

УДК 94

DOI: 10.18384/2310-676X-2022-2-142-156

ВЕХИ ЭВОЛЮЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ (1985–2022 ГГ.)

Чуев С. В.

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125167, г. Москва, Ленинградский пр., д. 49/2, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Историко-политологический анализ функционирования представительных органов власти в одном из крупнейших субъектов Российской Федерации – Ростовской области в период с начала перестроечных преобразований до настоящего времени (1985–2022 гг.). В рассматриваемом 37-летнем историческом диапазоне выделяется ряд этапов, в рамках которых происходили существенные политические изменения: кадрового характера и в вопросах деятельности регионального парламента.

Процедура и методы. Проанализирован широкий спектр исторических и политологических источников, характеризующих динамику развития и порядок функционирования регионального парламента. В работе применялись методы компаративистики и ретроспективного анализа, а также институциональный подход.

Результаты. На основе проведённого исследования было выделено 6 этапов функционирования донского парламента. Представительный орган (областной Совет народных депутатов, Законодательное Собрание Ростовской области) дифференцированно реализовывал в своей деятельности свойственные парламентским структурам функции (представительскую, контрольную, законодательную деятельность, кадровую и руководящую), занимал как ключевую, так и несамостоятельную роли в региональной политической системе, формировался посредством видоизменяющихся в зависимости от установленных законодательством выборных моделей. В ходе исследования были определены место и роль партийного участия в депутатском корпусе представительного органа власти в Ростовской области, дана развернутая характеристика состава регионального органа власти различных депутатских созывов, прослеживается динамика изменения представительства женщин и молодёжи в рядах парламентариев.

Теоретическая и/или практическая значимость. Проведённое исследование впервые анализирует порядок функционирования представительного регионального органа власти в указанном историческом диапазоне. Сделанные выводы позволяют определить контуры дальнейшей эволюции и совершенствования деятельности регионального парламента Ростовской области.

Ключевые слова: Ростовская область, регион, региональный парламента, исполнительная власть, депутат

MILESTONES IN THE EVOLUTION OF REGIONAL REPRESENTATIVE GOVERNMENT IN THE ROSTOV REGION (1985–2022)

S. Chuev

*Financial University under the Government of the Russian Federation
Leningradsky prosp. 49/2, Moscow 125167, Russian Federation*

Abstract

Aim. The article aims at conducting historical and political analysis of the functioning of representative authorities in one of the largest constituent entities of the Russian Federation – the Rostov Region from the beginning of perestroika to the present (1985–2022). In the 37-year historical range under consideration, a number of stages is distinguished, within the framework of which significant political changes took place: both personnel and in the activities of the regional parliament.

Methodology. A wide range of historical and political sources characterizing the dynamics of development and the functioning of the regional parliament was analyzed. The work applied comparative and retrospective analysis methods, as well as an institutional approach.

Results. On the basis of the conducted research, several stages of the functioning of the Don parliament were determined. The representative body (the Regional Council of People's Deputies, the Legislative Assembly of the Rostov region) differentially implemented in its activities the functions peculiar to parliamentary structures (representative, control, legislative activity, personnel and leadership), occupied both key and dependent roles in the regional political system, was formed by means of electoral models modified depending on the established legislative models. In the course of the study, the place and role of party participation in the deputy corps of the representative authority in the Rostov region were determined, a detailed description of the composition of the regional authority of various deputy convocations was given, the dynamics in the representation of women and youth in the ranks of parliamentarians was traced.

Research implications. The conducted research analyzes for the first time the order of functioning of a representative regional authority in the specified historical range. The conclusions made by the author allow us to determine the contours of further evolution and improvement of the activities of the regional parliament of the Rostov region.

Keywords: Rostov region, region, regional parliament, executive power, deputy

Введение

В Российской Федерации уже более 3,5 десятилетий осуществляются ширококомасштабные политические и социально-экономические преобразования. Исторический диапазон реформ, начавшихся ещё в горбачёвский период, не прерывался до настоящего времени и на данный момент включает в себя несколько заметных этапов. Преобразования существенно изменили региональную политическую систему, состав акторов политического процесса и характер их взаимодействия.

Целесообразно проанализировать эволюцию российских политических изменений в рамках региональных кейсов – субъектов РФ, а в качестве предмета анализа настоящей публикации избрать представительную ветвь власти в Ростовской области – одной из крупнейших территорий современной России. Исследованию этой тематики уже посвящён ряд публикаций [2; 5; 7], однако научный потенциал проблематики не является исчерпанным, напротив, историческая фактура представляет обширный материал для исследования.

Исторический анализ функционирования регионального парламента на Дону (1985–2022 гг.)

Проведённое исследование позволяет выделить 6 этапов.

Этап 1. «Перестроечные Советы: угасание авторитета» (1985 – март 1990 гг.) – традиционная советская модель работы представительных органов власти в условиях горбачёвских преобразований.

Советы народных депутатов представляли собой квазипарламентские структуры, которые формально были главным государственным органом власти в СССР. Однако их реальная политическая роль заключалась в легитимации решений, принятых в партийных структурах КПСС.

Ростовский областной Совет народных депутатов состоял из 450 представителей, избранных на выборах по советской безальтернативной избирательной модели. Типичными результатами голосования была более чем 99% поддержка выдвиженцев блока коммунистов и беспартийных при почти 100% явке на избирательные участки. Состав депутатского корпуса при абсолютно предсказуемых результатах голосования был прогнозируем заранее и представлял собой социологический слепок общества.

