыслим. Царствуй, белый царь, в кременной Москве, а мы, казаки, – на Тихом Дону» (то есть, ты нас не бойся, царствуй в Москве, а мы здесь как-нибудь сами). Впоследствии эта фраза без первого предложения стала первым тостом на всех донских застольях. Присягнуть царю казаки тогда отказались, но знамя приняли и деньги брать стали. Таким образом, мы видим, что важнейшей тенденцией в жизни сообщества стала тяга к самоуправлению.

Второй важнейшей особенностью, вытекающей из условий жизни, стало почитание норм своего сообщества выше человеческой жизни, выше родственных чувств, выше материальной заинтересованности. Левый берег Дона контролировали ногайцы, правый – крымские татары, у которых национальным промыслом была работорговля. И у казаков возникло четкое осознание, что выжить в условиях пограничья можно только коллективно. Не выжить за счет коллектива, а жертвовать собой ради коллектива, тогда больше шансов, что выживут все или большинство. Поэтому каждый думал о пользе сообщества, а затем уже о своей, и подчинение воле большинства не считалось чем-то постыдным.

Примером может стать случай, когда Степан Разин был выдан собственным дядей, поскольку нарушил войсковое право. Вернувшись из похода на Каспийское море, он не распустил свою дружину, создал на Дону параллельное войско. Мы помним, что, возвращаясь из похода в Галлию, Юлий Цезарь не распустил войско, а во главе его перешел границу Римской республики – речку Рубикон. Это стало поводом к гражданской войне. И на Дону в 1669 году создалась такая же ситуация. Но войско Степана Разина в два раза превосходило по численности остальных казаков, поскольку в поход обычно уходили две трети, а треть оставалась для охраны поселений, и казачья верхушка «перемолчала». Но как только Разин пошел в поход вверх

по Волге, был разбит и раненый прибежал на Дон, его сразу же выдали. Принцип «с Дону выдачи нет» распространялся только на тех, кто не нарушал донских законов.

После этих событий, в 1771 году, донские казаки, потеряв почти две трети своего состава, присягнули на верность царю. Но сохранили за собой право выбирать на Круге атаманов.

Это право было у них отобрано в 1709 году Петром I после подавления восстания Кондратия Булавина, вызванного попыткой власти переловить и отправить в армию всех казаков, которые появились на Дону после 1696 года. Атаманы Войска стали назначаться царем. Большой Войсковой Круг упразднен не был, но превратился в парадный орган, собираемый для демонстративного одобрения царских указов, но сохранилась выборность атаманов в казачьих городках, а впоследствии в станицах и хуторах. Занимались этим станичные сборы из представителей «десятидворок» и хуторские сборы из всех взрослых мужчин.

Сохранилось и трепетное отношение к собственным нормам жизни. Примером тому является случай во время атаманства Лопатина, когда в Черкасске во время большого пожара сгорела войсковая казна. Не было положенного кворума, позволяющего вскрыть двери казны, и казаки допустили, чтоб она сгорела, но закона не нарушили.

В течение нескольких сотен лет казаки приобрели огромный опыт самоуправления на уровне станиц и хуторов, которые были не только территориальными, но и хозяйственными единицами.

В 1906 году, когда проходили выборы в Государственную Думу, Область Войска Донского в плане выборов депутатов в Государственную Думу была полностью приравнена к обычной российской губернии. От Области было выдвинуто 12 человек, из них 6 от казаков, которые тогда уже составляли чуть меньше половины населения Области. Донских казаков представляли 3 кадета, 2 прогрессиста, 1 «трудовик». Такая же расстановка сил повторялась и при выборах в Думы 2-го и 3-го созывов. Однако люди, которым казаки доверили представлять Дон в Государственной Думе, на Дону в местной жизни большого веса не имели и сразу же стали подвергаться критике снизу, так как обсуждали польский и финляндский вопросы, но не выносили на рассмотрение Думы казачьи проблемы.

В 1917 году казаки восстановили Большой Войсковой Круг с правом выбора Войскового атамана. Выборы депутатов на Войсковой Круг проводились по четырехчленной формуле: всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Допускались и другие способы голосования. 1 делегат избирался от 5 тысяч населения в Области и 1 от 500 казаков на фронте. Право голоса

получили женщины. Одна – Каргина – была даже выбрана на Круг.

Когда начались выборы в Учредительное Собрание, в пользу которого отрекся Великий Князь Михаил Александрович, то на Дону они, как и в целом по России, шли по тому же принципу: всеобщего, равного, прямого и тайного голосования, но по партийным спискам. По Области Войска Донского 51% проголосовал за социалистические партии, 45% – за «казачий список» (казаки тогда составляли 46% населения области).

Очередные массовые выборы проводились, когда на Дону временно была установлена Донская советская республика (23 марта 1918 года) и стали собирать 1-й съезд Советов области. На съезд приехали представители лишь тех территорий, где были созданы Советы. В итоге Таганрогский округ, где, за исключением станицы Новониколаевской, казачьих поселений не было, а проживало украиноязычное население, прислал на съезд столько же депутатов, сколько все казачьи округа вместе взятые. В президиум съезда вошли 11 большевиков и 9 левых эсеров. Однако во главе ДонЦИКа и Донского Совнаркома были избраны казаки – В. С. Ковалев (большевик) и Ф. Г. Подтелков (по списку левых эсеров).

Донская советская республика просуществовала недолго. Восставшие казаки вновь передали власть Кругу, сначала Кругу Спасения Дона, затем Большому Войсковому Кругу. Как считали «профессиональные политики», избранный в 1918 году Круг представлял собой «...сборище старых вахмистров, станичных атаманов и, в лучшем случае, «химических офицеров», полных невежд и в работе, и в политике...». Однако эти люди имели огромный опыт местного станичного и хуторского самоуправления и довольно успешно управляли Доном, взяв на себя функции государственной власти, пока в России не соберется вновь Учредительное Собрание. Была проведена земельная реформа, создана боеспособная армия, включающая авиацию и бронесилы, раньше, чем в Центральной России, проведена продразверстка, но без трагических последствий. Однако следует учесть, что Большой Войсковой Круг установил на Дону сословную диктатуру. Он осуществлял государственную власть, будучи избран казаками и казачками, а другим жителям Дона предоставлялось лишь право местного самоуправления.

Установление Советской власти в 1920 году пресекло развитие казачьего парламентаризма.



Региональное законотворчество как индикатор состояния конституционной культуры



заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права Ростовского
государственного экономического
университета (РИНХ), доцент
БАРИНОВ Эмиль Эдуардович

Конституционные основы регионального законотворчества предопределены положениями ст. 5 Конституции РФ, в соответствии с которой республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свое законодательство. Анализируя правовую природу закона субъекта Российской Федерации, многие авторы отмечают, что использование категории «закон» в ее родовом значении в данном случае возможно с некоторыми оговорками. Речь идет о том, что законодательные органы субъектов Российской Федерации наделены ограниченной законотворческой компетенцией. Кроме того, закону субъекта, как правило, не свойственен признак абсолютной первичности²¹. В этой связи также следует отметить, что термин «законодательство субъектов» нередко употребляется в широком смысле, в значении термина, обозначающего всю совокупность нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации²². Однако применительно к исследуемой проблеме термин «законодательство субъектов» будет нами использоваться в его узком специальном значении.

Важнейшим элементом конституционно-правовой жизни федеративного государства в целом и отдельных его регионов является конституционная культура. Качество регионального законотворчества во многом определяется состоянием конституционной культуры. Профессор Н. С. Бондарь отмечает в этой связи, что правотворчество выступает «важным индикатором конституционно-правовой жизни региона в едином федеративном государстве с его единой правовой системой»²³. Важность понимания значения феномена конституционной культуры для регионального законотворчества предопределяется, прежде всего, особым местом, которое занимает Конституция в правовой системе Российской Федерации. Рассмотрение феномена конституционной культуры предполагает не только учет регулирующей и воспитательной функции Основного Закона, но и учет всей совокупности накопленных обществом конституционно-правовых знаний. Конституционная культура характеризует качественное состояние конституционно-правовой сферы государства и общества, меру освоения и воплощения в жизнь важнейших конституционных ценностей, проявляясь, в том числе, в степени конституционализации законодательства²⁴.

²¹ Ульихин В. С. К вопросу о понятии закона субъекта Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2013. № 2. С. 155.

²² Казанцев М. Ф. Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Вып. 12. С. 410.

²³ Бондарь Н. С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов-на-Дону: Профпресс, 2014. С. 41.

²⁴ Кряжков В. А. Конституционная культура в зеркале правосудия Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3. С. 1.

Выступая в качестве базового элемента всей системы конституционно-правового регулирования, конституционная культура оказывает непосредственное влияние на обеспечение принципа верховенства Конституции РФ, реализацию конституционных положений о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, обеспечение единства и непротиворечивости современного правового пространства России, а также гармонизацию федерального и регионального законодательства.

Традиционным является мнение о том, что основное назначение законотворчества субъектов РФ – это правовое регулирование общественных отношений, как не урегулированных федеральным законодательством, так и отражающих региональную специфику конкретного субъекта Российской Федерации²⁵. Оценивая законотворческую деятельность субъектов Российской Федерации, следует помнить о том, что именно Конституция РФ обладает высшей юридической силой на территории России. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, определяя предметы ведения федерации и ее субъектов, Конституция РФ устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 71 и 72; ч. 2 и 5 ст. 76). Принимая решения по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, федеральный законодатель призван обеспечить сбалансированное сочетание интересов Российской Федерации, с одной стороны, и ее субъектов – с другой. В свою очередь, законодатель субъекта, осуществляя конкретизирующее правовое регулирование, вправе самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе, избегая вторжения в сферу федерального законодателя²⁶.

Обсуждая проблему разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в процессе обеспечения конституционных прав и свобод, многие ученые справедливо обращают внимание на ее некорректное отображение в тексте действующей Конституции РФ. Речь идет о том, что «защита прав и свобод человека и гражданина» относится одновременно и к исключительным предметам ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71),

²⁵ Васильева Я. В. К вопросу о расширении перечня видов административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов РФ // Общество: политика, экономика, право. 2016. №11. С.154-155.

²⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2018 № 27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 29. Ст. 4527.

и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72)²⁷.

Вопросы обеспечения единства и непротиворечивости правового пространства России тесно затрагивают проблему гармонизации федерального и регионального законодательства. Понятие гармонизации законодательных норм на уровне «федерация – субъект федерации» подразумевает под собой «процесс приведения к завершенности, единству, целостности и совершенству законов при условии тесной интеграции всех сфер законодательного регулирования»²⁸. Речь идет о четком определении границ полномочий органов публичной власти в сфере нормативно-правового регулирования и выработке конкретного механизма взаимодействия нормативных правовых актов регионального и федерального уровня, в том числе детальной проработки «опережающего регионального законодательства» (права субъектов Федерации на опережающее регулирование вопросов совместного ведения).

Конституционная культура является важным условием обеспечения эффективной защиты прав и свобод граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, на основе идей равенства и справедливости при обязательном учете особенностей территории проживания. В этой связи специфика регионального законодательства определяется следующими факторами:

- особенностями этнического и конфессионального состава населения;
- особенностями исторических и иных местных традиций;
- различиями климатических и природных условий;
- особенностями региональной экономики;
- особенностями демографической ситуации и т.д.

Только учет всей совокупности специальных факторов позволяет обеспечить максимально комфортные условия для полноценной реализации прав и свобод человека и гражданина на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Конституционная культура оказывает непосредственное влияние на улучшение качества принимаемых нормативных правовых актов регионального уровня. Проблема повышения качества законодательной техники продолжает оставаться актуальной как для федерального, так и для регионального законодательства. Следует подчеркнуть, что не все в

²⁷ Велиева Д. С., Пресняков М. В. Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 19.

