

## **История становления местного самоуправления в Семикаракорском районе Ростовской области ( 1990-1996 годы)**



Выставка подготовлена сотрудниками муниципального архива  
Администрации Семикаракорского района Ростовской области

История становления местного самоуправления в Семикаракорском районе Ростовской области началась с реформы органов государственной власти. До 1990 года на территории района действовал Семикаракорский районный Совет народных депутатов и являлся органом государственной власти, законодательным органом – сессия районного Совета. На первой сессии райсовета избирались члены исполкома. Деятельность исполкома строилась на основе коллегиальности, регулярной отчетности перед избирателями. Характерной особенностью так называемой «советской» системы было провозглашение и юридическое закрепление полновластия представительных органов с подчинением по вертикали их исполнительных органов – исполкомов. Формально Совет обладал полной властью на территории района. В действительности же все полномочия по осуществлению исполнительно-распорядительных функций были сосредоточены в исполкоме при жестком директивном руководстве и контроле со стороны партийных органов. Именно исполком обладал реальной административной властью, в том числе и по отношению к Совету. У райкома партии была директивная, ничем не ограниченная власть, как над исполкомом, так и над Советом, не неся при этом ни какой юридической ответственности.

В 1990 году ситуация в Семикаракорском районе начала радикально меняться, так как были проведены в стране относительно демократические выборы в Советы народных депутатов РСФСР и выборы депутатов Областного Совета народных депутатов, прошедшие на территории района 4 марта 1990 года. Возникли политические предпосылки для действительного перехода властных полномочий от райкомов партии и исполкомов к Советам.

ПРОЛЕТАРИИ ВСЕХ СТРАН, СОЕДИНЯЙТЕСЬ

Газета выходит  
с января 1935 года

# За избобшше

СУББОТА,  
3 МАРТА 1990 ГОДА

Цена 8 коп.  
27 (7617)

Сегодня  
в номере:  
МЫСЛИ О ПРОЕКТЕ  
ПЛАТФОРМЫ ЦК  
КПСС.  
4 МАРТА — ВЫБОРЫ  
В НАРОДНЫЕ ДЕПУТА-  
ТЫ РСФСР И МЕСТНЫЕ  
СОВЕТЫ.  
ЗДРАВСТВУЙ, НО-  
ВАЯ ШКОЛА!  
ОБЗОР ПИСЕМ.

ОРГАН СЕМИКАРАКОРСКОГО РАЙОННОГО КОМИТЕТА КПСС И РАЙОННОГО СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

## 4 марта — все на выборы!

### УВАЖАЕМЫЕ ИЗБИРАТЕЛИ!

Близится к завершению избирательная кампания. 4 марта в 7 часов утра в районе распахнут двери 36 избирательных участков. Вы можете прийти на свой участок в удобное для вас время, но не позднее 20 часов.

Районная избирательная комиссия приглашает вас исполнить свой гражданский долг и конституционное право — принять участие в выборах народных депутатов РСФСР и местных Советов. Каждый избиратель (за исключением больных) должен голосовать самостоятельно, при этом необходимо представить документ, удостоверяющий вашу личность. Голосование за других лиц не допускается.

Члены участковой избирательной комиссии вам вручат пакет бюллетеней. Не торопитесь опустить их в избирательный ящик. Разберитесь в них основательно в кабине для голосования, где должен находиться только голосующий. Если вам потребуется помощь, пригласите в кабину любого гражданина, кроме членов участковой избирательной комиссии. Обратите внимание, что в этот раз вы впервые получите бюллетень по выборам народных депутатов РСФСР по национально-территориальному избирательному округу. Такие округа образованы впервые, они — детище нашей перестройки. Непривычно пока для нас и число кандидатов, стоящих в бюллетенях. По некоторым округам в бюллетене может быть до семи фамилий кандидатов, а оставить вам надо в каждом бюллетене только одного, на ваш взгляд, самого достойного быть избранным депутатом соответствующего звена Советов.

Фамилии, имена, отчества кандидатов, против которых вы голосуете, четко вычеркните в бюллетене.

Напомним, бюллетень, где останется больше одной фамилии, согласно Закону, считается недействительным. Он не учитывается при подсчете голосов ни «за» ни «против». Такие бюллетени могут стать одной из причин повторного голосования.

Уважаемые товарищи! Ждем вас на избирательных участках!

Районная избирательная комиссия.

**СТАТИСТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ**  
 об организационной работе Советов народных депутатов  
 и изменениях в составе народных депутатов за январь—декабрь 1991 года

наименование Совета, составившего отчет: Семикаракорский районный  
 району звена Советов составивших отчет: районному  
 самостоятельности за 1991 год Советов: —  
 Советов, по состоянию на 1.01.92: один  
 Советов, в которых дан отчет: один  
 Советов, в которых избраны малые Советы: один  
 депутатов в малых Советах, по состоянию на 1.01.92: 8

	№№ п/п		№№ п/п
<b>1. СЕССИИ СОВЕТОВ</b>		<b>4. ДЕПУТАТСКИЕ ГРУППЫ</b>	
по сессиям Советов за отчетный период	1.	Депутатских групп, всего	6
в том числе:		в том числе:	
по сессиям Советов, несостоявшимся из-за отсутствия кворума	1.1	территориальных	6.1
рассмотрено вопросов на сессиях Советов	2.	по партийной принадлежности	6.2
в том числе:		<b>5. ДЕПУТАТЫ СОВЕТОВ</b>	
формаций о работе президиумов Советов между сессиями	2.1	Число избирательных округов, всего	7.
в том числе:		в том числе:	
использованы мандаты депутатов	2.2	избирательных округов	7.1
по инициативе депутатов	2.3	в том числе:	
по инициативе депутатов	2.4	избирательных округов	7.2
по инициативе депутатов	2.5	избирательных округов	7.3
по инициативе депутатов	2.6	избирательных округов	7.4
<b>ПОСТОЯННЫЕ КОМИССИИ</b>		<b>6. ДЕПУТАТЫ СОВЕТОВ</b>	
по инициативе депутатов	3.	в том числе:	
по инициативе депутатов	4.	избирательных округов	6.1
<b>НАКАЗЫ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</b>		<b>7. ДЕПУТАТЫ СОВЕТОВ</b>	
выданы, принятых к исполнению	5.	в том числе:	
из них: выполнены	5.1	избирательных округов	7.1

**6. СОСТАВ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ, ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ, ГЛАВ АДМИНИСТРАЦИИ И ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ**

№№ п/п	Председатели Советов	Зам. председателей Советов	Главы администрации	Пр. и др.
15. Было на начало отчетного периода	I	I	—	—
16. Сменилось за отчетный период в том числе:	—	—	—	—
16.1 освобождены от обязанностей, как несправившиеся или скомпрометировавшие себя	—	—	—	—
17. Всего на конец отчетного периода из них:	I	I	I	I
17.1 имеют высшее и незаконченное высшее образование	I	I	I	I
17.2 имеют среднее специальное и среднее образование	—	—	—	—
18. Совмещают указанные должности с другими должностями	—	—	—	—
в том числе:				
18.1 число председателей Советов, совмещающих должности глав администрации	—	—	—	—
18.2 число председателей Советов, совмещающих должности председателей исполнительных комитетов Советов	—	—	—	—
18.3 число председателей Советов, совмещающих должности руководителей и прочие должности	—	—	—	—

М. П. Председатель Совета народных депутатов А.Т.С. (подпись)  
 16 января 1992 г.

Решением 1 сессии Семикаракорского райсовета 21 созыва от 14 марта 1990 года председателем райсовета был избран Зимовец Анатолий Григорьевич. Он совмещал и должность секретаря РК КПСС Семикаракорского района. Образован Президиум райсовета в количестве 17 человек из числа депутатов. Председателем Президиума являлся председатель райсовета. Президиум райсовета готовил и проводил сессии райсовета, принимал участие в подготовке организационно-правовых документов, руководил деятельностью предприятий района, постоянных комиссий райсовета. Были созданы постоянные комиссии райсовета: планово-бюджетная, по здравоохранению и социальному обеспечению, по социалистической законности и охране общественного порядка, по сельскому хозяйству и охране природы, по народному образованию и культуре, по торговле, общественному питанию и бытовому обслуживанию, по делам молодежи и спорту, по промышленности, транспорту и связи, по работе с общественными формированиями, по строительству и жилищно-коммунальному обслуживанию населения

На этой же сессии избран исполнительный комитет районного Совета в количестве 11 человек. Председателем исполкома районного Совета был избран Павлов Петр Григорьевич. (Фонд Р-12. ОП.1. Д.799. Л.1-67.)

Избранный на первой организационной сессии Президиум райсовета был упразднен на 7 сессии райсовета от 19.11.1991 года и избран малый Совет районного Совета в количестве 8 человек. Председатель малого Совета являлся председателем райсовета. Избрание малого Совета — новая форма работы представительных органов власти. Малый Совет формировался Советом народных депутатов в количестве 10% от их состава, т.е. был образован в структуре представительного органа власти. Таким образом, был сформирован небольшой работоспособный орган - малый Совет, деятельность которого объективно была организована на полупрофессиональной основе. Был создан достаточно эффективный механизм обратной связи с избирателями. (Фонд Р-12. ОП.1. Д.812. Л.210.)

Депутатский актив райсовета состоял из 75 депутатов. Все депутаты являлись членами постоянных комиссий райсовета. Так как численность депутатов райсовета была 75 человек и их работа не предусматривала оплачиваемой основы, поэтому невозможность совмещения депутатской деятельности с основной работой при ежемесячном проведении сессий приводила в конечном итоге к проблеме обеспечения кворума. Однако многочисленность депутатского корпуса создавала условия наиболее адекватного представительства интересов избирателей различных профессиональных и социальных групп.