Профессиональные, половые, возрастные, национальные, территориальные квоты тщательно соблюдались. Благодаря этому подходу среди выдвиженцев наблюдался гендерный баланс (примерно пополам женщин и мужчин), было немало молодёжи (около 20%), а основная депутатская масса в профессиональном плане представляла собой рабоче-крестьянский слой. Выборные позиции на всех уровнях власти занимались передовиками и прославленными представителями рабочего класса. Для Ростовской области такими знаковыми фигурами были угольник М. П. Чих, ростсельмашевцы П. К. Колесников и З. П. Еременко, труженики села Н. В. Переверзе-

ва, Ф. Я. Канивец и многие другие. Как справедливо отмечают А. В. Венков и Н. В. Стариков: «Депутат в понимании советской идеологии – это не только и не столько представитель избирателей и законодатель в органах власти, сколько передовой работник на своём участке народного хозяйства» [3, с. 84]. Государство тем самым демонстрировало уважение к человеку труда, поощряло ярких представителей профессиональных сообществ, а также привлекало наиболее достойных к управленческим процессам.

Областной Совет народных депутатов собирался, как правило, раз в квартал и не имел постоянного руководителя, председатель избирался лишь на одну депутатскую сессию. Функции аппарата облсовета лежали на плечах соответствующего исполкома, который лишь формально подчинялся представительному органу, а по сути выполнял поручения обкома КПСС – наиболее авторитетного центра политического влияния в регионе. Обл исполком отвечал за вопросы развития и поддержки народного хозяйства (реализация программ развития, финансирование, контроль), осуществлял исполнительные и распорядительные функции, однако работал он не самостоятельно, а под постоянной опекой профильных (отраслевых) отделов обкома партии [8]. Поэтому формально главный институт в системе региональных государственных органов советского периода на деле оказывался в подчинённом положении. Советы народных депутатов как органы власти выполняли в значительной степени декоративные функции, которые прикрывали реальность – осуществление властных полномочий партийными структурами КПСС.

В рамках перестроечного периода данного этапа работали 2 созыва областного Совета народных депутатов – 19-й и 20-й, избранные в феврале 1985 г. и в июне 1987 г. Обе безальтернативные избирательные кампании продемонстрировали «нерасторжимое единство партии и

народа»¹. Однако веяния времени не заставили себя ждать: с 1986 г. на довыборах в облсовет появились первые жалобы на «нарушение принципа гласности» представителями партгосноменклатуры, участвующих в выборах. В качестве эксперимента на некоторых территориях вводилась процедура обсуждения нескольких кандидатов перед выдвижением, а также избрания в многомандатных округах, где появились первые проигравшие выдвиженцы [8, с. 227].

20-й созыв облсовета в условиях расширяющейся гласности и демократизации стал за много лет первым созывом, столь критично настроенным к результатам своей деятельности. Борьба с так называемой «парадностью» обнажила множество актуальных вопросов перестроечного периода, депутатская дисциплина заметно упала, а среди народных избранников широко распространились чувства деморализации и бессилия. Наиболее ярко общественная дискуссия о путях развития советского общества вспыхнет на следующем этапе, после осуществления планов, озвученных на XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС 1988 г.

Этап 2. «Вся власть Советам!» (март 1990 – август 1991 гг.).

В марте 1990 г. прошли первые альтернативные выборы депутатов облсовета, число которых было сокращено на 1/3 – до 300. Кампания продемонстрировала высокий уровень конкурентности (958 кандидатов, среди которых 86% никогда ранее не избирались), однако безальтернативность в округах допускалась. Именно таким путём были избраны все секретари Ростовского обкома КПСС и 25 руководителей городских и районных комитетов партии. Примечателен тот факт, что в новом облсовете 21 созыва среди избранников резко сократилось число депутатов-женщин (всего 17 ман-

датов – 5,6% депутатского состава) и представителей рабоче-крестьянского происхождения. Эти позиции были заняты широким кругом советской элиты (руководителей учреждений, общественно-политических и государственных структур) и интеллигенции [4].

В Советах появилась должность постоянного руководителя – председателя, и по идее, озвученной на XIX Всесоюзной партийной конференции КПСС, на эти позиции планировали избрать первых секретарей соответствующих структур КПСС. Таким образом, партийные лидеры должны были приобрести новую легитимность, а также не упустить политический потенциал, поскольку парткомы лишались ряда полномочий, перераспределённых в Советы и исполнительные структуры. Облсовет превращался в новый региональный центр политического управления. Бывший декоративный орган существенно повышал свой политический статус. Облисполком фактически стал подотчётен руководству Совета, а хозяйственные функции уходили из зоны ответственности КПСС. Однако в Ростовской области планам по совмещению двух ключевых политических должностей (руководитель облсовета и первый секретарь обкома КПСС) не суждено было сбыться.

За день до проведения сессии нового облсовета первый секретарь обкома Б. М. Володин был переведён в Москву и назначен в Госплан СССР. Председателем облсовета был избран руководитель облисполкома Л. А. Иванченко, который проработал на предыдущей должности около года. Доверять ему ещё и должность первого секретаря обкома КПСС однопартийцы не стали, и, таким образом, в Ростовской области оказались разведены 2 принципиальные должности. Между руководством обкома КПСС (В. Т. Суслин) и облсовета началось «перетягивание каната»: возникло немало трений относительно распределения полномочий. Совет не желал играть

¹ Протокол 1 сессии Ростовского областного Совета народных депутатов 19 созыва от 16 марта 1985 года // ГАРО. Ф. 3737. Оп. 13. Д. 1063. С. 297.