²⁸ Недрага Я. Н. К вопросу о гармонизации федерального и регионального административного законодательства // Вестник экономической безопасности. 2018. № 4. С. 156.

данном вопросе зависит от регионального законодателя. Существует объективная зависимость между качеством федерального и регионального законодательства. Однако региональный законодатель в меру своих возможностей должен приложить максимальные усилия для принятия четкого и не предполагающего двоякую интерпретацию нормативно-правового акта, что предполагает соответствующую работу по повышению качества законодательной техники и использованию достижений современной науки в региональном законодательском процессе.

Качественное улучшение состояния конституционной культуры повышает уровень вовлеченности граждан в региональный законодательский процесс. Изучение конституционной культуры невозможно без объективной оценки ее политических аспектов. Пристальное внимание, которое в современной науке уделяется политической составляющей конституционной культуры не случайно, ведь значительная часть конституционно-правовых отношений характеризует политическую ситуацию в обществе и государстве: легитимность основных институтов публичной власти, защищенность, в том числе, политических прав и свобод, развитость институтов непосредственной демократии и др. Не случайно Конституция РФ традиционно рассматривается не только как важнейший юридический, но и идеологический и, что особенно важно, политический документ.

В этой связи целесообразно остановиться на проблемах легитимизации регионального законодательского процесса. Одним из факторов, влияющих как на состояние конституционной культуры, так и на легитимность регионального законодательного процесса, является публичность и открытость регионального законодательского процесса, а также обеспечение свободного и полноценного информационного доступа граждан к нормативной правовой базе субъекта, включая возможность получать информацию о всех стадиях законодательского процесса. При этом сам факт наличия соответствующего информационного ресурса в сети Интернет еще не свидетельствует о действительном интересе граждан к проблеме областного законодательства. Данный интерес необходимо инициировать путем повышения правовой и политической грамотности населения региона, в процессе осуществления комплекса политико-ориентированных мероприятий как воспитательного, так и образовательного характера.

Учет социокультурных и политических интересов граждан, проживающих на территории субъекта РФ, может осуществляться путем реализации идеи «гражданской правотворческой инициативы». Так, например, Закон Ростовской области от 03.03.2014 № 121-ЗС «О гражданской инициативе в Ростовской области» определяет порядок реализации права граждан-

ской инициативы в целях установления дополнительных гарантий учета в деятельности Законодательного Собрания Ростовской области интересов граждан, проживающих на территории соответствующего региона и не обладающих «официальным» правом законодательной инициативы. Также следует отметить проект «Донская инициатива», запущенный в Ростовской области в конце 2018 года. За четыре месяца его реализации было представлено триста тридцать законодательных предложений, двадцать четыре из которых поступили от десяти общественных организаций, а шестнадцать предложений внесли рядовые жители региона. При этом двадцать пять предложений касались изменений областного законодательства.

Одним из способов легитимизации регионального законотворчества является развитие институтов гражданского общества, повышение политической и электоральной активности населения субъекта Российской Федерации. Оценивая в этой связи состояние конституционной культуры россиян в целом, следует отметить проблему конституционного и политического нигилизма, а также тот факт, что идея гражданского общества все еще ждет своей полноценной реализации. Участие в выборах, к сожалению, далеко не всегда сопровождается пониманием конституционной значимости процедуры, уверенностью в ее реальной необходимости. Однако повышение электоральной активности, вне всякого сомнения, способствующее повышению легитимности законодательного органа субъекта, также оказывает непосредственное влияние на повышение легитимности регионального законотворческого процесса. Несмотря на то, что явка на последних выборах в Законодательное Собрание Ростовской области составила 45%, что больше чем в среднем по стране (40%), ряд ученых-правоведов высказывают обоснованные опасения, что в конечном итоге практика отмены «минимальной явки» может в ближайшем будущем спровоцировать абсентеизм, т.е. неучастие в голосовании, что скажется на легитимности органов публичной власти и региональных законов.

Конституционная культура, являясь одним из показателей качества регионального законотворчества, позволяет сформулировать и основные предложения по совершенствованию регионального законотворческого процесса. К таковым следует отнести: использование достижений современной юридической науки в региональном законотворческом процессе; обеспечение непротиворечивости регионального законодательства; своевременное приведение закона субъекта в соответствие с новым федеральным законодательством; использование материалов судебной практики в процессе подготовки проектов региональных законов и др.

Отдельное внимание следует обратить на обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке на конституционность положений федеральных законов и обязательный учет правовых позиций Конституционного Суда РФ в процессе регионального законотворчества. Стоит отметить достаточную активность Законодательного Собрания Ростовской области по обращению в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке на конституционность тех или иных положений федерального законодательства. Не все подобные инициативы были поддержаны в Конституционном Суде РФ. Однако необходимо учитывать, что даже в случае «отрицательного» решения Конституционного Суда его правовая позиция может содержать уточнения как по вопросам практики правоприменения, так и по вопросам правильной конституционной интерпретации положений федеральных законов или уточнения их отдельных положений. Именно такую позицию занял Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 02.07.2018 № 27-П (по запросу Законодательного Собрания Ростовской области)²⁹.

Нельзя также не вспомнить, что Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 18.07.2012 №19-П (по запросу Законодательного Собрания Ростовской области) принял решение признать взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они в силу неопределенности нормативного содержания порождают на практике неоднозначное их истолкование и возможность произвольного применения³⁰.

В заключение отметим, что современная конституционная наука знает немало примеров, когда законотворческая деятельность отдельных субъектов Российской Федерации вела к нарушению принципа верховенства федеральной Конституции, созданию угроз единству правового пространства и правовому суверенитету России. Речь идет о субъектах, которые неоднократно пытались вопреки конституционным предписаниям федерального уровня ограничить самостоятельность, а порой и просто ликвидировать на своей территории органы местного самоуправления, нарушали конституционное право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства граждан Российской Федерации, присваивали

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2018 № 27-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 29. Ст. 4527.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

себе право решения вопросов войны и мира, внешней политики и международных отношений и т.д. В этой связи отметим, что законодательная деятельность Законодательного Собрания Ростовской области в течение всего 25-летнего периода его функционирования была свободной от подобных «недостатков». Указанное обстоятельство свидетельствует о достаточно высокой конституционной культуре донских парламентариев и населения Ростовской области в целом.



Четверть века партийной эволюции в Ростовской области



заведующий кафедрой теоретической
и прикладной политологии
Института философии и социально-политических наук
Южного федерального университета,
кандидат политических наук
ПУПЫКИН Роман Александрович

27 марта 1994 года состоялись первые выборы депутатов Законодательного Собрания Ростовской области. За этот период состав главного законодательного органа сменился уже 6 раз. Стоит отметить, что каждый избирательный цикл характеризовался появлением новых игроков на политической арене. Прежде всего, формирование Донского парламента было отличным плацдармом для активной деятельности различных политических партий и избирательных объединений. Несмотря на то, что современная история донской многопартийности охватывает относительно небольшой период, за четверть века наблюдалось множество тенденций, повлиявших на становление партийности в регионе.

Стоит сказать, что первые признаки генезиса партийной системы Ростовской области проявились в конце 80-х – середине 90-х годов. Среди факторов, обуславливающих ход данного процесса, можно выделить, прежде всего, ситуацию в стране в целом и общероссийские тенденции развития партий и общественных организаций, особенности политических изменений в Ростовской области, институциональные правила игры и электоральные предпочтения избирателей³¹. Кроме того, немалую роль в становлении донской партийности сыграл личностный фактор, так как именно в этот период знаковые политики определяли векторы политического развития.

Значимым толчком для развития протопартийных структур в конце 80-х годов стали первые альтернативные выборы народных депутатов СССР и РСФСР в 1989 и 1990 годах, рост общественно-политических движений и отмена шестой статьи Конституции СССР.

К 1991 году на Дону появилась масса карликовых отделений протопартий, объединявших, как правило, небольшие группы представителей интеллигенции, что говорит о возникновении потребности в создании структур, которые бы отражали интересы жителей Ростовской области. Даже несмотря на то, что данные организации не отличались высокой устойчивостью и силой, так как активно велась внутривнутрипартийная борьба, сменялись главы и основные представители структур, были разногласия в идеологически важных вопросах, их появление и запустило процесс развития партий на Дону. В это же время прекратила существование и сама партийная структура КПСС (август 1991), что также стало основополагающим моментом для развития многопартийности в стране и Ростовской области непосредственно³².

³¹ Чуев С. В. Политические партии в Ростовской области (1989-2004 гг.): из истории становления / Чуев С. В. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2004. – № 3-4. – С. 134-142

³² Там же. С. 134-142

В этот период донские «демократы» активно включились в поиск приемлемой фигуры на должность главы администрации Ростовской области. Ими было выдвинуто несколько кандидатур, одной из которых стал Владимир Федорович Чуб, председатель Ростовского городского Совета народных депутатов. После назначения В. Ф. Чуба на должность губернатора Ростовской области, политическая ситуация в области характеризовалась активным диалогом между ним и иными «демократическими силами», который привел к только лишь частичному удовлетворению интересов «демократов». Помимо этого, получило свое развитие политическое противостояние между В. Ф. Чубом и бывшим председателем областного Совета Л. А. Иванченко, продолжающееся в качестве идеологического соперничества весь период 90-х годов³³.

Таким образом, к 1993–1994 годам в Ростовской области был пройден первый этап партогенеза. В этот период партийные организации Дона не смогли проявить себя в избирательном процессе, и доминантой скорее были эмоции, нежели политический прагматизм³⁴.

Все названные особенности становления партийной системы в Ростовской области оказали значительное влияние и на формирование состава I созыва Законодательного Собрания. В качестве депутатов были избраны 34 представителя независимых политических ориентаций, 4 депутата, представляющих движение «Наш дом – Россия», по 2 человека от КПРФ и движения «Яблоко» и по 1 – Казачье движение, СДПР и движение «Держава».

Становление многопартийности в стране во многом и обуславливало особенности избирательной системы. В 1993-1994 гг. в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, в том числе и в Ростовской области, наиболее востребованной на выборах представительных органов являлась мажоритарная избирательная система.

Предпочтение, отданное мажоритарной избирательной системе, объяснялось тем, что политические партии на региональном уровне как достаточно сильные субъекты политической борьбы еще не сформировались, вследствие чего проведение выборов с элементами пропорциональной избирательной системы представлялось несколько искусственным и, по меньшей мере, преждевременным³⁵.

³³ Там же. С. 134-142

³⁴ Там же. С. 134-142

³⁵ Барамидзе С. М., Барамидзе Д. Д., Правовое регулирование участия политических партий в выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации / Барамидзе С. М., Барамидзе Д. Д. // Вестник Удмуртского университета. – 2014. – №3. – С. 123-127

С конца 1993-го по начало 2000-х годов можно выделить следующий период донской многопартийности. Его основной особенностью стала трансформация региональных отделений политических партий и общественных движений. Основой данного процесса можно назвать два важных аспекта: это, прежде всего, раскол региональной правящей элиты, произошедший в начале 90-х гг., и отражение расстановки политических сил в центре³⁶.

Наиболее устойчивыми участниками политического процесса стали два региональных отделения общероссийских организаций – ростовский обком КПРФ под руководством Л. А. Иванченко и донское «Яблоко» во главе с М. В. Емельяновым. Остальные партийные объединения имели значительно меньший успех в процессе участия в избирательных кампаниях, проводимых в регионе, а также мало проявляли себя в общественно-политической жизни Донского края.