(Фонд Р-12. ОП.1 Д. 821. Л.1, 1 оборот.)

Из доклада первого секретаря РК КПСС, председателя районного Совета  
Анатолия Григорьевича Зимовца на пятой сессии районного Совета народных депутатов  
двадцать первого созыва, 27 марта 1991 год



7. тов. Зимовец А.Г. – председатель райсовета; первый секретарь  
РК КПСС, депутат от 57 избирательного округа.

Наша сессия проходит в катастрофическое время для страны.  
По России принято около 270 законодательных актов, по СССР – около 300,  
которые порой противоречат друг другу. От активности депутатов зависит  
определение основной линии райсовета, его исполкома. Нас настораживает  
пассивное отношение некоторых депутатов к происходящим событиям.  
Неужели их не волнует, что будет происходить в районе, как будут  
решаться назревшие проблемы.

Анатолий Григорьевич Зимовец 26.10.1951г.-24.12.1998г. Окончил Донской сельскохозяйственный институт. Трудовую деятельность начал в 1977 году главным ветврачом откормсохоза «Семикаракорский». Затем работал первым секретарем РК ВЛКСМ, секретарем парткома винсовхоза «Кочетовский», директором винсовхоза «Шаминский», первым секретарем РК КПСС Семикаракорского района. (Фонд Р-13 Л. ОП.1Л. Д.21. Л.60.)

Острее всего вопросом является продовольственное обеспечение населения  
в районе. Все хозяйства ждали самостоятельности. Дождались. И что же?  
На 1991 год спланировали так, что поголовье КРС снизилось на 1 тыс. голов,  
привесы – мизерные, молоко – ниже уровня 1990 года. Некоторые совхозы  
поторопились продать зерно, а теперь поголовье кормить нечем. Здесь вина  
райисполкома и безответственность руководителей совхозов и АПО.  
На заседаниях исполкомов нужно заслушивать таких руководителей.  
В этом году фонды района несколько увеличены, на каждого жителя района  
будет выделено на месяц по 1 кг мяса, 200 гр масла сливочного.  
Совхозы на ярмарках регулярно торгуют мясом, хотя и убыточно для хозяйств.  
Хотелось бы спросить руководителей перерабатывающих предприятий:  
Почему консервный завод и сырзавод торгуют своей продукцией по ценам,  
хотя повышения ещё не было?

(Фонд Р-12. ОП.1. Д.812. Л.8, 9.)

С реформой 24 мая 1991 года на смену исполкомам местных Советов пришло понятие «местная администрация». Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного совета в отличие от прежних исполкомов.

В соответствии с Законом от 05.07.1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» органом управления района становится местная Администрация, деятельностью которой руководил глава. Он должен был избираться на 5 лет, путем всеобщих, прямых выборов на территории района при тайном голосовании. На переходный период глава администрации Ростовской области В.Ф. Чуб произвел назначение глав Администраций районов области из 2-х, 3-х кандидатов.

19.11.1991 года на 7 сессии райсовета обсуждались кандидатуры на пост главы Администрации Семикаракорского района. Присутствующие на сессии казаки выдвинули своих кандидатов: Панькина А.Н.- председателя строительного кооператива «Заря», Павловского Н.И. – инженера-энергетика АПО. Партийная ячейка Демократической партии выдвинула: Белоусова Н.И. – ветврача совхоза «Лиманский». Коллектив консервного завода выдвинул - Шищенко А.В. – председателя горисполкома. Постоянные комиссии райсовета на своих заседаниях выдвинули 5 кандидатов: Бударина Н.Д. – начальника ПМК «Ростовводмелиорация», Зимовца А.М. – председателя райсовета, Павлова П.Г. – председателя исполкома, Котлярова М.Д. – директора консервного завода, Ткаченко Н.И. – заместителя председателя райсовета. Всего было выдвинуто 9 кандидатов на пост главы Администрации района. 4 кандидата на пост главы Администрации (Котляров, Ткаченко, Шищенко и Бударин) заявили о снятии своих кандидатур. В ходе тайного голосования были определены 2 кандидатуры: Зимовца А.Г. и Павлова П.Г. Обсуждение этого вопроса происходило весьма бурно. Выступления кандидатов на пост главы администрации района свидетельствуют о том, ни депутаты, ни представители общественных движений были не готовы к проведению выборов на территории Семикаракорского района.