подчинённую роль, а рассматривал себя как главный центр политического влияния новой генерации. Обком же, в свою очередь, старался подчинить «чересчур самостоятельное» руководство Совета в известную колею партийной дисциплины и исполнительности. Похожие ситуации возникли и на местном уровне, где должности партийного руководителя и руководителя Совета оказались заняты разными людьми (Ростов-на-Дону, Таганрог, Новочеркасск, Азов и другие).

В перерывах между сессиями облсовета полномочия осуществлял новый коллегиальный орган – президиум облсовета, куда входили помимо руководителя и заместителей, председатели профильных комиссий. В некотором смысле президиум облсовета по своему функционалу стал аналогом бюро обкома КПСС, где в свое время вырабатывалась большая часть оперативных управленческих решений.

Существенно изменился и партийно-политический баланс сил. На первый взгляд, результаты голосования (1990 г.) можно было интерпретировать как однозначную победу компартии (239 депутатов (80%) – члены КПСС), однако необходимо отметить несколько нюансов:

- ряд избранников лишь формально принадлежали КПСС, а на практике оказывались жёсткими критиками официального курса;

- в рядах КПСС нередко состояли представители новой политической силы – депутатской группы «Демократическая Россия» (41 депутат, среди которых 14 членов КПСС), которая стала первым официально зарегистрированным оппозиционным депутатским объединением в региональном представительном органе;

- существенно упала партийная дисциплина: во фракцию вошли лишь 189 (79%) избранных депутатов с партийным билетом КПСС. Председатель облсовета Л. А. Иванченко отказался возглавлять партийную группу и даже войти в неё, поскольку считал, что должен на-

ходить компромисс между различными политическими группами.

Вместе с тем депутатский состав был довольно умеренно настроенным и мог, с одной стороны, поддерживать реформаторские инициативы, с другой – не выходил за рамки системности.

Этап 3. Период неопределённости и безвластия (август–декабрь 1991 г.) наступил после августовских событий 1991 г. и отставки председателя облсовета Л. А. Иванченко. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 августа 1991 г. он был снят с должности «за поддержку антиконституционной деятельности так называемого ГКЧП, нарушение Конституции и законов РСФСР, направленных на пресечение государственного переворота»¹. Данное решение не было юридически безукоризненным и впоследствии оказалось отменено. А с сентября по декабрь 1991 г. депутаты предприняли несколько попыток избрать нового руководителя, однако ни одна кандидатура не получала необходимого числа голосов. Представительный орган находился в состоянии деморализации и неопределённости. Ситуация разрешилась лишь в начале декабря 1991 г.

На заседании 5-й сессии 4 декабря 1991 г. в связи с неправовым решением Президиума Верховного Совета об отстранении от должности бывшего председателя Ростовского облсовета был поставлен вопрос о вотуме недоверия Л. А. Иванченко. Депутаты могли подтвердить мнение вышестоящего президиума и таким образом легитимировать его. Однако облсовет отказался поддерживать вопрос о недоверии («за» проголосовали лишь 16 депутатов), что фактически означало восстановление Л. А. Иванченко в должности. Выход из политической коллизии нашёлся доволь-

¹ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 23.08.1991 № 1633-I «Об освобождении от должности председателя Ростовского областного Совета народных депутатов» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901604520> (дата обращения: 27.11.2021).

но быстро: бывший руководитель облсовета зачитал заявление об отставке по собственному желанию.

Этап 4. Облсовет в условиях формирования новой модели власти (декабрь 1991 – октябрь 1993 гг.).

Новым председателем областного представительного органа власти был избран А. В. Попов, кандидатуру которого поддержал руководитель нового властного центра – глава администрации области В. Ф. Чуб. Эти два политика вместе ранее не работали, а решение было компромиссом в силу того, что у нового губернатора не было своих кандидатов, способных набрать большинство в действующем составе облсовета. А. В. Попов, имевший за плечами опыт партийной работы, мог консолидировать и реформаторов, и критически настроенных «бывших» представителей политической элиты, оставшихся не у дел после 1991 г.

Законодательство сохраняло за Советами ключевую роль в политическом управлении. Облсовет утверждал кадровые решения в структуре администрации, принимал программы развития и выделял на них средства, ежегодно заслушивал отчёт главы администрации области, осуществлял широкий круг контрольных полномочий, в значительной степени сохраняя прежнюю политическую модель взаимоотношений Совета с облисполкомом. Однако политическая реальность начала стремительно меняться. Новая структура – администрация области – была встроена в вертикаль исполнительных органов власти, напрямую Советам не подчинялась, а глава администрации непосредственно был назначен президентом России.

Нужно сказать, что облсовет поддерживал кандидатуру В. Ф. Чуба в момент его выдвижения, а сам будущий губернатор был в числе его депутатов. В этой связи, а также в силу индивидуальной склонности 2 руководителей к компромиссной линии политического поведения взаимодействие ветвей региональной власти

не вышло за рамки конструктивного сотрудничества, обошлось без публичных конфликтов и, тем более, не воспроизвело те форматы, которые осуществлялись на федеральном уровне в 1992–1993 гг. Как отметил А. В. Попов: «Мы не стали следовать идущей сверху дурной моде, выпячивать свои личные амбиции, претензии на лидерство»¹. При этом на местном уровне в Ростовской области между Советами и администрациями порой можно было наблюдать конфликтные отношения, особенно в тех территориях, где назначение главы администрации муниципалитета не встретило поддержки в местном Совете².