Необходимо отметить наличие еще одного стабильного субъекта политической жизни региона – так называемых партий власти, которые во многом зависели от федерального центра в вопросах организационной и идеологической составляющих. Интерес таких партий вызывали избирательные кампании федерального уровня, однако они были минимально активны на местных и региональных выборах. Если «партии власти» и занимали какую-либо значимую политическую позицию, то, как правило, это делала региональная правящая элита, которая стремилась не связывать себя никакими идеологическими лозунгами, за исключением принадлежности к «партии Ростовской области»³⁷.

С выборов 1994 года наблюдалась тенденция к деидеологизации региональной политической жизни. Такое положение ставит в заведомо проигрышную ситуацию кандидатов партийцев перед кандидатами независимыми. Партийный представитель ограничен рамками определенной идеологии и, соответственно, круг избирателей, на которых они могут оказывать влияние, значительно сужается, тогда как кандидаты, не связанные обязательствами перед центром и не пропагандирующие определенные идеологические ценности, свободны в выборе электорального поля³⁸.

Кампании по выборам органов местного самоуправления в Ростовской области 2000-2001 годов демонстрируют, что партийцы стремились быть выдвинутыми инициативными группами избирателей, хотя для

³⁶ Чуев С. В. Политические партии в Ростовской области (1989-2004 гг.): из истории становления / Чуев С. В. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2004. – № 3-4. – С. 134-142

³⁷ Там же. С. 134-142

³⁸ Там же. С. 134-142

участия в выборах использовали прежде всего ресурсы собственных партийных организаций. Политическая ситуация, сложившаяся в России в 90-х годах, требовала от правящих кругов деидеологизации и делала ее рациональной в рамках существующего политического поля³⁹.

Деидеологизация открывала широкий путь для различного рода политических компромиссов между ростовской правящей элитой и региональными партийными организациями. Постепенно сотрудничество партийной и административной элит привело к своеобразному разделу сфер влияния с взаимной мобилизацией политических ресурсов и закреплением за активными участниками определенных мест в политическом пространстве региона. Например, партия «Яблоко» на тот момент являлась сильнейшим региональным отделением. Это обуславливалось в большей степени лояльным отношением к местной элите. А ростовские коммунисты уже тогда демонстрировали свою оппозиционность и стремление к лидерству в политическом пространстве региона.

Выборы в ЗС РО в марте 1998 года продемонстрировали и закрепили основные направления и стратегии политического участия двух важных игроков политического пространства Ростовской области: «Яблоко» являлось сторонником компромисса и согласия с властями, а вот КПРФ активно оппонирования им. Главная линия предвыборной борьбы проходила между КПРФ на левом фланге и деидеологизированной элитой, лояльной областной власти, в коалиции с «Яблоком». Такая ситуация ставила коммунистов в невыгодное положение: зависимость от идеологии значительно сужала рамки влияния данной партии и не позволяла привлечь дополнительных сторонников⁴⁰.

Результаты выборов в Донской парламент 1998 года подтверждают все названные особенности данного периода становления партийной системы в Ростовской области. Наибольшее предпочтение донские избиратели отдали кандидатам, выдвинутым инициативными группами: из них депутатами стал 31 человек. КПРФ удалось получить 8 мандатов, тогда как «Яблоку» только 3. Однако нельзя исключать, что среди 31 депутата, выдвинутого инициативными группами, нет «яблочников». Также в Парламент прошел 1 самовыдвиженец и 1 представитель общественно-политического движения «Шахтеры России». По одному из округов выборы были признаны недействительными.

Избирательный цикл 1999–2001 годов представлял собой «пул» весьма важных для политической жизни страны избирательных кампаний:

³⁹ Там же. С. 134-142

⁴⁰ Там же. С. 134-142

выборы депутатов Государственной Думы 1999 года, выборы Президента РФ 2000 года. Также в Ростовской области были проведены выборы Губернатора и муниципальные выборы 2000–2001 гг. Это стало той чертой, которая отделила следующий этап партогенеза, который характеризуется важнейшим изменением в российском законодательстве: был принят закон «О политических партиях». Принятие данного законопроекта повлекло за собой перерегистрацию региональных отделений партий.

Федеральный закон «О политических партиях» был принят Федеральным Собранием 11 июля 2001 г.⁴¹. Он четко определил понятие политической партии, ее цели и задачи, а главное – в нем четко были определены требования к ним: 40 тыс. членов и наличие региональных отделений в половине субъектов РФ. Кроме этого, федеральный закон разрешал создавать политические партии федерального уровня. В субъектах РФ могли быть образованы только лишь региональные отделения. Все это привело к значительному сокращению партийных структур, а также в соответствии с законом были ликвидированы политические движения.

Еще одно жесткое требование, введенное законом, подразумевало то, что политическая партия должна вести «борьбу за власть», то есть участвовать в работе представительных органов государственной власти. Данное положение было введено для предоставления возможности реализации партийных программ. Если политические партии в течение 5 лет не принимали участие в выборах, то они могли быть ликвидированы.

В 2001 году политическое противостояние в Ростовской области лишилось былой «страсти» и накала. Это было обусловлено тем, что кандидатура Л. А. Иванченко на выборах Губернатора Ростовской области была снята с регистрации областной избирательной комиссией. Данное событие автоматически повлекло за собой прекращение противостояния между главными политическими оппонентами – лидером донских коммунистов и действующим губернатором В. Ф. Чубом⁴².

На муниципальных выборах 2000–2001 годов, а также на выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области продолжала существовать тенденция отказа многих кандидатов от партий афишировать свое членство в той или иной организации. Чаще всего они стремились заручиться поддержкой широкой партийной коалиции. Все это свидетельствует о нежелании кандидатов оказываться ограниченными идеологическими рамками одной организации.

⁴¹ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»

⁴² Чув С. В. Политические партии в Ростовской области (1989-2004 гг.): из истории становления / Чув С. В. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2004. – № 3-4. – С. 134-142

Рассматриваемый период отмечен важными изменениями в законодательстве не только на федеральном уровне, но и на региональном. Подробная регламентация организации и деятельности Донского парламента теперь стала осуществляться Законом Ростовской области «О Законодательном Собрании Ростовской области» от 18 сентября 2002 г. № 270-ЗС⁴³. С этого момента изменился срок полномочий Законодательного Собрания – с 4 на 5 лет.

Стоит отметить, что данный период характеризуется кризисом партийной системы на региональном уровне. Причинами этого служили отсутствие механизма выполнения партиями роли посредника между избирателями и властью, превращение партий в некие предвыборные проекты без связи с жителями Ростовской области в межвыборный период. Были тому и неблагоприятные институциональные условия – возростала потребность вводить на выборах ЗС РО смешанную избирательную систему, отсутствовала база для развития местного самоуправления как самостоятельного субъекта политических отношений. Кроме этого существовала проблема не востребованности партий у избирателей в связи с низкой правовой и политической культурой населения, его конформизмом и политической индифферентностью⁴⁴.

Состав Законодательного Собрания Ростовской области III созыва во многом изменил расклад сил на Дону. Партии, которые ранее являлись основными игроками на политической арене, значительно сдали позиции и потеряли существующий потенциал. Во многом это было связано с причинами, названными выше, и непосредственно с кризисом партийной системы. Однако в политическом пространстве в этот период появляется новый актер – как на федеральном уровне, так и на региональном, – политическая партия «Единая Россия».

Выборы депутатов Законодательного Собрания Ростовской области, состоявшиеся 30 марта 2003 года при явке избирателей в 44,7 процента, принесли победу созданной в конце 2001 года партии «Единая Россия». Слабые показатели «Яблока» – 2 кандидата. Из 32 кандидатов от КПРФ только один смог завоевать депутатский мандат. Однако по-прежнему избиратель продолжает отдавать предпочтение независимому кандидату. Из 45 мест 6 по итогам голосования заняли самовыдвиженцы.

Помимо этого, нельзя не отметить растущую популярность в 2003 году кандидата «Против всех», отдать свой голос, которому предпочли 11,28 процента пришедших на выборы избирателей – на 4,59 процента больше, чем на выборах 1998 года.

⁴³ Закон Ростовской области «О Законодательном Собрании Ростовской области» от 18 сентября 2002 г. № 270-ЗС

⁴⁴ Чув С.В. Политические партии в Ростовской области (1989-2004 гг.): из истории становления / Чув С. В. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2004. – № 3-4. – С. 134-142

В середине-конце 2000-х годов политическая история Дона переходит на новый этап генезиса партийной системы. Характерными чертами данного периода стало приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, изменением типа избирательной системы, а также намечалась тенденция укрепления политических партий.

Работа Донского парламента III созыва пришлась на период активной гармонизации регионального законодательства с федеральным. Начиная с 2003 года законодательство Ростовской области подверглось серьезным изменениям в связи с проводившейся в стране реформой местного самоуправления и существенным перераспределением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Поворотным событием для развития партийной системы стало изменение партийной системы на выборах в законодательный орган нашего региона. В 2006 году было закреплено положение о проведении выборов в субъектах Российской Федерации по смешанной избирательной системе – в Федеральном законе от 6.10.1999 г. (в ред. 25.07.2011 г.) №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴⁵. Это положение также можно определить как тенденцию процесса укрепления политических партий, создания стабильной многопартийной системы в субъектах Российской Федерации, поскольку стало возможным непосредственное участие партий в выборах. Теперь, помимо отдельных кандидатов, половина мандатов передавалась партиям, которые смогли получить высокий процент признания избирателей в ходе голосования. Такая система открывала партиям новые возможности для получения властных полномочий и реализации своих программ в дальнейшем. Данные обстоятельства повышали мотивацию к развитию партийных структур.

2 марта 2008 г. состоялись выборы в Законодательное Собрание Ростовской области IV созыва, которые впервые прошли по смешанной системе: 25 депутатов избирались по одномандатным округам и столько же – по единому избирательному округу.

Областным законом был установлен избирательный барьер. Чтобы пройти в Законодательное Собрание, партия должна была получить по единому избирательному округу не менее 7 процентов голосов избирателей.

Несмотря на возможности, которые предоставляла избирательная система, новый созыв Законодательного Собрания был самым немногочисленным по количеству партий, представлявших интересы избирателей.

⁴⁵ Федеральный закон от 6.10.1999 г. (в ред. 25.07.2011 г.) №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

В новый состав Донского парламента вошли только лишь представители двух партий – «Единая Россия» в составе 45 депутатов, из которых 25 были избраны по одномандатным округам и 20 по единому избирательному округу, и КППРФ в составе 5 депутатов, избранных по единому избирательному округу. Участие в выборах принимали партии ЛДПР и «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь», но им не удалось пройти 7-процентный барьер. Также в состав ЗС РО не был избран ни один самовыдвиженец, что значительно отличает данный созыв от трех предыдущих. Это подтверждает тенденцию на укрепление политических партий: сокращается их количество, но увеличивается качество, состав, и более четкими становятся цели и программы. Да и донской избиратель начинает доверять партийным структурам⁴⁶.

Участие в выборах приняли 69,73 процента избирателей. Однако вызвана эта рекордная цифра, скорее всего, тем, что 2 марта одновременно с выборами в Донской парламент проводились выборы Президента РФ, что всегда вызывает заметный интерес избирателей.

В связи с федеральным законом об установлении единого дня голосования во второе воскресенье сентября депутаты Донского парламента четвертого созыва работали на полгода дольше привычных уже пяти лет.

Следующий этап становления партийной системы в Ростовской области приходится на начало-середину 2010-х годов. Он характеризуется значительной либерализацией законодательных требований к созданию политических партий, увеличению конкурентности выборов и увеличением количества кандидатов-самовыдвиженцев на выборах.