Н.Д. Бударин подчеркнул: *«На сегодня демократия – это демагогия в нашем понятии. Мы все хотим много, но ничего не делаем для этого. Просим повышения зарплаты, но снижаем производительность труда. На сегодня мы увлеклись борьбой с политической системой, уклонились от главной задачи – повышения темпов производства. Сейчас будет много желающих прийти к власти, но обновление болезненно скажется на жителях района. Я буду не против, вступить в борьбу на прямых выборах главы в 1992 году.»* По мнению А.Г. Зимовца: *«... главные вопросы, которые нам нужно решить, это сохранить район таким, каким он есть».* П.Г. Павлов обратил внимание на то, что: *«Обстановка в районе непредсказуемая. Нужно все хорошо взвесить. Есть пути, чтобы в районе было стабильно. .... Надо всем вместе и казачеству и депутатам решать социальные вопросы».* Высказал мнение Кузнецов Н.К. – председатель районного Общества инвалидов: *« ... мы дошли до такой жизни, что сами не можем избрать себе главу, нам его назначают».* Е.П. Солодовников - представитель Семикаракорского казачества призвал к мирной жизни: *«Зачем нам конфронтация. Нам нужно жить мирно».*

Согласно принятого решения от 19.11.1991 года на 7 сессии районный Совет народных депутатов решил рекомендовать для назначения на пост главы администрации Семикаракорского района Зимовца А.Г. и Павлова П.Г.

(Фонд Р-12. ОП.1. Д.812. Л.173-216.)

С принятием Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» в 1991 году свою деятельность исполком Семикаракорского райсовета прекращает на основании решения 8 (внеочередной) сессии Семикаракорского районного Совета народных депутатов трудящихся 21 созыва от 25.12.1991 года.

(Фонд Р-12. ОП.1. Д.812. Л.263).



Павлов Петр Григорьевич. 24.08.1942 г.р. Закончил Азово-Черноморский институт механизации сельского хозяйства. В 1959 году начал трудовую деятельность рабочим в совхозе «Висловский» Семикаракорского района. Учился в институте и работал механиком, а затем заведующим мастерскими Тепло-Огаревского районного объединения «Сельхозтехника». С 1968 года работал инженером -механиком совхоза «Бакланниковский» Семикаракорского района , а затем с 1973 по 1979 год директором этого совхоза. С 1979 по 1980 год - главный инженер Управления сельского хозяйства Семикаракорского района. С 1980 по 1989 год - директор совхоза «Донские зори». С 1989 по 1991 год – председатель исполкома райсовета Семикаракорского района.

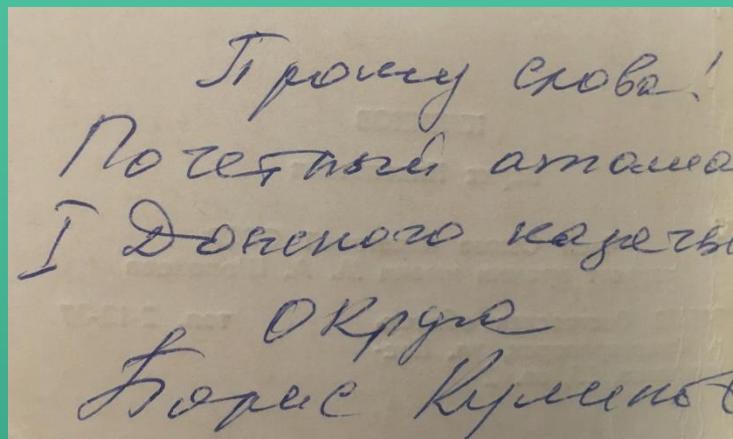
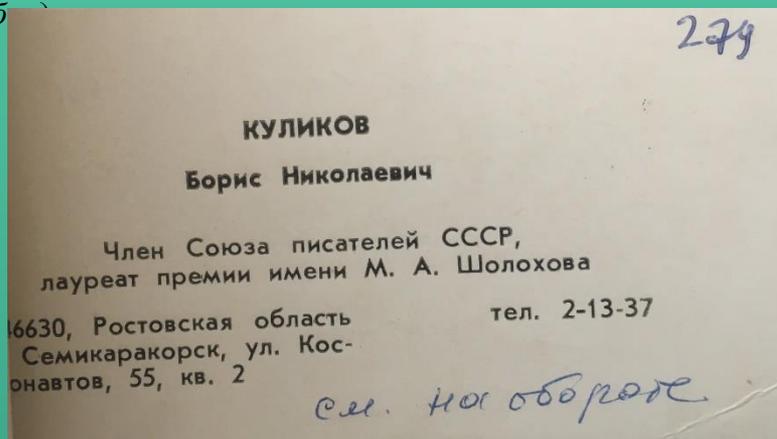
(Фонд Р-13 Л. ОП.1Л. Д.14. Л.74.)

Г.СЛУШАЛИ тов. Павлова П.Г. – председателя исполкома райсовета.