В этот период модель распределения властных полномочий только формировалась, а в федеральном центре «правила игры» постоянно подвергались корректировке. Тем не менее взаимодействие сильных Советов и полномочной, самостоятельной администрации обеспечивало взаимный контроль и ответственность.

В составе представительного органа находилась почти вся бывшая советская управленческая элита региона, вновь объединившаяся в 1993 г. во фракцию коммунистов. Численность её заметно сократилась и по иронии судьбы насчитывала столько же депутатов (41 человек), сколько в оппозиционной «Демократической России» в 1990–1991 гг. Консерваторы в облсовете были весьма критично расположены к проводимому правительством России реформаторскому социально-экономическому курсу, а также не упускали возможность указать на недостатки в работе администрации области, неоднократно инициировали решения, свидетельствующие о весьма оппозиционном настрое³. В такие мо-

¹ Такой нелегкий, но важный год // Молот. 1993. 4 февраля. С. 3.

² В основном глава администрации области В. Ф. Чуб при назначении глав местных администраций придерживался мнения соответствующего Совета за редкими исключениями.

³ См. напр.: Обращение Верховному Совету Россий-

менты В. Ф. Чуб формулировал своё отношение к происходящему: «Я просто не понимаю, что у нас с вами происходит, когда мы разделяем взгляды администрации и Совета на два разных взгляда»¹. Тем не менее отношения между облсоветом и администрацией в 1992–1993 гг. нельзя назвать конфликтными, а существовавшую политическую конфигурацию – нежизнеспособной и бесперспективной.

Этап 5. Переходный период (октябрь 1993 – март 1994 гг.). Критический настрой депутатов в процессе подведения первых итогов реформ усиливался, а в контексте противостояния президента России и Верховного Совета РФ оценки руководства облсовета дрейфовали в сторону поддержки российского парламента. В сентябре 1993 г. А. В. Попов заявил, что Указ Президента № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» носит «антиконституционный характер»². Однако после кровавых событий 3–4 октября 1993 г. позиция резко изменилась. Малый Совет области признал Указ Президента России № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и осудил «авантюристические действия бывшего руководства Верховного Совета, прежде всего его председателя Р. И. Хасбулатова и бывшего вице-президента А. В. Руцкого, приведшие к кровопролитию и дестабилизации общества»³. На последнем заседании областного Совета 20 октября 1993 г. было принято решение приостановить сессионную деятельность и передать полномочия Малому Совету, который после августа 1991 г. заменил

собой предшествующий постояннодействующий орган – президиум облсовета. Малый Совет доработал до момента избрания в марте 1994 г. нового регионального парламента – Законодательного Собрания Ростовской области (ЗСРО).

Этап 6. Региональный представительный орган в новых конституционных условиях (1994 г. – по настоящее время) серьёзно растерял властные полномочия и получил политический статус «младшего партнёра», «помощника» исполнительной ветви власти. Функционал существенно сократившегося по численности депутатского корпуса ЗСРО (более чем в 6 раз) был фактически ограничен законотворческой деятельностью с узким кругом возможностей участия в вопросах государственного управления и определения политического курса. Минимизирован был и контрольный потенциал регионального представительного органа. Произошло это в силу закреплённой юридически «победы» исполнительной ветви власти над законодательной в федеральной конституционной модели 1993 г. [6].

Новый представительный орган возглавил бывший руководитель облсовета А. В. Попов, который проработал в этой должности до 2007 г. Глава администрации Ростовской области В. Ф. Чуб на первом заседании ЗСРО сформулировал основной принцип взаимодействия парламента и исполнительных органов региона следующим образом: «Да, мы за разделение властей, но не за противопоставление их»⁴. В какой-то степени это выражалось самым буквальным образом: в первом созыве нового Законодательного Собрания (1994–1998 гг.) около половины состава занимали представители исполнительной ветви власти (9 заместителей главы администрации области, 5 руководителей областных ведомств, 9 глав муниципалитетов).

ской Федерации, Президенту России Б. Н. Ельцину // Молот. 1992. 27 августа.

¹ Стенограмма десятой сессии Ростовского областного Совета народных депутатов 21 созыва. 18–19 августа 1992 года. Заседание первое – 18 августа. Книга 1 // ГАРО. Ф. 3737. Оп. 16. Д. 67. С. 52.

² Протокол 16 внеочередной сессии Ростовского областного Совета народных депутатов 21 созыва. 23 сентября 1993 года // ГАРО. Ф. 3737. Оп. 16. Д. 122. С. 50–55.

³ Протокол № 17. Решение Малого Совета от 6.10.1993 года № 273 // ГАРО. Ф. 3737. Оп. 16. Д. 139. С. 3.

⁴ Стенограмма первого заседания Законодательного собрания Ростовской области от 12 апреля 1994 года // Текущий архив ЗСРО. Д. 13. С. 5.

Такое соотношение сил сказалось и на избранной региональной модели баланса ветвей власти. Устав Ростовской области, принятый 19 апреля 1996 г., закрепил существование слабой легислатуры, в значительной степени выполняющей подчинённую функцию. Депутаты первого созыва от «Яблока» М. В. Емельянов и А. В. Ищенко предприняли попытку расширить функционал представительного органа в альтернативном проекте Устава, однако голосов для его поддержки оказалось недостаточно [9]. Сотрудничество двух ветвей власти на Дону без публичных конфликтов и трений стало основным форматом взаимодействия на всём протяжении периода, вплоть до настоящих дней. В новых политических условиях в каком-то смысле была воспроизведена традиционная для советской системы модель работы представительной власти, выполняющая декоративную политическую роль.