В 2012 году в Федеральный закон «О политических партиях» были внесены поправки, позволившие резко увеличить число политических партий. В связи с реформой политической системы Российской Федерации на основе разветвления многопартийности в 2012 г. были образованы 33 новые политические партии, при этом 28 политических партий, в том числе парламентские политические партии, имели право принимать участие в выборах. Также увеличилось представительство в Донском парламенте – с 50 до 60 депутатов. Соответственно, по единому избирательному округу и по одномандатным округам избиралось уже по 30 человек.

К наиболее значимым изменениям, внесенным между федеральными выборами и началом осенней избирательной кампании 2013 г., следует отнести следующие: либерализация законодательных требований к созданию

⁴⁶ Выборы депутатов ЗС РО четвертого созыва 2 марта 2008 года [Электронный ресурс]
Режим доступа: <http://www.rostov.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/regionalnye-vybory/?page=10655>
(дата обращения: 20.04.19)

политических партий – снижение требований к численности партий с 45 тыс. чел. в момент принятия решения о регистрации до 500 чел., предоставление всем зарегистрированным политическим партиям права выдвижения кандидатов и списков кандидатов без сбора подписей избирателей, их регистрация осуществляется непосредственно на основании решения политической партии о выдвижении; снижение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, в 4 раза.

Данные изменения привели к увеличению количества кандидатов-самовыдвиженцев на выборах, проводимых по мажоритарной системе, а в совокупности с увеличением количества кандидатов от партий – к увеличению конкурентности выборов, предоставлению избирателям возможности выбора различных политических программ, предлагаемых участниками выборов.

В связи с нововведениями в законодательстве, избирательная кампания 2013 года в Донской парламент показала высокий уровень конкуренции. О своих намерениях принять участие в выборах в Законодательное Собрание Ростовской области заявили более тысячи кандидатов от 18 политических партий, что является самым высоким показателем по числу партий и количеству кандидатов, заинтересованных в получении депутатского мандата, по сравнению с другими четырьмя созывами⁴⁷.

В голосовании приняли участие 42,06 процента избирателей. По итогам голосования, несмотря на высокую конкуренцию, в Донском парламенте образовалось только три партийные фракции – «Единая Россия», КПРФ и «Справедливая Россия».

Партия «Единая Россия» получила 52 депутатских мандата. Из них 28 представителей были избраны по одномандатным округам и 24 мандата получено в результате голосования по единому избирательному округу. КПРФ удалось привести к власти 6 представителей, 2 из которых были избраны по одномандатным округам, а 4 – по единому. Самой малочисленной фракцией стала «Справедливая Россия»: представители партии заняли только лишь 2 места в Парламенте по единому избирательному округу. Еще одна парламентская партия – ЛДПР, не смогла преодолеть заградительный барьер: от заветных 5% ее отделяла лишь небольшая доля голосов⁴⁸.

Наконец, на данный момент партийная система Ростовской области

⁴⁷ Жукова А. Е. Конституционно-правовые основы организации и деятельности Законодательного Собрания Ростовской области по федеральному и областному законодательству / Жукова А. Е. // Теория и практика общественного развития. – 2016. – №11. – С. 74-76

⁴⁸ Выборы депутатов ЗС РО пятого созыва 8 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]

Режим доступа: <http://www.rostov.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/regionalnye-vybory/?page=10621>
(дата обращения: 20.04.19)

переживает очередной этап своего развития, который начался с середины 2010-х годов и актуален на сегодняшний день.

В этот период были проведены выборы депутатов Законодательного Собрания Ростовской области VI созыва. В рамках данной избирательной кампании была использована открытая форма предварительного голосования партией «Единая Россия», и произошло обновление состава участников избирательного процесса. Все это становится отличительной чертой данного периода.

На этапе регистрации кандидатов партии, как правило, обращались к привычной процедуре выдвижения своих представителей: обсуждение и утверждение кандидатур на партийных собраниях. Более нестандартным, но уже известным российскому избирателю путем пошла партия «Единая Россия». 3 июня 2018 года состоялось предварительное голосование, по результатам которого и определились кандидаты на выборы Законодательного Собрания Ростовской области.

Предварительное голосование проводилось в открытой форме, жители Ростовской области могли с легкостью принять участие и выбрать достойного представителя на выборах в законодательный орган области. В предварительном голосовании приняли участие в качестве кандидатов более 300 человек. Это были как представители партии, так и беспартийные. Такая открытая форма позволила избирателям заранее познакомиться со своими кандидатами и поучаствовать в их выдвижении.

В 2018 году в выборах в Донской парламент приняло участие 8 политических партий. Уже хорошо знакомые для донского избирателя 4 парламентские партии – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия», и претендующие на места в Законодательном Собрании Ростовской области непарламентские партии – «Коммунистическая партия Коммунисты России», Партия пенсионеров России, партия «Народный альянс» и «Партия Роста».

Это более чем в два раза меньше, чем в предыдущей избирательной кампании, однако результат голосования оказался более непредсказуем, чем в 2013 году. Во многом влияние на итоги выборов оказала социально-политическая ситуация не только в регионе, но и в стране в целом. Избирательная кампания депутатов Законодательного Собрания Ростовской области пришлось на период важных законодательных изменений в стране, что значительно отразилось на настроении избирателей и на ходе кампании в целом.

Самыми обсуждаемыми темами данного периода стало повышение цен на топливо, изменение пенсионного возраста и увеличение НДС на 2%.

Подобные нововведения вызвали значительное недовольство у избирателей, и правящая партия оказалась в непростой ситуации, когда приходилось лавировать между требованиями избирателей и необходимостью введения данных изменений. Депутаты Законодательного Собрания Ростовской области активно вносили свои предложения для смягчения данных нововведений.

Ситуацией активно воспользовались оппозиционные партии, раскручивая федеральную повестку на региональном уровне и отражая это в своей агитации. Такое положение, вероятнее всего, принесло дополнительные голоса в копилку оппозиционных партий.

Состав Законодательного Собрания в 2018 году обновился больше чем наполовину. Партия «Единая Россия» подтвердила свое лидерство, завоевав 46 кресел из 60, однако это на 6 мест меньше, чем в предыдущем созыве. В то же время упрочили свое представительство другие партии. Больше, чем в 2013 году – 8 мандатов, стало у представителей КПРФ. По-прежнему два мандата у фракции «Справедливая Россия». Появились две новые фракции – ЛДПР (2 депутата) и «Коммунисты России» (1 депутат), чьи представители были избраны по единому избирательному округу. Один мандат – в одномандатном избирательном округе – впервые завоеван «Партией Роста». Представительство партий увеличилось в два раза по сравнению с предыдущим созывом, что говорит о том, что на Дону продолжает существовать значительная конкуренция на политической арене⁴⁹.

Несмотря на то, что формирование партийной системы в Ростовской области началось сравнительно недавно, можно констатировать, что к концу 2010-х годов в нашем регионе сложилась устойчивая партийная система, схожая с федеральной структурой.

⁴⁹ Выборы депутатов ЗС РО шестого созыва 9 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]
Режим доступа: <http://rostov.izbirkom.ru/arkhiv-vyborov-i-referendumov/regionalnye-vybory/?page=10584>





Законодательная ветвь власти в советский период (на материалах Ростовской области)



Южно-Российский институт управления –
филиал Российской Академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
доктор исторических наук, профессор
КИСЛИЦЫН Сергей Алексеевич

После Великой российской революции 1917 г. начался новый период российской государственности, который заключался в формировании партийно-советской системы власти, исключавшей принцип разделения законодательной и исполнительной, а также судебной ветвей власти. Это обстоятельство было одновременно достоинством и недостатком системы управления, что по-разному проявлялось на исторических этапах развития региона. Характерно, что в учебных пособиях по истории советского Дона практически отсутствуют характеристики деятельности Советов.

В 1917 г. в Ростове-на-Дону возник и работал Ростово-Нахичеванский Совет рабочих и солдатских депутатов и ВРК во главе с С. И. Сырцовым. Весной 1918 г. функционировала Донская Советская Республика со своим ЦИК, который возглавлял В. И. Ковалев и СНК во главе с Ф. Г. Подтелковым.⁵⁰

Советская государственность не была тогда признана большинством казачества и оно попыталось воссоздать свою сословную республику.

Это было «Всевеликое войско Донское» – казачья республика с центром в Новочеркасске, утвержденная постановлением Большого Донского Круга в сентябре 1918 г. Квазигосударственное образование под атаманством П. Н. Краснова оказалось запоздалым консервативным рецидивом средневековой казачьей государственности. Его основой и одновременно смыслом существования было обеспечение привилегий казачьему населению, вошедшему в Донскую Армию для широкомасштабной вооруженной борьбы с Советской властью.⁵¹

Когда после окончания жесточайшей гражданской войны произошло утверждение Советской власти, практически сразу была образована Донская область, вошедшая в состав Юго-Восточного края России (позднее входила в Северо-Кавказский и Азово-Черноморский края). 26 января 1920 г. в соответствии с решениями партконференции было принято постановление Донисполкома о реорганизации всех ревкомов во временные исполкомы. ВЦИК РСФСР принял решение «О строительстве советской власти в казачьих областях». В этих регионах новые органы должны были также строиться в соответствии с Конституцией 1918 г. и положениями ВЦИК «О сельских советах» и «О волостных исполнительных советах». С учетом казачьей специфики советы теперь именовались «Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов». В мае 1920 г. на Дону прошли окружные съезды Советов и были избраны окрисполкомы, естественно, на большевистской кадровой основе. В июне 1920 г.

⁵⁰ Сергеев В. Н. Донская республика (1917–1918). // Ростов н/Д. 2005.

⁵¹ Кислицын С. А., Кислицына И. Г. История Ростовской области. // Ростов-на-Дону. Ростовкнига. 2012. С. 164–168.

прошел 2-й Донской областной съезд Советов, который в соответствии с решением обкома партии принял официальный документ о вхождении Донской области в состав РСФСР. Съезд Советов ликвидировал «нетрудовое землевладение», в результате чего бедноте было передано свыше 3920 тысяч десятин земли, ранее находившейся в собственности у помещиков и казачьей верхушки. Был создан новый Донисполком, в который входили помимо президиума отделы управления и хозяйствования, на правах самостоятельных учреждений работали профильные подразделения.⁵²

Новая власть совершенствовала советскую систему управления на местах. Особенностью периода нэпа было осуществление партийного руководства советами в целом в классическом виде – на основе деятельности института фракций партии в советах. Предоставление местной власти относительной самостоятельности в решении местных проблем при участии частного капитала создало условия для успешного решения задачи восстановления страны после Гражданской войны. Это создало условия для успешного решения проблемы восстановления народного хозяйства после Гражданской войны.

В апреле 1925 г. по инициативе Н. И. Бухарина и С. И. Сырцова был взят курс на широкое вовлечение казачества в советское строительство.⁵³ А. И. Рыков и А. И. Микоян на 1-м съезде Советов региона объявили об амнистии рядовых белоказачков и о допуске казаков в армию и в исполкомы Советов. Однако в связи с переходом к индустриализации потребовались новые подходы. Начался процесс утраты советами самостоятельной политической роли. В новых условиях руководство становилось служебно-бюрократическим. Этот порядок был введен Политбюро ЦК 15 октября 1925 г. Во второй половине 1920-х гг. началась чистка исполкомов Советов от обуржуазившихся элементов, выявления т. н. «правооппортунистической практики» под которой понималась коррупция, финансирование советов по остаточному принципу. Советская власть требовала отобрать у нэпманов лучшие здания и передать их семьям рабочих и детским домам. С точки зрения победившей рабоче-крестьянской революции это было вполне логичное требование. В 1930 г. был взят курс «Советы лицом к производству».