Уважаемые товарищи депутаты и приглашенные! Сегодня исторический момент, когда будет произнесено последнее слово последним председателем исполкома райсовета. Нелегкий путь предстоит пройти депутатскому корпусу и администрации, чтобы выйти из создавшегося положения. Прежде всего нужно приложить максимум энергии, чтобы осилить трудный период. Думаю, что осилим. Мы способны обеспечить выполнение программы по производству продукции высокого качества. Не зани-

Выступил на 8 (внеочередной) сессии Семикаракорского районного Совета народных депутатов трудящихся 21 созыва от 25.12.1991 года и Борис Николаевич Куликов - член союза писателей СССР, лауреат премии имени М.А. Шолохова, наш земляк:

*« Товарищи! Я обращаюсь к вам с этим забываемым и выходящим ныне из употребления словом не только по тому, что оно емко, привычно и у всех пока на слуху, но главным образом потому, что девизом нашего казацкого Возрождения являются крылатые слова великого русского писателя Н.В. Гоголя, вложенные им в уста запорожского казака Тараса Бульбы: « Нет уз святее товарищества!» Да, только когда мы будем вместе, когда будем не подставлять ножку друг другу, а локоть, на который можно опереться, протягивать руку, на которую можно положиться мы сможем выкарабкаться из болота нищеты, разрухи и б*



В заключение сессии райсовета выступил Ермоленко В.П. – заместитель председателя Правительства Ростовской области: *«Нам нужно навести порядок в стране. И как вынужденная мера – это назначение глав, а не выборы. Сегодня Семикаракорский района по производству сельхозпродукции работает хуже богарных районов области. Ваш район – это огород и сад Ростовской области. Нужно принимать радикальные меры, чтобы изменить положение в вопросах производства молока, мяса, повышения урожайности овощей и плодов. Имея прекрасные условия для создания кормовой базы, мы констатируем факт, что нет кормов. Сегодня нужна сильная административная власть. Ваш район работает не удовлетворительно. Моя миссия сегодня довести до вас мнение главы Администрации области Чуба В.Ф. по кандидатуре Маслова А.Н. директора ОПХ «Семикаракорское» на пост главы администрации района».*

Поляков Ю.Е. – общественный помощник представителя Президента РСФСР обратился к депутатам Семикаракорского райсовета : *« ... хотите возродить свой район – проголосуйте за предложенную на утверждение кандидатуру...».*

Сессия райсовета приняла решение о согласовании кандидатуры Маслова А.Н. для назначения на должность главы администрации Семикаракорского района. Утверждены результаты голосования: «за» - 38 депутатов, «против» - 17, «воздержалось» - 0, «присутствовало» - 55 . (Фонд Р-12. ОП.1. Д.812. Л.267-284, 287. )

В соответствии с Постановлением главы Администрации Ростовской области от 26 октября 1991 года глава Администрации Семикаракорского района Алексей Николаевич Маслов приступил к исполнению обязанностей. В двухнедельный срок им были произведены назначения глав 10 нижестоящих административно-территориальных единиц (сельсоветов) и 1 горсовета. В ряде сельсоветов функции председателя Совета поручено исполнять главе Администрации.



Маслов Алексей Николаевич родился в 1940 году, в Волгоградской области. Окончил Донской сельскохозяйственный институт. С 1969 года работал агрономом в колхозе им. Ленина Каменского района, агрономом Семикаракорского опытно-производственного хозяйства, управляющим рисовым опытным пунктом г. Пролетарска. С 1979 года – директор Семикаракорского опытно-производственного хозяйства. Принимает активное участие в общественной жизни района. (Фонд Р-4 ОАФ. ОП.1. Д.1. Л.291.)

Формирование аппарата Администрации района, ее отделов проходило в течение 1992 года. Администрация Семикаракорского района являлась органом управления на территории района, осуществляющей исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение Законов Российской Федерации, актов, принимаемых Президентом и Правительством России.

В делопроизводстве Администрации Семикаракорского района за 1992-993 годы отложились важнейшие нормативные, распорядительные, информационные, отчетные, финансовые документы. Главой Администрации издавались постановления и распоряжения, которые были обязательны к исполнению на территории Семикаракорского района.

Постановления принимались по вопросам управления муниципальной собственностью, при регистрации Уставов предприятий, создании крестьянских хозяйств, регистрации собственности на землю, а так же по вопросам местного хозяйства: социальной защиты населения, социально-культурного обслуживания населения, жилищно-коммунального, бытового, торгового обслуживания, строительства, транспорта, связи, охраны природы.