Однако между советским облсоветом и Законодательным Собранием существовали и заметные отличия. В первую очередь, хотелось бы обратить внимание на внешние характеристики. Законодательное Собрание в профессиональном плане резко контрастирует с депутатскими составами облсовета: вместо рабочих и крестьян в креслах народных избранников оказались представители финансовой и политической элиты. Руководители и собственники коммерческих, промышленных предприятий заняли в первом созыве (1994–1998 гг.) 4 места (8,9%), во втором (1998–2003 гг.) – 20 (44,4%), в третьем (2003–2008 гг.) – 25 (55,5%), в четвёртом (2008–2013 гг.) – 29 (58%), в пятом (2013–2018 гг.) – 40 (66,7%), в шестом (2018 – н/вр) – 34 (56,6%). Весьма очевидна тенденция к повышению их доли в депутатских рядах Законодательного Собрания. Такой профессиональный состав депутатского корпуса обеспечивал определённую степень лояльности региональной политической власти.

Принципиально изменилась доля женщин среди избранных, которая со-

кратилась с 44–48% в 1980-е годы до 2–6% в период 1990–2008 гг. Лишь в 4–6 созывах наблюдается тенденция к увеличению (11–15%). Похожая ситуация с присутствием молодёжи в депутатской среде: по сравнению с советским облсоветом представительство лиц до 35 лет упало в 2,5–4,5 раза.

Политика в отношении фракционности тоже видоизменилась. В однопартийном облсовете необходимости в депутатских группах не было. 21-й созыв облсовета (1990–1994 гг.), разделённый на 2 исторических периода, имел двухфракционный состав (депутатские группы власти и оппозиции, поменявшиеся местами после 1991 г.). Первое десятилетие существования Законодательного Собрания (1994–2004 гг.) руководство проводило курс на деполитизацию деятельности регионального парламента. Требования к созданию партийных фракций (групп) неоднократно корректировались с целью недопущения создания депутатских объединений, несмотря на присутствие небольшой, но заметной доли партийцев в ЗСРО (табл. 1). Подобная линия политического поведения некоторое время была федеральным трендом, и была свойственна команде губернатора В. Ф. Чуба, который неоднократно подчёркивал, что занимается «не политикой, а хозяйственной деятельностью».

В начале 2000-х гг. федеральная конъюнктура в отношении политических партий изменилась: был взят курс на построение более действенной партийной системы, приняты изменения в избирательном законодательстве. В итоге эра беспартийных «крепких хозяйственников» в депутатских рядах завершилась в 2004 г. с созданием первой фракционной группы («Единая Россия»), которая к концу созыва вобрала в себя более 3/4 депутатского состава. Дальнейшие 3 депутатских созыва были полностью партийными, а количество партийных фракций постоянно росло:

– 4-й созыв (2008–2013 гг.): 90% – «Единая Россия», 10% – КПРФ;

Таблица 1 / Table 1

Основные характеристики региональных представительных органов Ростовской области (1985–2022 гг.) / Main characteristics of the regional representative bodies of the Rostov region (1985–2022)

	РОСНД 19 созыва 1985-1987 гг.	РОСНД 20 созыва 1987-1990 гг.	РОСНД 21 созыва 1990-1993 гг.	ЗСРО 1 созыва 1994-1998 гг.	ЗСРО 2 созыва 1998-2003 гг.	ЗСРО 3 созыва 2003-2008 гг.	ЗСРО 4 созыва 2008-2013 гг.	ЗСРО 5 созыва 2013-2018 гг.	ЗСРО 6 созыва 2018-н/вр
Годы работы									
Число депутатов	450	450	300	45	45	45	50	60	60
Срок полномочий	2,5 года	2,5 года	5 лет	4 года	5 лет	5 лет	5 лет	5 лет	5 лет
Доля женщин среди депутатов	48,4%	44%	5,6%	6,6%	2,2%	6,6%	12%	11,6%	15%
Доля молодых депутатов (до 35 лет)	26,6% (120 комсомольцев)	24,4% (110 комсомольцев)	14,6% (44 депутата)	6,6%	6,6%	11,1%	6%	10%	8,3%
Партийный состав	Блок коммунистов и беспартийных	Блок коммунистов и беспартийных	Фракции (до августа 1991 года): Демократическая Россия 41 (13,6%), КПСС - 189 (63%). С 1993 года фракция КПРФ - 41 (13,6%).	Фракций нет. Яблоко - 4 (8,8%), КПРФ - 2 (4,4%), Держава - 1 (2,2%).	Фракций нет. КПРФ - 9 (20%), «Яблоко» - 3 (6,6%).	С 2004 г. Единая Россия - 20 (в конце созыва 34 депутата (75,5%)), «Яблоко» - 3 (6,6%) КПРФ - 1 (2,2%)	Единая Россия - 45 (90%), КПРФ - 5 (10%)	Единая Россия - 52 (86,6%), КПРФ 6 (10%), СР - 2 (3,3%)	Единая Россия - 47 (78,3%), КПРФ - 8 (13,3%), СР - 2 (3,3%), ЛДПР - 2 (3,3%), КР - 1 (1,6%).
Избирательная система	Безальтернативное голосование	Безальтернативное голосование	Альтернативное мажоритарная	Мажоритарная	Мажоритарная	Мажоритарная	Смешанная	Смешанная	Смешанная
Явка на выборы	99,99%	99,66%	Нет данных	35,22%	41,7%	44%	69,7%	42,06%	45,43%
Председатель органа власти	Не предусмотрен, только на время сессии	Не предусмотрен, только на время сессии	Л. А. Иванченко (1990–1991 гг.); А. В. Попов (1991–1993 гг.)	А. В. Попов	А. В. Попов	А. В. Попов	В. Е. Дерябкин	В. Е. Дерябкин до 2016 г., После – А. В. Ищенко	А. В. Ищенко