Понятие муниципализма почти исчезло, но советская система эф-

⁵² Кислицын С. А. Государственное управление на Дону и Северном Кавказе в период становления партийно-советской системы власти. История управления и самоуправления на юге России. // Ростов н/Д 2005. С.165

⁵³ Кислицын С. А. Вариант Сырцова. Из истории формирования антисталинской оппозиции в советском обществе 1920-1930-х гг. // Ростов н/Д. 1993. Он же. 2-е издание: Председатель Совнаркома Советской России Сергей Сырцов. М. 2013.

фективно выполняла технологические функции управления.⁵⁴ Большую роль в ее функционировании на Дону сыграли председатели исполкомов края и области В. Ф. Ларин, П. И. Муравьев, Л. Г. Руденко, М. В. Мотинов, И. П. Кипаренко; в послевоенный период – Г. П. Добрынин, А. В. Гриценко, И. А. Федченко, А. В. Пузиков, И. И. Заметин, В. Ф. Мазовка, С. И. Сабанев, Н. М. Иваницкий, И. А. Бондаренко, Н. Д. Пивоваров, Л. А. Иванченко, В. И. Бородаев и др.

Во второй половине 1930-х гг. была осуществлена институционализация административно-командной политической системы. Развитие системы государственного управления осуществлялось в условиях функционирования репрессивного сталинского политического режима на основе новой, более демократической, Конституции СССР 1936 г. (Авторами ряда глав Конституционного проекта являлись Н. И. Бухарин и К. Б. Радек, что обусловило относительно демократический характер документа)

По новой Конституции Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были заменены Советами депутатов трудящихся. Вместо трех ветвей государственной власти была вновь воссоздана единая система Советов снизу доверху. Было установлено всеобщее избирательное право и ликвидированы социальные и иные ограничения, за исключением заключенных тюрем и системы ГУЛага, а также умалишенных. В Конституции был закреплен принцип тайного голосования, равного избирательного права. Законы мог издавать только один орган – Верховный Совет СССР. Новыми стали такие организационно-правовые формы законодательной деятельности, как сессии, постоянные комиссии и работа депутатов в избирательном округе.⁵⁵

Советы депутатов трудящихся избирались путем равных, прямых выборов при безальтернативном, но тайном голосовании в одномандатных округах за утвержденных парткомами кандидатов. У избирателей была возможность голосовать «против», то есть выборы носили плебисцитарный характер, а образованный Верховный Совет в итоге становился органом не парламентского, а так называемого соборного типа. Это позволяло исполнительным властям манипулировать законодательной ветвью власти. Формально все избранные депутаты получали иммунитет и «императивный» мандат, т. е. депутат был обязан отчитываться перед избирателями и мог быть ими отозван. Оперативное и текущее руководство осуществля-

⁵⁴ Буров А. Н. Местное самоуправление в России: исторические традиции и современная практика. // Ростов н/Д, 2000; Самоуправление на Дону. 23 века истории выборов. Под ред. С. В. Юсова. // Ростов н/Д, 2002; История выборов и власти на Дону. Каталог фотографических источников из фондов Ростовского музея краеведения. // Ростов н/Д, 2005.

⁵⁵ Подерега С. В. Принятие Конституции СССР 1936 года и особенности регулирования в ней института местных Советов депутатов трудящихся // Общество и право. 2015. №3(53)

ли исполнительные комитеты областных и краевых Советов. Исполком являлся органом управления общей компетенции и осуществлял свои руководящие функции в отношении всех отнесенных к его ведению сфер: политической, хозяйственной, социально-культурной. Эта структура объединяла и направляла деятельность отраслевых и функциональных отделов и управлений, а также многочисленных комиссий, в том числе отраслевого характера.⁵⁶

Следует подчеркнуть, что нельзя считать Советы только «декоративной ширмой» для всевластия партийного аппарата. Во-первых, власть имущие постоянно и открыто подчеркивали, что партия определяет только общую политику и кадровый состав советского руководства. Во-вторых, Советы с 1917 г. легитимизировали власть, которая официально называлась не партийной, а советской. В-третьих, Советы и особенно исполкомы Советов занимались оперативным практическим руководством, реализовывали свой бюджет, освобождали обкомы от текучки, вовлекали в политический процесс массы людей, не находившихся в зоне влияния коммунистической партии и т. п. Советы не были ведущим элементом системы, но не были и ее «пятым колесом», так как выполняли свои конкретные повседневные исполнительские функции.

В Конституции была закреплена особая политическая роль ВКП (б), которая согласно ст. 126 представляла «передовой отряд» трудящихся и «ядро» всех общественных и государственных организаций трудящихся. Однако в ней не было характеристики института коммунистической «номенклатуры» и места и роли Генерального секретаря ЦК правящей партии, обладавшего на практике авторитарными полномочиями. На практике эта система реализовывалось в совместных решениях государственных и партийных органов на всех этажах управления, что обеспечивало политический контроль за властными и управленческими структурами. Специфическая «партийно-политическая ветвь власти» целенаправленно формировала персональный состав советских органов управления на основе номенклатурного института, который отсекал от управления враждебных или просто нелояльных власти деятелей.

Сложившаяся система гарантировала единство власти и управления, законодательной и исполнительной вертикалей, подотчетность и подконтрольность исполнительной власти законодательной, связь органов государственного управления с общественными организациями и массовыми добровольными обществами, принципы непостоянной непрофессиональной основы, демократического централизма, народовластие как движение

⁵⁶ Попов М. В., Казенов А. С. Советы как форма власти. // СПб. 2013.

к неполитической демократии – форме общественного самоуправления и «диктатуры пролетариата».

Распоряжения в окружные и районные советские органы, как правило, шли за подписями первого секретаря крайкома и члена бюро обкома – председателя крайисполкома Советов. Во всех местных партийных органах также с начала 1920-х гг. существовали специальные секретно-директивные части, с 1926 г. – соответственно изменениям в структуре высших партийных органов – секретные отделы, с 1934 г. – особые сектора, которые вместе с особыми ведомствами ОГПУ и НКВД создали сталинский тоталитарный политический режим, расходящийся с требованиями советской демократии. Местные управленцы были назначенцами центральной власти, как правило, не родившимися и не выросшими в том районе, области, крае, куда направлялись «сверху» руководить. Помимо этого осуществлялись массовые кадровые репрессии.⁵⁷

Несмотря на кадровый террор середины 1930-х гг., население области в целом оставалось лояльно настроенным по отношению к власти. Сталинский режим сумел с помощью средств массовой информации создать впечатление, что аресты явились следствием разоблачения настоящих «врагов народа», и даже вовлечь в дело поиска контрреволюционеров, вредителей широкие массы трудящихся, которые исправно все одобряли. Следует учесть, что основные кадры инакомыслящих были истреблены и вместе с ними практически не стало этой проблемы. Репрессировав в ходе раскулачивания белоказаков, сталинское руководство даже пошло на то, что образовавшееся «советское казачество» получило право служить в казачьих кавалерийских подразделениях, развивать свои воинские традиции в рамках требований режима.

В Ростовской области на первых выборах в Верховный Совет СССР в декабре 1937 г. были избраны А. Т. Васильев, Н. А. Изотов, Б. А. Двинский, Е. Г. Евдокимов, М. М. Кульков, П. Г. Москатов, П. И. Муравьев, Ф. М. Скилков, С. И. Федоров и М. А. Шолохов. Когда в этом же году была образована Ростовская область, первым секретарем обкома был избран депутат, известный чекист Е. Г. Евдокимов (вскоре репрессированный), а председателем облисполкома стал депутат А. И. Муравьев. Во всех административно-территориальных формированиях, как впрочем и по всей стране, были избраны на 2 года Советы, в том числе 24 декабря 1939 г. – ростовский облсовет. Они должны были под политическим контролем обкома партии руководить деятельностью местных органов управления, формировать

⁵⁷ Венков А. В. Союз троцкистов и белых казаков (или разгром партийно-советской верхушки в Азово-Черноморском крае в 1937 г.) // Наука Юга России. 2017. Т. 13 № 2 С. 79–90

местный бюджет, обеспечивать охрану общественного порядка, содействовать укреплению обороноспособности и т. д. Советы в целом обеспечивали решение узловых вопросов местной экономики, культуры. Они создавали для предварительного рассмотрения вопросов специальные комиссии из числа депутатов, которые были ответственны перед Советом и ему подотчетны. Такие комиссии не только давали заключения по вопросам, но сами участвовали в организации работы по выполнению решений. Они также имели право контроля за деятельностью управлений, предприятий и других организаций по выполнению заданий и соблюдению законодательства.

Введение в действие Конституции СССР 1936 г. потребовало усиления внимания власти к проведению выборов. В это время сложилось противоречие между юридическими правами и возможностями граждан и реальным политическим режимом, ограничивающим эти права на практике, например, в ходе массовых репрессий. В целом выборы для власти имели особое значение, т. к. их результат давал ответ на вопрос о степени укоренения и стабильности политического режима.

С первых дней Великой Отечественной войны встал вопрос о переводе всех управленческих структур на военный режим работы. Важнейшим направлением стало сосредоточение всей полноты власти в регионе в рамках городских комитетов обороны. В рамках этого органа работали первый секретарь обкома Б. А. Двинский и другие руководители бюро партийных территориальных комитетов и исполкомов соответствующих советов.⁵⁸

Сразу после освобождения области от немецко-фашистских оккупантов были воссозданы советские и партийные органы власти, которые начали работу по организации восстановления разрушенного народного хозяйства. В этих условиях облисполком во главе с И. П. Кипаренко провел кооптацию в советы новых депутатов, не дожидаясь выборов. Хотя сталинский тоталитарный режим продолжал функционировать в своей жесткой карательно-репрессивной форме, он нуждался в правовом оформлении. Этому служили выборы в Верховный и другие Советы депутатов трудящихся. Естественно, главное внимание уделялось подбору кандидатов в депутаты, среди которых обязательно должно было быть не менее 20–25% беспартийных и не менее 30% женщин. До рассмотрения в ЦК ВКП(б) кандидатов в Верховный Совет республики партийные организации не могли выставлять их для обсуждения на собраниях избирателей. Причем парторганизации обязаны были «сговариваться» с беспартийными об общем кандидате, имея в виду, что главное в избирательной кампании – не отделяться от беспартийных, чтобы не побуждать последних выдвигать

⁵⁸ Кислицын С. А., Кислицына И. Г. История Ростовской области. // Ростов-на-Дону. Ростовкнига. 2012.

конкурирующих между собой депутатов. Выставленный общий кандидат по округу регистрировался в окружной комиссии от имени группы заводов, колхозов, ряда обществ. После этого парторганизации должны были вести широкомасштабную агитационно-пропагандистскую работу.

Несмотря на все меры предосторожности, выборы прошли не так гладко, как планировалось. Сказалось тяжелое экономическое положение, и нуждающиеся люди даже в условиях сталинского режима позволяли себе откровенно высказываться. Пользуясь возможностью тайного голосования, ряд избирателей оставляли надписи на бюллетенях, демонстрируя свое негативное отношение к выборам и к положению в стране. В специальной сводке Ростовского обкома партии сообщались следующие характерные примеры надписей инакомыслящих: «Я голодую, и все мне не мило», «Вы когда домохозяйкам будете давать хлеб? Ведь мы тоже работаем для пользы, чтобы можно было культурно жить. Просим вас, товарищ Лиховидов (кандидат в депутаты, Герой Советского Союза – авт.), подействовать на наше правительство, что мы тоже хотим есть. Хорошо начальству – они кушают в три горла, хотя бы один начальник был с тонким брюхом, замучили, все тянут себе в карман, жить только они хотят, а нам, рабочим, политику агитируют»; «Долой проклятых сталинских выродков вместе с партией»; «Хочу, чтобы товарищ Сталин узнал, как живут рабочие в нашем городе»; «Мебели в Кремле и без того достаточно» и др. Всего в справке приведено 43 варианта различных выражений и отмечено, что дополнительная часть высказываний носила нецензурный, прямо хулиганский характер. Хотя эти высказывания носили единичный характер (тысячные доли процента от числа голосовавших), они тщательно анализировались, и на основе обобщающих справок делались определенные выводы.⁵⁹

Безусловно, подобные замечания были важным, хотя и не запланированным каналом обратной связи власти и общества. Что касается результатов самих выборов, то в условиях тоталитарного политического режима они предопределялись заранее. Начиная с 1946 г. на выборах в Верховный Совет СССР по Ростовской области они всегда составляли около 99 %.