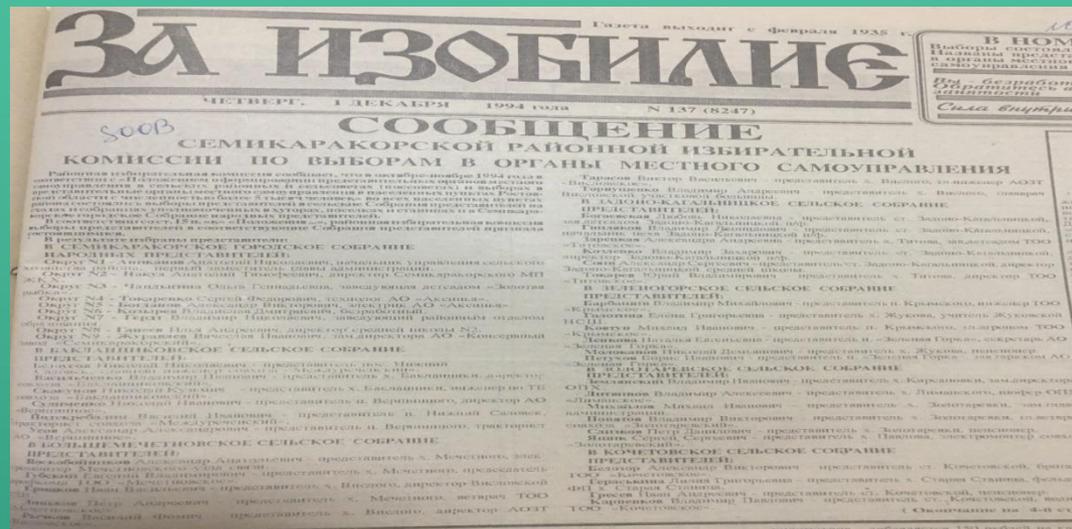
Распоряжения главы Администрации содержат сведения по утверждению штатных расписаний, передачи с баланса на баланс материальных ценностей в бюджетных организациях, списания основных средств, по вопросам, связанным с внутренней организацией работы Администрации, ее аппарата, вопросам кадров.

Созданная Администрация района пришла на смену исполкому и была выведена из системы Советов, а также изменила принцип своей деятельности (отказ от коллегиальности в пользу единоначалия).

Постепенное реформирование местной власти на территории Семикаракорского района продолжалось до сентября 1993 года, когда Советы были распущены Указами Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и от 9 октября 1993 года № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». Завершился переходный период в Семикаракорском районе в рамках общероссийского процесса формирования органов местного самоуправления в 1990 – 1993 годы.

<p>Семикаракорский районный Совет народных депутатов Президиум райсовета Зимовец Анатолий Григорьевич 21 созыв 1 сессия 14.03.1990 г. (председатель райсовета и Президиума)</p>	<p>Исполнительный комитет райсовета  Председатель исполкома - Павлов Петр Григорьевич 21 созыв 1 сессия 14.03.1990 - 21 созыв 8 сессия (внеочередная) 1991 г. Исполнительный комитет райсовета прекратил деятельность в соответствии с Постановлением ВС РСФСР от 06.07.1991 г. Указа Президента Российской Федерации от 22.08.1991 г. № 71, решение райсовета 7 сессия 21 созыва от 25.12.1991 г.</p>
<p>Семикаракорский районный Совет народных депутатов Малый Совет  Зимовец А.Г. 21 созыв 7 сессия 25.11.1991 г. (председатель райсовета и Малого Совета);  Ткаченко Николай Иванович 21 созыв, 13 сессия 25.11.1992 г. (председатель райсовета и Малого Совета)  Во исполнение Указа Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ» №1617 от 09.10.1993 г. и постановления Главы Администрации района от 03.11.1993 №435 деятельность Семикаракорского районного Совета народных депутатов прекращена. Все представительные и исполнительные полномочия по руководству районам возложены на Главу Администрации района.</p>	<p>Администрация Семикаракорского района  Глава Администрации района - Маслов Алексей Николаевич 21 созыв 8 (внеочередная) сессия 25.12.1991 г.  Зимовец А.Г. Постановление Главы Администрации района от 25.11.1992 г. решение 13 сессии 21 созыва.</p>
<p>1994-1996 годы избрано Семикаракорское районное Собрание представителей (18 депутатов).</p>	<p>Глава Администрации Семикаракорского района являлся и главой местного самоуправления до марта 1997 года А.Г. Зимовец</p>

На основании «Положения о выборах в представительные органы местного самоуправления Ростовской области 27 марта 1994 года», утвержденного решением малого Совета областного Совета народных депутатов и Администрации области от 28.12.1993 г. № 316/335, «Положения о формировании представительных органов местного самоуправления в сельских районах и сельсоветах и выборах в представительные органы местного самоуправления в населенных пунктах Ростовской области с численностью более 5 тысяч человек», утвержденного решением Законодательного собрания Ростовской области от 20.09.1994 г. № 18, в Семикаракорском районе было проведено избрание представительных органов местного самоуправления сельсоветов и поссоветов. Формирование органов местного самоуправления вступило в новый этап. Выборы представительных органов в районе были назначены на 27 ноября 1994 года. (Фонд Р-76. ОП.1. Д. 119. Л.213.)