Основные профессиональные группы	197 (43,7%) рабочих, 58 (12,8%) колхозников	197 рабочих (43,7%); 54 колхозника (12%)	87 (29%) рабочих, 36 (12%) руководителей предприятий, 14 (4,6%) колхозников, 22 (7,3%) руководителей сельхозпредприятий, 78 (26%) представителей органов власти, управления, 26 (8,6%) сотрудники учебных заведений	Представители исполнительной власти – 23 (51,1%); руководители с/х предприятий – 6 (13,3%); руководители предприятий – 4 (8,9%)	Руководители предприятий – 20 (44,4%), руководители с/х организаций – 8 (17,8%) представителей органов власти – 6 (13,3%),	Руководители предприятий – 25 (55,5%), представители органов власти – 6 (13,3%), представители здравоохранения – 4 (8,9%), представители с/х организаций – 5 (11,1%)	Руководители предприятий – 29 (58%), Представители органов государственной власти – 17 (34%)	Руководители предприятий и организаций – 40 (66,7%), представители органов власти – 18,3%)	Руководители предприятий и организаций (56,6%)
Взаимоотношения с другими центрами политического влияния	Декоративный орган для легитимации решений КПСС. Облисполком в составе Совета – подчиняется КПСС.	Декоративный орган для легитимации решений КПСС. Облисполком в составе Совета – подчиняется КПСС.	Ключевой политический институт при ослабевающем влиянии КПСС. Облисполком в составе Совета. После 1991 г. – па- ритетные отношения с администрацией РО	ЗСРО в позиции «младшего партнёра» исполнительной ветви власти. В депутатском корпусе большинство – представители исполнительной власти. Закрепление баланса политических сил в Уставе региона.	ЗСРО в позиции «младшего партнёра» исполнительной ветви власти. Департизация работы в ЗС. Введение практики «правительственных часов». Создание КСП.	ЗСРО в позиции «младшего партнёра» исполнительной ветви власти с тенденцией к росту политического влияния. Появление партийной фракции ЕР. Предоставление ЗС права наделять полномочиями губернатора, права объявления недоверия. Право принятия программ социально-экономического развития региона и отчётов.	ЗСРО в позиции «младшего партнёра» исполнительной ветви власти с тенденцией к росту политического влияния. Двухфракционный состав. Наделяние правом заслушивать отчёт губернатора.	ЗСРО в позиции «младшего партнёра» исполнительной ветви власти с тенденцией к росту политического влияния. Многопартийное Собрание.	ЗСРО в позиции «младшего партнёра» исполнительной ветви власти с тенденцией к росту политического влияния. Многопартийное Собрание.

Источник: составлено автором

– 5-й созыв (2013–2018 гг.): 86,6% – «Единая Россия», 10% – КПРФ, 3,3% – «Справедливая Россия»;

– 6-й созыв (2018 – н/вр): 78,3% – «Единая Россия», 13,3% – КПРФ, 3,3% – «Справедливая Россия», 3,3% – ЛДПР, 1,6% – «Коммунисты России».

В качестве меры, способствующей деэлитизации представительных органов, следует предложить увеличение состава депутатов Законодательного Собрания.

Созданное в 1994 г. ЗСРО за свою историю увеличило число депутатов на 1/3 (с 1994 г. – 45 депутатов, с 2008 – 50, с 2013 – 60). При этом действующее законодательство позволяет расширить число избранных ещё почти в 2 раза – до 110 человек. В случае реализации этого предложения появятся предпосылки к усилению самого регионального парламента, политических партий, участвующих в нём, более полноценному представительству избирателей и плюрализации, а также более действенной работы ЗСРО в качестве источника кадрового резерва.

Существенный потенциал к усилению статуса депутата может быть заложен через изменение статуса депутатского запроса (как индивидуального, так и от лица всего ЗСРО). Очевидно, что усиление контрольных функций представительных органов всех уровней следует рассматривать как одну из действенных мер по совершенствованию антикоррупционной деятельности.

Определённый политический вектор потенциальных изменений подсказывает и логика федеральной политической реформы, в т. ч. выраженная в конституционных коррективах 2020 г. Дальнейшее усиление региональных парламентов возможно через влияние победившей партии в ЗСРО на процесс формирования и работы исполнительных органов власти (различного рода согласования (консультации) с депутатами назначений на должности в правительстве региона).

Таким образом, за исследуемый период региональный парламент пережил сле-

дующую трансформацию: из декоративного органа, обрамляющего партийную монополию на власть, Совет народных депутатов превратился на непродолжительный период (1990–1991 гг.) в ключевой властный институт, модель работы которого следом за августовскими событиями 1991 г. опять подверглась корректировке. На следующем этапе существования полномочного облсовета и выстроенной новой вертикали исполнительной ветви власти создавались определённые условия, дающие шанс на успех демократизации. Противостояние в Федеральном центре между президентскими структурами и Верховным Советом РФ, завершившееся кровавым столкновением осенью 1993 г. и принятием новой Конституции РФ, нарушило баланс сил в пользу победившей стороны в конфликте. С этого момента политический потенциал представительных органов существенно сократился. Конституционная политическая модель была закреплена на региональном уровне в период разработки и принятия Устава Ростовской области. В новых условиях региональный парламент реализует ограниченный круг функций, а его состав в большинстве своём представляет собой элитный слой региона.