Во второй половине 1950-х годов Хрущев много сделал в рамках десталинизации для оживления советской системы и возрождения роли общественных организаций. Но система плебисцитарных выборов осталась без изменения. В отчетах Ростовского обкома в ЦК КПСС об итогах выборов в местные советы депутатов трудящихся говорилось, что выборы

⁵⁹ Козлов А. И., Козлов А. А., Кислицын С. А., Попова Н. А. Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора (краткие исторические очерки). // Ростов н/Д. 1999.

прошли в «атмосфере большой активности». В то же время на некоторых бюллетенях отмечалось недовольство гражданами «выборами без выбора». На бюллетенях по-прежнему писалось: «Не демократия, а лицемерие», «Мало пользы», «Выборы – фикция», встречались хулиганские термины.

Однако местные Советы депутатов трудящихся, как в принципе и вся советская система, выполняли специфическую функцию промежуточного передаточного звена между правящей коммунистической партией и населением. Двойственная природа советов как органов законодательной власти и самоуправления трудящихся позволила длительное время и достаточно успешно выполнять поставленную задачу. Все советы работали в режиме одобрения и проведения партийно-государственной политики на местах через свои исполкомы задач местного значения. Занимаясь конкретной деятельностью, местные советы, безусловно, немало сделали для развития своих территорий. Например, выполняя решение облисполкома, принятое в марте 1980 г. по докладу его председателя Н. М. Иваницкого «О состоянии и мерах по дальнейшему усилению темпов и повышению качества жилищного и социально-культурного строительства в области», местные советы развернули мощное строительство жилья и объектов социально-культурного назначения.⁶⁰

В 1977 г. в СССР была принята новая Конституция, в 6-й статье которой закреплялась реальная направляющая и руководящая роль КПСС. В 1984 г. в Ростовской области, как и во всей стране, прошли последние выборы в условиях традиционной советской избирательной системы. В Верховный Совет РСФСР были выбраны первый секретарь обкома КПСС И. А. Бондаренко, знаменитый писатель М. А. Шолохов, председатель исполкома Ростовского облсовета Б. М. Володин, председатель Ростовского горисполкома Л. А. Иванченко, ректор РГУ Ю. А. Жданов, директор Ростсельмаша Ю. А. Песков, секретарь Ростовского горкома партии А. А. Донцов, секретарь обкома КПСС П. Д. Пивоваров, секретарь Зерноградского райкома КПСС В. П. Воронин, писатель А. В. Калинин, командующий СКВО В. В. Скоков, ряд руководителей из Москвы, а также 12 рабочих и колхозников. В январе 1986 г. первым секретарем обкома партии стал Б. М. Володин. На XXII партконференции (в 1986 г.) он осудил официальную практику управления: «все были уверены, что подняли знамя, а на самом деле несли чехол от знамени». Подбор новых управленческих кадров стал очень серьезной проблемой, что было связано, во-первых, с разложением коммунистической элиты, во-вторых, с ростом недоверия к партийным структурам критически мыслящей части общества, в третьих, с отсутстви-

⁶⁰ Ростовской области – 70 лет.(1937-2007 гг.) Сборник документов. Ростов-на-Дону. 2008; Ростовская область – это мы. 80 лет. Энциклопедия. // Ростов н/Д. Правительство Ростовской области. 2017.

ем реальной конкуренции со стороны Советов. Наконец, начался общий кризис механизмов взаимодействия центра и регионов России.⁶¹

В период перестройки профессионализация советской парламентской деятельности на местах развивалась значительно медленнее, чем в центре.

Тем не менее начался процесс изменения порядка формирования органов власти.⁶² В ноябре 1988 г. был принят закон «О выборах народных депутатов СССР», который существенно обновил избирательную систему. На альтернативной основе в 1989 г. председателем Ростовского облисполкома был избран Л. А. Иванченко, с 1984 г. возглавлявший Ростовский горсовет. 23 марта 1989 г. состоялись выборы народных депутатов по всей стране.

Новая избирательная кампания по выборам в Верховный Совет РСФСР и местные Советы 1990 г. вызвала огромный интерес, так как на 28 мест в республиканский парламент были выдвинуты 162 кандидата, а на 300 мест в облсовете – 968 кандидатов. Пытаясь противостоять резко усилившемуся напору антисоциалистических кругов, КПСС предприняла попытку перегруппировать силы и сосредоточить центр власти именно в Советах народных депутатов. Для этого были совмещены должности первых секретарей обкомов и председателей облсоветов. Однако в Ростовской области этого сделать не удалось. В августе 1990 г. в области впервые состоялись альтернативные выборы первого секретаря обкома КПСС.

В 1990–1991 гг. был разработан пакет документов союзного и республиканского значения о местном самоуправлении. Теперь советы народных депутатов становились основными органами власти, а органами управления административно-территориальных единиц выступала местная администрация. Схема местной власти выглядела следующим образом: местные советы избирались на 5 лет на основе всеобщего, равного, тайного и альтернативного избирательного права. Они созывались на сессии председателем Совета, избираемого из числа депутатов тайным голосованием. Совет избирал постоянные комиссии для подготовки вопросов повестки дня сессий, решения по осуществлению контроля деятельности администрации. Совет из своего состава избирал Малый Совет, который осуществлял практически все полномочия Совета в период между сессиями, определял структуру местной администрации и ее бюджет. Эти решения

⁶¹ Сквозь ветры века. Очерки истории Ростовской областной партийной организации КПСС (80-е гг. XIX в. – 1987 г.). Отв. ред. Е. Н. Осколков // Ростов н/Д. 1988; Пономарева М. А. Центр и регионы Юга России в 1960-1980-х гг.: теория и история механизмов взаимодействия. М. 2013.

⁶² Шуякова Е. Н. Региональный избирательный процесс: тенденции и перспективы развития (на материалах ростовской области). Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика // М. Ростов-на-Дону. 2005. С.156

были направлены на реализацию всего потенциала советской системы самоуправления и прямого народовластия.

В то же время уже разрабатывалась противоположная – несоветская, концепция развития органов управления на основе их подотчетности назначаемой или избираемой исполнительной власти как непосредственного продолжения государственной (президентской) власти. Взамен ранее существовавших исполкомов предполагалось учредить администрацию во главе с назначаемым Главой администрации, который руководил бы аппаратом на основе личной компетентности и ответственности. Эта система и была реализована после событий 1993 г. и принятия новой Конституции.

Таким образом, в развитии Советов как органов совмещенной законодательной и исполнительной ветвей власти выделяется 4 периода. Первый и четвертый периоды характеризуются элементами демократии и попытками обособления и функционирования в относительно самостоятельном режиме.



Письменные исторические источники по истории донского самоуправления. Состояние и проблемы исследования



Обозреватель международного
издательского холдинга «ЕвроМедиа»,
автор издания «Глас вольного Дона»,
подготовленного к проведению конференции,
КИСИН Сергей Валерьевич

До 1918 года в России не существовало самого понятия «архивного дела» и не было централизованного хранения архивных документов. Каждое ведомство и учреждение более или менее заботились о хранении своих бумаг с учетом собственных ресурсов. Свои архивы были у Войскового правительства ОВД, у духовной консистории, городских управ, полицейского ведомства, судебных органов и др. Никакого четкого учета им не существовало, нормальных условий для хранения не создавалось, оттого и состояние документов оставляло желать много лучшего.

Более того, частые пожары, подтопления, сырость, наличие грызунов делало важнейшие бумаги слишком уязвимыми.

В 1740 году в Черкасске произошло так называемое «таракановское наводнение», в ходе которого исторические документы архива Войска Донского сильно пострадали. А во время «большого пожара» в 1744 году, когда от жара даже главный престол Войскового Вознесенского собора превратился в слиток, а столица – в уголья, архив был полностью уничтожен. Для историков это – невосполнимая утрата.

Ростовский городской голова Николай Кузьмин (занимал этот пост в 1878–1884 годах) за неимением возможности хранить архив городской управы в отдельном помещении арендуемого у купцов Максимовых дома не нашел ничего лучше, как продать его табачникам по цене 2,5 рубля за пуд (всего около 50 пудов). Городская казна пополнилась чуть более чем на 100 рублей, История осиротела бесценно. Настолько, что до сих пор проблематично восстановить даже список городских голов первой половины XIX века.

Собственным зданием управа обзавелась лишь в 1899 году, тогда и появились помещения для архива.

В ходе Февральской революции 1917 года умелой рукой был организован погром градоначальства и полицейского управления Ростова, в котором старательно уничтожались архивы.

Во время Гражданской войны Ростов не раз переходил из рук в руки, и каждый раз прежние власти жгли или прятали архивы. Были проданы на оберточную бумагу архивы Управления Ростовского порта (с 1907 года), архивы комитета Донских гирл (с 1892 года), Ростовской городской думы и управы и другие. Многие документы были вывезены отступающей Белой армией и впоследствии были размещены в архивах по всему миру.

В то же время в подвале одного из домов на ростовской улице Старопочтовой (ныне Станиславского) было обнаружено более тысячи дел Донского жандармского управления, в которых обнаружили любопытнейшие документы по провокаторам и агентуре. Причем на многие из них при-

шлось наложить гриф «совершенно секретно», дабы не дискредитировать различных политических и партийных деятелей, уже занимавших важные государственные посты.

В советское время была поставлена задача собрать и систематизировать сохранившиеся архивные документы. Этим с 1920 года занималась Архивная комиссия, состоявшая при Донском отделе народного образования, а затем – Донское областное архивное управление.

Документы разделили на две части по времени их возникновения: дореволюционный период (исторические архивы) и советский период (архивы Октябрьской революции).

Однако только было налаженное архивное дело получило еще один колоссальный удар. Во время Великой Отечественной войны под бомбежками, пожарами, оккупацией были уничтожены свыше 3,5 млн единиц хранения различных донских архивов. Особенно документы учреждений, организаций и предприятий Ростова-на-Дону и области за 1930–1943 годы.

Длительное послевоенное восстановление архивов вроде бы нормализовало процесс систематизации и сохранения документов. Самые важные (для КПСС) были собраны в партархиве в некогда красивом особняке Черновых на улице Энгельса. Но 8 сентября 1986 года в никогда не регистрировавшемся и пришедшем в ветхость здании лопнула труба горячего отопления на втором этаже. Кипятком было залито все здание. Погибла значительная часть партийных документов, многие получили фатальные повреждения. Да и само здание пришло в полную негодность.

Сохранившиеся документы перебазировали в другое не менее ветхое здание на Ворошиловском проспекте (ныне здание Государственного архива Ростовской области), где условия хранения до сих пор оставляют желать много лучшего. Уже много лет архивисты и историки пытаются побудить власти выделить для ГАРО пристойное здание с нормальными условиями для тех, увы, немногих документов, которые еще хранят «пыль истории».