В населенных пунктах численностью менее 5 тысяч человек выборы проходили на сходах граждан. Решения о проведении сходов граждан согласовывались с главами сельских Администраций. Сходы граждан по выборам представителей в представительные органы местного самоуправления прошли в районе в период с 10 по 27 октября 1994 года. Сходы были правомочны, если в нем принимали участие 25% избирателей, обладающих избирательным правом. Голосование на сходах проводилось тайно. Избранными были кандидаты, набравшие более 50% голосов из числа присутствовавших на сходе. Избранные на сходах граждане представители и составили 10 сельских Собраний представителей, работающих под председательством ранее назначенных глав сельских Администраций. Так как город Семикаракорск является городом районного подчинения, то Собрание представителей формировалось из 10 человек, избираемых путем выборов на основе равного всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам.

(Фонд Р-6 ОАФ. ОП.1. Д. 16. Л. 39.)

Однако первые сходы граждан на селе и городе показали, что активность избирателей района очень низкая. Вот что писал заместитель председателя избирательной комиссии А. Бондаренко в районной газете «За изобилие» 27 октября 1994 года: « Отчасти со многими избирателями, не проявляющими заинтересованности в выборах можно согласиться: трудно поверить, что новые представительные органы быстро изменят нашу жизнь к лучшему. Скорее всего, нет. Однако это только от части. Сложность социальных, экономических проблем, которые сегодня надо решать, требуют участия в их решении представителей, избранных народом. Все мы должны быть заинтересованы, чтобы в новые органы власти пришли достойные представители народа, которые смогли бы грамотно, квалифицированно подходить к решению не узковедомственных вопросов, а проблем всех жителей, всего поселка или города, района». В следующей статье «Стоит ли идти на выборы?» районная избирательная комиссия приглашает всех избирателей в день голосования прийти на выборы и высказать свою волю. Проходящие встречи кандидатов в депутаты с избирателями показали, что на встречи собирается мало людей не более 30 человек. Однако избиратели просят разъяснить, почему на нынешних выборах не избираются главы Администраций, и с чем это связано. Так же не все были согласны с тем, что в депутаты баллотируются руководители больших предприятий. Одни говорили: « Пусть себя полностью отдают производству, тогда и порядка будет больше». Другие недоумевали: « если директор станет депутатом, кому же на него в этом случае жаловаться, если он не прав?». Избирательная комиссия обратилась к депутатам усилить агитационную работу в округах, использовать для этой цели газету, радио. Только в этом случае люди придут на выборы. Одни потеряли веру в то, что что-то можно сделать в нашей жизни в лучшую сторону, другие просто пассивны. 24 ноября, в канун выборов районная газета «За изобилие» писала: *«Вам жаль денег, выброшенных на ветер? – Примите участие в голосовании (если выборы не состоятся из-за малой активности избирателей, они будут проводиться повторно). Вы хотите изменить жизнь к лучшему? Изберите достойного депутата, через которого вы поднимите волнующие вас вопросы. Мы не настолько хорошо живем, чтобы быть безучастными. Безразличие – делу не подмога. Выбор за вами семикаракорцы».*

(Фонд Р-76. ОП1. Д. 119. Л. 119, 239, 261, 263.)

1 декабря 1994 года районная избирательная комиссия сообщила о том, что выборы на территории Семикаракорского района – состоялись. В результате выборов, избраны 9 представителей в Семикаракорское городское собрание народных представителей и по 7 представителей в каждое из 10 сельских собраний представителей.

От сельских собраний представителей в районное Собрание делегировано 10 представителей., от городского собрания 4 представителя.

На территории Семикаракорского района была создана структура органов местного самоуправления. Они сформированы на территории 10 сельсоветов, города Семикаракорска и района. В соответствии со ст. 5 Положения, утвержденного решением Законодательного Собрания Ростовской области, представительные органы местного самоуправления работали под председательством ранее назначенных глав Администраций. В ходе заседания была избрана мандатная комиссия, которая провела проверку полномочий избранных представителей. В своем докладе она отметила, что собрания, на которых шло выдвижение представителей в районное Собрание, прошли в соответствии с требованиями положения о формировании представительных органов местного самоуправления, а количество избранных представителей соответствует норме, установленной главой Администрации района. Велся разговор о структуре постоянных комиссий. Не было ясности по Регламенту работы представительных органов местного самоуправления. Однако районное Собрание представителей с целью обеспечения активного участия его представителей в решении конкретных социально-экономических вопросов в районе и установления порядка работы Собрания приняло решение о создании комиссий: мандатной, бюджетной, по сельскому хозяйству и земельным ресурсам, по социальным вопросам, по работе органов местного самоуправления.

Депутатский корпус первого созыва выполнил свою основную задачу на период незавершенного процесса формирования правовой базы развития местного самоуправления на Федеральном и областном уровнях, сохраняя преемственность и стабильность в районе.