Тенденцией последних 20 лет является осторожное наделение регионального парламента дополнительным политическим функционалом, что позволило некоторым образом откорректировать последствия «травмы» 1993 г. Однако политическая практика пока не даёт заметных исторических примеров демонстрации особого мнения регионального парламента, который предпочитает существовать в фарватере курса исполнительной ветви власти.

С партийным представительством тесно связан вопрос использования различных электоральных формул на выборах. За период с 1994 г. по н/вр Законодательное Собрание Ростовской области формировалось 6 раз: 1994, 1998, 2003, 2008, 2013, 2018. 1–3 созывы избирались

по мажоритарной системе, позже применялась смешанная модель. Российское законодательство предоставляло возможность провести избирательную кампанию 2003 г. по смешанной избирательной модели, однако региональной элитой был избран консервативный и проверенный ранее сценарий формирования депутатского корпуса. Конкурентность на выборах, безусловно, изменила характер избирательных кампаний по сравнению с выборами 1980-х гг., но при этом высокая степень предсказуемости итогов голосования является знаком времени.

Заметным трендом последних лет стало осторожное наделение регионального представительного органа дополнительным контрольным и политическим функционалом:

- введение практики «правительственных часов»;
- создание контрольно-счётной палаты (2001 г.);
- право утверждения программ регионального развития, а также отчётов об их исполнении¹;
- появление процедуры отчётности главы исполнительной власти региона (с 2010 г.);
- право избрания главы исполнительной власти (реализовано в 2005 и 2010 гг. и затем отменено), а также право инициировать его отставку.

Однако ростовские законодатели за рассматриваемый исторический период предпочли «дружить» с исполнительной ветвью власти больше, чем демонстрировать собственное мнение. Определённый шанс к изменению сложившегося соотношения сил возникал в период региональной элитной трансформации, связанной со сменой губернатора Ростовской области (2010 г.). Депутаты, среди которых существенную долю занимали представители команды В. Ф. Чуба, готовы были проявить стремление к большей самостоятельности от исполнительной ветви власти и новой административной

элиты. Однако председатель Законодательного Собрания области, бывший заместитель губернатора В. Е. Дерябкин, сменивший в 2007 году А. В. Попова, предпочёл встроиться в команду нового губернатора на вторых ролях и не предпринял результативных действий для объединения вокруг себя политиков, сориентированных на усиление веса регионального парламента². Сохранить должность руководителя регионального парламента В. Е. Дерябкину помог всероссийский скандал с выборами в ЗСРО в сентябре 2013 г., когда 3 оппозиционные фракции (КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия») выразили своё несогласие с результатами голосования. Как итог: в структуре исполнительной власти Ростовской области произошли кадровые изменения – были сняты с должностей ответственные за избирательную кампанию. Кроме того, было принято решение сохранить прежнее руководство ЗСРО. В 2016 г. В. Е. Дерябкин был делегирован в Государственную Думу ФС РФ, а на должность председателя ЗСРО был избран один из самых опытных депутатов регионального парламента А. В. Ищенко.

После смены главы администрации Ростовской области в 2010 г. отношения регионального парламента с новой административной элитой существенным образом не изменились. Губернатор Ростовской области В. Ю. Голубев по сложившейся ранее традиции присутствует на заседаниях Законодательного Собрания, а выборы в ЗСРО находятся под постоянным контролем структур исполнительной власти.

Заключение

Анализируя эволюцию регионального представительного органа в Ростовской области, следует обратить внимание на полноту выполнения им классических парламентских функций. В специальной литературе традиционно выделяют

¹ Позже это право было отменено.

² С 2016 г. В. Е. Дерябкин является депутатом Государственной Думы ФС РФ.

5 таких полномочий: представительство народа, законодательная деятельность, участие в руководстве государственными делами, назначение на государственные должности, контроль [1]. Схематично, с известной долей упрощения, представим эволюцию выполнения региональными представительными органами Ростовской области этих функций в 1985–2022 гг. (табл. 2).

Таблица 2 / Table 2

Эволюция выполнения региональными представительными органами Ростовской области парламентских функций в 1985–2022 гг. / The evolution of the performance of parliamentary functions by regional representative bodies of the Rostov Region in 1985–2022

	1985–1990 гг.	1990–1991 гг.	1992–1993 гг.	1994–н/вр
Представительская функция	Формально, безальтернативные выборы	Полноценно, альтернативные выборы, широкий депутатский состав	Полноценно, альтернативные выборы, широкий депутатский состав	Полноценно, альтернативные выборы, элитизация депутатского состава
Законодательная функция	Формально, легитимация уже принятых решений	Полноценно	Полноценно	Полноценно
Руководство государственными делами	Формально, легитимация уже принятых решений	Полноценно. Советы – центр принятия государственных решений.	Полноценно. Советы – центр принятия государственных решений	Ограниченно. Вторые роли в вопросах государственного управления
Назначения на государственные должности	Формально, легитимация уже принятых обкомом КПСС решений	Полноценно. Совет формирует исполнительную структуру власти – облисполком	Полноценно. Совет согласовывает ключевые назначения в администрации области	Ограниченно. Узкий круг кадровых решений
Парламентский контроль	Слабо развит. Через структуры народного контроля, наказания избирателей, запросы	Полноценно. Широкие контрольные функции.	Полноценно. Широкие контрольные функции.	В 1990-е гг. – слабо. Позже с постепенным наращиванием политического потенциала регионального парламента с минимальной практикой.