Развитие молодежного парламентаризма в контексте истории законодательной власти на Дону



член Молодежного парламента IV созыва
при Законодательном Собрании
Ростовской области,
магистрант Южного федерального университета
ВОЛКОВА Дарья Владимировна

Изучение становления и развития законодательной власти на Дону невозможно без изучения истории молодежного парламентаризма. Молодежное парламентское движение, безусловно, является неотъемлемой частью государственной молодежной политики. От участия молодежи в общественно-политической жизни страны в целом и отдельного региона, ее политической позиции и взглядов, ее уверенности в завтрашнем дне зависит будущее страны, темп ее продвижения по пути демократических преобразований.

Исследование молодежных общественных объединений и, в частности, молодежного парламентаризма представляет научный интерес как для понимания процессов, протекающих внутри самой молодежи, так и для объяснения перспектив социально-государственного развития в целом. Молодежь как социальная группа является ключевым объектом управления практически в любой сфере и для любого государства. Это обусловлено высоким потенциалом данной категории граждан. Молодые люди чаще всего ничем не обременены, легки на подъем и критически воспринимают этот мир. Вместе с тем молодежь больше других социальных групп готова что-то предпринимать, брать в свои руки и объединяться для каких-то общих целей.

Обращаясь к истории России, можно отметить, что в периоды, когда удавалось сплотить и организовать молодое поколение, общество и государство заметно продвигались вперед в решении социально-экономических, политических, геополитических и иных задач.

В результате коренных изменений конца 80-х – начала 90-х годов XX века, которые непосредственно коснулись государственных основ, общественных устоев и экономики, Россия попала в полосу отрицательной динамики ведущих макроэкономических и общественно-значимых характеристик. Противоречия такого трудного этапа становления новой российской государственности, конечно, сказались и на состоянии молодежных объединений, настроениях молодежи. Упадок комсомола повлек за собой распад и комсомольских организаций. В данной связи еще более остро встала проблема самоорганизации подрастающего поколения.

Молодежная политика в современной России начала формироваться вместе со всеми ключевыми сферами жизни государства и общества. Уже летом 1991 года был создан Госкомитет РСФСР по делам молодежи. В этот же период начинается работа над первыми нормативными документами в сфере государственной молодежной политики. В 1992 году Президентом Российской Федерации издан указ «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики». Следом, в 1993 году, утверждаются

основные направления государственной молодежной политики. Все это создает базу для формирования молодежных общественных организаций, возникновения волонтерских и благотворительных движений.

Со 2-й половины 1990-х гг. новые механизмы вовлечения молодежи в общественные процессы, в сочетании с собственно процессами самоорганизации молодежи, начали воплощаться в реализации декларируемого принципа молодежной политики – «с непосредственным участием самой молодежи».

В рассматриваемый период, параллельно с формированием гражданского общества, в практике молодежного участия появляется и такое новое явление, как молодежный парламентаризм. Развитию молодежного парламентаризма играла на руку всеобщая демократизация. Громко декларировался переход к правовому государству. Был принят ряд федеральных и даже региональных законов об общественных объединениях, свободе совести и т.д. Стоит отметить, что появление молодежных парламентских структур в России было связано и с тем, что возникала потребность заполнения той ниши в социальном управлении, которую раньше занимали комсомольские структуры. При всей неоднозначности оценок этих органов необходимо отметить, что они выполняли очень важные функции, например, воспитание нового поколения новой страны в духе патриотизма, преданности, любви к Отечеству.

Молодежные парламенты по своей сути являются общественными объединениями молодых граждан, наряду с общественными организациями выполняя свои, отличные от других функции. Из года в год количество молодежных консультативно-совещательных структур при региональных органах государственной власти и темпы их формального закрепления росли. Властями субъектов России с каждым годом все больше внимания стало уделяться молодежной политике и поддержке молодежного парламентаризма.

Молодежный парламентаризм можно определить как площадку для взаимодействия молодежи и общества, где молодые люди предлагают свои идеи органам власти и местного самоуправления.

Вместе с тем в соответствии со статьей 32 Конституции Российской Федерации граждане России имеют право участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей⁶³. В этом отношении молодежные парламенты – это одна из возможных форм привлечения молодежи к участию в управлении делами государства, его регионов и муниципальных образований с помощью непосредственной

⁶³ Конституция РФ // М., 1993

работы в молодежном самоуправлении при органах власти либо через таких же молодых представителей.

24 апреля 2003 года в регионы было направлено Инструктивное письмо Министерства образования РФ №2 «О развитии молодежного парламентаризма в субъектах Российской Федерации». Данный документ был призван способствовать созданию новых и совершенствованию уже созданных в субъектах России молодежных парламентских органов.

25 февраля 2004 года Законодательным Собранием Ростовской области было принято Постановление №296 «О положении о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ростовской области», а также утвержден план организационных мероприятий по формированию Молодежного парламента⁶⁴. Начался процесс формирования в соответствии с планом мероприятий.

Первое заседание Молодежного парламента состоялось 10 декабря 2004 года, в преддверии Дня Конституции РФ. В рамках него был утвержден регламент Молодежного парламента, образованы 5 комиссий, рассмотрена инициатива Совета Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации о ратификации Европейской хартии об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований.

Первый Молодежный парламента в Ростовской области был создан на срок полномочий Законодательного Собрания Ростовской области. В состав Молодежного парламента вошли молодые депутаты Законодательного Собрания и органов местного самоуправления в возрасте до 35 лет, члены молодежных консультативно-совещательных структур городов и районов Ростовской области, представители партий, представленных в Законодательном Собрании Ростовской области, представители вузов, численность которых более 3000 чел.

Первый созыв Молодежного парламента при Законодательном Собрании Ростовской области в 2004 году возглавил действующий молодой депутат Законодательного Собрания Ростовской области Леонид Шафиров. Сегодня Леонид Александрович Шафиров является членом Общественной палаты Российской Федерации.

Весной 2009 года был сформирован второй созыв Молодежного парламента, в который вошли молодые депутаты органов местного самоуправления в возрасте до 35 лет, члены молодежных консультативно-

⁶⁴ Постановление ЗС РО от 25.02.2004 г. №296 «О положении о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ростовской области». Официальный сайт Законодательного Собрания Ростовской области. [Электронный ресурс] URL: http://zsro.ru/upload/files/download_2015/polojenie_O_mol_parlamente.doc (Дата обращения 10.03.2018 г.)

совещательных структур городов и районов Ростовской области, представители партий, представленных в Законодательном Собрании Ростовской области, и по 1 представителю партий, представленных в Государственной Думе, представители вузов. Председателем избрана Наталья Вакула. Наталья Николаевна Вакула с сентября 2018 года является заместителем Председателя городской Думы города Новошахтинска.

В третьем созыве впервые областной Молодежный парламент был избран в составе 60 человек, по числу депутатов Законодательного Собрания. 55 из них избраны от каждого муниципального образования региона. Еще 5 человек – это представитель от Законодательного Собрания, от Молодежного правительства Ростовской области, от органов студенческого самоуправления вузов, от молодежных общественных объединений и от казачьей молодежи.

Также впервые, вместо делегирования территориями своих представителей в Молодежный парламент, в районах и городах были проведены полноценные выборы. При этом в муниципалитетах самостоятельно определялись с формой их проведения, избирая подходящий вариант из пяти предложенных: прямого тайного и открытого голосования, праймериз, смс-голосования и голосования на Интернет-площадке.

Председателем Молодежного парламента третьего созыва была избрана Екатерина Стенякина – самый молодой депутат нынешнего состава Законодательного Собрания. Екатерина Петровна Стенякина – председатель комитета по молодежной политике Законодательного Собрания Ростовской области V-VI созывов.

В 2016 году в Положение о Молодежном парламенте были внесены изменения⁶⁵, касающиеся принципов формирования Молодежного парламента. Законодательно закреплён возраст представителей Молодежного парламента – от 18 до 30 лет вне зависимости от формы их избрания. Расширено представительство молодежных общественных организаций – любая из них, официально зарегистрированная на территории Ростовской области, может направить своего представителя в состав Молодежного парламента. Также отменен принцип делегирования 1 представителя Законодательным Собранием и ограничено участие в работе Молодежного парламента государственных и муниципальных служащих и действующих депутатов любых уровней.

⁶⁵ Постановление ЗС РО от 24.11.2016 г. №1621 «О внесении изменений в положение о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ростовской области».
[Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/444863696> (Дата обращения 25.02.2019 г.)

Для непосредственного проведения выборов в молодежные парламенты формируются молодежные избирательные комиссии на базе учебных заведений, а также крупных предприятий. Молодежные комиссии составляют списки избирателей, регистрируют кандидатов, осуществляют контроль за проведением агитации и т.д. В день голосования каждый молодой избиратель (ученик школы, студент, молодой работник предприятия) отдает свой голос за понравившегося кандидата, опуская бюллетень в ящик для голосования. Решением районной (городской) молодежной избирательной комиссии на основании протоколов участковых комиссий утверждается списочный состав молодежного парламента муниципального образования.

В четвертом созыве Молодежного парламента 95 парламентариев: 55 представляют муниципальные районы и городские округа, остальные – общественные организации, органы студенческого и казачьего самоуправления, а также молодежного правительства региона. В составе парламента сформировано 9 постоянных комиссий, охватывающих основные направления работы с молодежью. Председатель – Олег Отроков.

Работа молодежного парламента четвертого созыва подходит к своему завершению. В настоящее время проходят мероприятия по формированию нового, пятого, созыва.

Вместе с тем в 2019 году исполнилось 15 лет со дня принятия Постановления Законодательного Собрания Ростовской области «О положении о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ростовской области»⁶⁶. 25 февраля 2004 года можно по праву считать Днем рождения молодежного парламентского движения на Дону.

Конечно, для истории 15 лет – небольшой срок, но для молодого человека и для истории нашей совсем еще молодой страны 15 лет – это очень много. Учитывая это, можно сделать определенные выводы и дать оценку становления и развития такого института, как Молодежный парламент.

Бесспорно, с момента создания Молодежного парламента и по сегодняшний день ключевым направлением деятельности молодых парламентариев является участие в нормотворческой деятельности и мониторинге правоприменения областного законодательства. Выступая инициаторами изменений регионального законодательства, члены Молодежного парламента внесли ряд предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы, которые впоследствии нашли поддержку среди депутатов

⁶⁶ Постановление ЗС РО от 25.02.2004 г. №296 «О положении о Молодежном парламенте при Законодательном Собрании Ростовской области». Официальный сайт Законодательного Собрания Ростовской области. [Электронный ресурс] URL: http://zsro.ru/upload/files/download_2015/polojenie_O_mol_parlamente.doc (Дата обращения 10.03.2018 г.)

Законодательного Собрания. Так, например по инициативе молодежи были приняты: Областной закон «О государственной молодежной политике в Ростовской области», Областной закон «О патриотическом воспитании», Областной закон «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ростовской области», Областной закон «О внесении изменения в статью 9.2 Областного закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции на территории Ростовской области» (в части запрета продажи алкогольных тонизирующих напитков на территории Ростовской области), Областной закон от 4 мая 2018 года № 1377-ЗС «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи электронных систем доставки никотина на территории Ростовской области», Обращение Южно-Российской Парламентской Ассоциации «К Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володину о необходимости усиления административной ответственности за нарушение законодательства в сфере обращения лекарственных средств, в том числе за нарушение правил оптовой и розничной торговли лекарственными препаратами».

Молодые парламентарии инициировали создание «Концепции развития молодежного парламентаризма на территории Ростовской области».

Более года в рамках максимально широкого диалога с молодежью обсуждалась Концепция развития молодежного парламентаризма в Ростовской области до 2030 года. Концепция – единственный документ, определяющий ключевые термины, структуру, порядок формирования молодежных парламентов в Ростовской области, является важнейшим документом для выстраивания единой системы развития молодежного парламентаризма. В 2018 году документ был принят и направлен всем молодежным парламентам региона для приведения своих актов в соответствии с данной концепцией.