Источник: составлено автором

Дата поступления в редакцию 29.11.2021

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян С. А. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.
2. Берковский Б. Л., Белоцерковский Г. А. «Это из нашей истории строки...». Ростов н/Д., ИП Ютишев А. С., 2019. 158 с.
3. Венков А. В., Стариков Н. В. И. А. Бондаренко: жизнь и судьба. Ростов-на-Дону: Первая типография АРО, 2010. 412 с.
4. Выборы и референдумы в Ростовской области. 1989–2004 / под ред. С. В. Юсова. Ростов н/Д., 2004. 564 с.
5. История парламентаризма на Дону. Из прошлого в современность : мат-лы науч.-практ. конф. Ростов-на-Дону, 12 апреля 2019 г./ под ред. А. В. Ищенко. Ростов н/Д., 2019. 128 с.
6. Никонов В. Конституционный дизайн // Современная российская политика: курс лекций / под ред. В. Никонова. М.: ОЛМА-Пресс, 2003, 222 с.
7. Пупыкин Р. А. Эволюция партийной системы в Ростовской области // Лидеры, группы, массы: российская полития и вызовы современности: IX Южно-российский политологический конвент : мат-лы Всероссийской конференции с международным участием. Ростов-на-Дону, 28–29 октября 2019 г. Москва: Перо, 2019. С. 149–157.
8. Чувев С. В. Перестройка 1985–1991 гг. на Дону: лица, события, исторические итоги. М.: Издательские решения, 2020. 624 с.
9. Чувев С. В. Борьба за полномочия. К 25-летию принятия Устава Ростовской области // Вопросы истории. 2021. № 10-1. С. 67–74.

REFERENCES

1. Avakyan S. A. [The 2020 Constitutional reform and Russian parliamentarism: reality, decisions, expectations]. In: *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Yurisprudenciya* [Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence], 2020, no. 3, pp. 7–33.
2. Berkovsky B. L., Belotserkovsky G. A. “*Eto iz nashey istorii stroki...*” [“This is from our history line...”]. Rostov-on-Don, IP Yutishev A. S. Publ., 2019. 158 p.
3. Venkov A. V., Starikov N. V. I. A. *Bondarenko: zhizn' i sudba* [I. A. Bondarenko: life and fate]. Rostov-on-Don, Pervaya tipografiya ARO Publ., 2010. 412 p.
4. Yusov S. V., ed. *Vybory i referendumy v Rostovskoy oblasti. 1989–2004* [Elections and referenda in the Rostov region. 1989–2004]. Rostov-on-Don, 2004. 564 p.
5. Ishchenko A. V., ed. *Istoriya parlamentarizma na Donu. Iz proshlogo v sovremennost : mat-ly nauch.-prakt. konf., Rostov-na-Donu, 12 aprelya 2019 g.* [The history of parliamentarism on the Don. From the past to the present: materials of scientific and practical conference, Rostov-on-Don, April 12, 2019]. Rostov-on-Don, 2019. 128 p.
6. Nikonov V. [Constitutional design]. In: Nikonov V. *Sovremennaya rossiyskaya politika : kurs lektсий* [Modern Russian politics : a course of lectures]. Moscow, OLMA-Press Publ., 2003. 222 p.
7. Pupykin R. A. [The evolution of the party system in the Rostov region]. In: *Lidery, gruppy, massy: rossiyskaya politiya i vyzovy sovremennosti: IX Yuzhno-rossiyskiy politologicheskiy konvent : mat-ly Vserossiyskoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiyem. Rostov-na-Donu, 28–29 oktyabrya 2019 g.* [Leaders, groups, masses: Russian politia and challenges of our time: 10th South-Russian political science convention : materials of the All-Russian Conference with international participation. Rostov-on-Don, 28–29 October 2019]. Moscow, Pero Publ., 2019, pp. 149–157.
8. Chuev S. V. *Perestroyka 1985–1991 gg. na Donu: litsa, sobytiya, istoricheskiye itogi* [Perestroika 1985–1991 on the Don: faces, events, historical results]. Moscow, Izdatelskie resheniya Publ., 2020. 624 p.
9. Chuev S. V. [The struggle for authority. To the 25th anniversary of the adoption of the Charter of the Rostov Region]. In: *Voprosy istorii* [Questions of History], 2021, no. 10-1, pp. 67–74.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Чуев Сергей Владимирович – кандидат исторических наук, доцент департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;
e-mail: sv_chuev@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey V. Chuev – Cand. Sci. (History), Assoc. Prof., Department of Political Science, Financial University under the Government of the Russian Federation; e-mail: sv_chuev@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Чуев С. В. Вехи эволюции региональной представительной власти в Ростовской области (1985–2022 гг.) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2022. № 2. С. 142–156.

DOI: 10.18384/2310-676X-2022-2-142-156

FOR CITATION

Chuev S. V. Milestones in the evolution of regional representative government in the Rostov region (1985–2022). In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: History and Political Sciences*, 2022, no. 2, pp. 142–156.

DOI: 10.18384/2310-676X-2022-2-142-156