По результатам данной работы Молодежный парламент предложил комитету по молодежной политике Ростовской области создать координационный совет органов молодежного самоуправления Ростовской области, как инструмент совместной координации деятельности, обмена лучшими практиками, а также разработать единую концепцию развития молодежного самоуправления Ростовской области. После широкого обсуждения с представителями всех органов молодежного самоуправления данные предложения реализованы на практике, что позволило значительным образом стимулировать развитие молодежного самоуправления в Ростовской области.

Члены Молодежного парламента принимают активное участие в проведении мониторингов Областных законов «О местном самоуправлении в Ростовской области», «О поддержке добровольческой деятельности в Ростовской области», «О государственной молодежной политике» и других. Участвовали парламентарии и в оценке правоприменительной практики законов: работы МФЦ, реализации программ «Доступная среда», казачьих дружин, доступности спортивных объектов и прочее.

В ходе работы парламентариев органам исполнительной власти и местного самоуправления направлено несколько рекомендаций и предложений от молодежи Дона. Среди предложений: развитие программы «Доступная среда» с конкретными проблемными объектами; предоставление скидки студентам при посещении объектов культуры; модернизация программы «Молодая семья»; развитие средств информирования молодежи и другие.

Формирование в Ростовской области регионального молодежного парламента стало толчком к созданию аналогичных молодежных структур в городах и районах Ростовской области. В 2005 году состоялось первое организационное заседание первого муниципального молодежного парламента в Ростовской области – Молодежного парламента при городской Думе города Шахты. Сегодня в Ростовской области молодежные парламенты созданы при представительных органах местного самоуправления в 54 из 55 муниципальных образований. Общее количество молодых парламентариев в Ростовской области – почти 2000 человек.

На пресс-конференции, посвященной 15-летию регионального молодежного парламента, экс-спикер Законодательного Собрания Ростовской области, один из инициаторов создания Молодежного парламента Александр Васильевич Попов рассказал: «Основной посыл создания областного Молодежного парламента – показать активным молодым людям, каким образом формируется законодательное поле региона и кто участвует в разработке законодательных актов, которые будут потом обязательны к исполнению на всей территории Ростовской области. Нам тогда казалось, что для того, чтобы молодежь на своем уровне могла самостоятельно принимать решения, необходимо дать возможность молодым людям на предварительном этапе ознакомиться с работой власти и понять – связывать ли себя в будущем с политикой или нет. Это позволило бы направить молодую энергию на благо, и юные граждане смогли бы помогать взрослым законодателям, которые также в то время значительного опыта еще не имели. Мы все надеялись, и наши надежды, к счастью, оправдались, что Молодежный парламента найдет свою нишу в реальной властной структуре региона

и что это положение позволит каждому члену Молодежного парламента проявить свои самые лучшие качества. Спустя полтора десятилетия хочу сказать, что мы не ошиблись, принимая решение о создании Молодежного парламента, и я очень этому рад»⁶⁷.

Появление молодежных парламента подтолкнуло и активизировало не только молодежь. В первую очередь молодежные парламентарские структуры «взбудрили», оживили региональные органы власти и органы местного самоуправления. Чиновникам приходилось понимать, что молодежь нужно не только управлять, теперь нужно считаться с их мнением, прислушиваться к тому, что они говорят.

Главное предназначение молодежного парламентаризма представлялось в том, чтобы обеспечить привлечение внимания общественности к молодежным проблемам. Одновременно молодежный парламентаризм – это и форма сотрудничества государственной власти с молодежь. Создание молодежных парламентарских структур позволяло органам государственной власти получать объективную информацию по всем вопросам повседневной жизни молодежи с целью учета ее мнения при принятии управленческих решений.

Кроме того, молодежный парламентаризм рассматривался как один из основных инструментов формирования и развития кадрового потенциала страны, важный элемент системы управления ее человеческими ресурсами. Ведь участие в работе молодежных парламентарских структур представляло собой особый вид общественно значимой деятельности, которую осуществляет особый социальный слой, состоящий из наиболее перспективных молодых граждан и представителей их законных интересов, избранных, как правило, на демократической основе непосредственно молодежь. Молодые люди, активно работающие в молодежных парламентарских структурах, являлись определенным резервом управленческих кадров.

Наконец, молодежный парламентаризм способствовал воспитанию правовой и политической культуры молодежи, обучению ее реальным избирательным технологиям и активному вовлечению молодых граждан в избирательный процесс при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Анализировать и критически переосмысливать современную социально-политическую реальность означало для молодежных парламентариев шанс становиться неформальными молодежными лидерами, влияющими на политическую повестку дня.

⁶⁷ Новостной портал «Парламентарский Вестник Дона», <http://vestnikdona.ru/news/15letmolodezhnomuparlamentu/> дата обращения 25.02.2019 г.

Подводя итоги анализа процессов, происходящих в молодежной среде и направленных на создание органов молодежного самоуправления – молодежных парламентов стоит сделать следующие выводы.

Появление молодежных консультативно-совещательных структур – молодежных парламентов (советов) при представительных/законодательных органах власти стало особенностью молодежной самоорганизации начала 2000-х годов.

Можно смело утверждать, что такая структура, как молодежный парламент, в Ростовской области стала, помимо прочего, кадровым лифтом для молодежи. Многие выходцы из молодежных парламентов различных уровней достигли больших успехов в различных сферах. Здесь можно отметить действующего Председателя Законодательного Собрания Ростовской области, депутата Законодательного Собрания Ростовской области всех шести созывов Александра Ищенко и члена Общественной палаты РФ Леонида Шафирова, которые стояли у истоков создания молодежного парламента, являясь на тот момент действующими молодыми депутатами. Также активные и амбициозные молодые парламентарии успешно реализовали себя в органах исполнительной власти, коммерческой сфере и пр.

Члены Молодежного парламента выступают независимыми экспертами областных законов, которые планируется принять Законодательным Собранием в ближайшее время. Все это позволило увеличить активность членов Молодежного парламента, а также популяризировать данную деятельность в молодежной среде.



Материалы научно-практической конференции
«История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность»



Материалы научно-практической конференции
«История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность»



Материалы научно-практической конференции
«История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность»



Заключительное слово
Председателя Законодательного Собрания
Ростовской области
ИЩЕНКО Александра Валентиновича

Хочу поблагодарить наших почетных гостей, выступающих и всех присутствующих.

Думаю, что вся та информация, которую мы сегодня услышали, была нам чрезвычайно важна, интересна. Я убежден в том, что, несмотря на, скажем так, ненаучный формат нашей конференции, он был очень правильным с точки зрения популяризации темы, которую мы с вами сегодня обсуждали.

Мы рассмотрели тему парламентаризма, представительной демократии с разных точек зрения, с разных позиций. И с точки зрения конституционного права, и с точки зрения исторического подхода, и с точки зрения политологического анализа, с точки зрения состояния источников. Вряд ли мы можем претендовать на всеобъемлющий подход, но основные ключевые моменты, реперные точки были обозначены и всем понятны.

Самое важное, что в этом зале собрались практически все люди, которые занимаются этой темой в нашей донской науке. В любом случае те доклады, которые прозвучали, обязательно будут размещены в широком доступе, потому что задача Законодательного Собрания в том, чтобы эта научная и популярная информация была доступна самому широкому кругу пользователей и работникам органов местного самоуправления.

Здесь тема местного самоуправления звучала сквозным таким проходом практически по всем выступлениям. Естественно, ее должны изучить студенты. Молодые люди должны знать и саму тему, но самое главное, они должны знать, в каком богатом историческими традициями крае они живут. Здесь были очень интересные ценнейшие выступления наших коллег, историков прежде всего. Я думаю, мы все запомним эти отдельные яркие факты. Ведь на самом деле человек, который не связан с исторической наукой, что запоминает? Естественно, не имена, естественно, не даты. Запоминает яркие факты, которые правильно преподнесены.

Я вас очень благодарю за эти факты, о которых вы рассказывали, буду их использовать и в своей работе. К примеру, о том, почему сгорела казна донского казачества. Я не знал, к стыду моему. И для меня это важный акцент на том, как казаки защищали закон, обычное право, защищали так, как они это понимали. Это очень важно для понимания характера

жителей Дона, Донского края. Мы какие-то нормы отвергаем, потому что они не вписываются в матрицу нашего сознания, в восприятие того, что правильно, что справедливо. Но свято соблюдаем то, что считаем важным. Это очень многое объясняет.

Коллеги, я очень всех вас благодарю за содержательный и интересный разговор. Конечно, это не дискуссия, это другой формат. Но это очень важно и очень ценно.

По итогам конференции мы обязательно подготовим сборник докладов. В связи с этим прошу аппарат Законодательного Собрания и комитет по законодательству собрать все выступления и доклады и обеспечить подготовку сборника, и издать его необходимым тиражом для того, чтобы он был у всех, кому это интересно. Во-первых, у всех вузов, у всех исторических, юридических факультетов. Во-вторых, у всех органов местного самоуправления, вузов, школ. И обязательно на сайте Законодательного Собрания. Эти материалы должны быть в широком доступе.

Я надеюсь, что сегодняшняя конференция станет толчком для того, чтобы человек, который не участвует в нашей работе, заинтересовался историей Дона, историей парламентаризма, историей нашей страны. С этой точки зрения вклад нашей конференции сложно переоценить.

Я всех вас благодарю, друзья. Поздравляю с сегодняшним днем, во-первых, с Днем космонавтики. 12 апреля – это день, когда Юрий Гагарин полетел в космос. Наш русский человек покорил космос. Это важнейшая дата. 25 лет Законодательному Собранию – это дата второго порядка. Всех причастных поздравляю с 25-летием Законодательного Собрания Ростовской области.

Всем здоровья, удачи и счастья.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННЫЙ АДРЕС ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Е. В. БУШМИНА	4
ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ Е. В. БУШМИНА.....	6
ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЮЖНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ А. А. САФРОНОВА.....	8
ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ А. В. ИЩЕНКО	10
РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ: ОБРЕТЕНИЕ НОВОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СТАТУСА Н. С. БОНДАРЬ.....	16
ОСОБЕННОСТИ ИСТОРИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ДОНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА А. В. ИЩЕНКО.....	26
УНИКАЛЬНОСТЬ ОПЫТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ НА ДОНСКОЙ ЗЕМЛЕ С. В. ЮСОВ.....	44
О СТАНОВЛЕНИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ С.А. ВОРОНЦОВ, А. В. ПОНЕДЕЛКОВ.....	52

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ Т. П. ГЕОРГИЕВА.....	60
ПРЕДЫСТОРИЯ ДОНСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА А. В. ВЕНКОВ.....	66
РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ИНДИКАТОР СОСТОЯНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ Э. Э. БАРИНОВ.....	72
ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА ПАРТИЙНОЙ ЭВОЛЮЦИИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ Р. А. ПУПЫКИН.....	80
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЕТЬ ВЛАСТИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД (НА МАТЕРИАЛАХ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ) С. А. КИСЛИЦЫН.....	94
ПИСЬМЕННЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ИСТОЧНИКИ ПО ИСТОРИИ ДОНСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ С. В. КИСИН.....	106
РАЗВИТИЕ МОЛОДЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ДОНУ Д. В. ВОЛКОВА.....	110
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ А. В. ИЩЕНКО.....	124

Подготовка иллюстраций, дизайн, компьютерная верстка –
ИП Ютишев А.С., 344004, г. Ростов-на-Дону,
пл. Рабочая, 25, тел. (863) 263-05-56

Подписано в печать – &&&&&
Формат 168 × 245 мм
Печать офсетная
Тираж 500 экз. Заказ № &&& от &&&&.2019

Отпечатано

2019