Учитывая, что принятие Устава района целесообразно было осуществить после вступления в силу соответствующих Законов Ростовской области, и учитывая решения представительных органов сельсоветов и горсовета, районное Собрание представителей решило, 6 декабря 1995 года утвердить временное положение об органах местного самоуправления.

( Фонд Р- 9 ОАФ. ОП.1. Д.142. Л.1-285, Д.143.Л.1-5, Д.144. Л.1-104. )

Серьезным шагом к использованию данной правовой формы в реализации компетенции и полномочий органов местной власти явились принятие Устава района и муниципальные выборы.

Заслушав сообщение главы Администрации района о проведенной работе по проекту Устава Семикаракорского района, в первом чтении, согласованного районным Собранием представителей 14 февраля 1996 года, районное Собрание решило принять Устав Единого Муниципального образования – Семикаракорского района. Администрации Семикаракорского района было поручено провести регистрацию Устава в юстиции Ростовской области.

(Фонд Р-4 ОАФ. ОП.1. Д. 205. Л.71.)

Цель принятия Устава Семикаракорского района – регулирование деятельности и взаимодействия местных органов власти с гражданами района и общественными организациями. Создание нормативно-регулятивных условий для поддержания равновесия между государственной, общественной и социальной справедливостью, выражения и защиты интересов, удовлетворения жизненно важных потребностей населения района.

Устав района имел 17 глав и 75 статей. Согласно Уставу Семикаракорского района на территории района как единого муниципального образования, действовало 11 территориальных органов районного муниципального образования (гл.2.ст.8). В структуру местного самоуправления в районе входили:

- Семикаракорское районное Собрание депутатов в количестве 18 депутатов;
- Администрация Семикаракорского района во главе с главой администрации – главой местного самоуправления района;
- Семикаракорская городская окружная администрация во главе с Главой администрации – главой местного самоуправления города Семикаракорска;
- сельские окружные администрации во главе с главой сельской окружной администрации – главой местного самоуправления округа. Органы местного самоуправления района, округов являлись юридическими лицами.

Представительный орган местного самоуправления района – Семикаракорское районное Собрание депутатов – формировалось из депутатов, избранных на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по равновеликим избирательным округам (гл.4. ст.17 Устава района).

В соответствии со ст. 33 Закона «О местном самоуправлении в Ростовской области» взаимоотношения органов самоуправления строились на договорной основе через совместные и иные рабочие органы, действующие как временно, так и постоянно. Такие договоры представляли правовую форму, в которой, с одной стороны, реализуются полномочия государственного органа, и, с другой стороны, органа местного самоуправления на началах свободы выбора решений.

Серьезным шагом к использованию данной правовой формы в реализации компетенции и полномочий органов местной власти явились муниципальные выборы в Ростовской области. 10 октября 1996 года. Законодательное Собрание Ростовской области приняло закон «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области», определявшие порядок проведения выборов в органы местного самоуправления области и охватывавшие основные стадии избирательного процесса от назначения выборов, образования избирательных участков, выдвижения и регистрации кандидатов до голосования и определения результатов выборов.

Таким образом, в постсоветский период в Ростовской области права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными, как в органы местного самоуправления, так и в органы государственной власти были реализованы своевременно и демократически последовательно. Об этом свидетельствуют выборы в органы местного самоуправления и главы Семикаракорского района.

29 ноября 1996 года состоялось очередное заседание Семикаракорского районного Собрания представителей. Депутаты обсуждали вопросы консолидированного бюджета района на 9 месяцев, мероприятия по подготовке к выборам главы района и депутатов районного Собрания 2 марта 1997 года, вопросы о внесении изменений и дополнений в Устав района.

Решением № 30 от 14 декабря 1996 года Собрания представителей Семикаракорского района, на основе предложений общественных организаций сформирована муниципальная избирательная комиссия в количестве 9 человек. В 1996 году, в Семикаракорском районе зарегистрировано 41341 избирателей. Установлены границы 18 избирательных округов. На территории района образовано 38 избирательных участков. (Фонд Р-4 ОАФ. ОП.1. Д. 205. Л.106.)

*Вот что писала районная газета «За изобилие» о начавшейся кампании по выборам главы района и депутатов районного собрания: « В последнее время наше общество очень политизировано. И как результат - оно бурно реагирует на различные события, происходящие в стране. Активной стала и жизненная позиция каждого из нас в момент проведения выборных компаний. Вот и наши земляки-семикаракорцы подтверждают это. Целые трудовые коллективы во весь голос заявляют о том, кому они хотели бы отдать предпочтение в предстоящих выборах...».*

(Фонд Р-76. ОП.1. Д. 124.Л.383.)

## Заключение

Переход к системе местного самоуправления в России в 90-е годы XX века логически вытекал из предшествующего социального развития страны. Государство было заинтересовано в развитой системе местного самоуправления. Местное самоуправление в силу своей природы выступало связующим звеном между населением и государственными структурами, являясь эффективным инструментом региональной политики. В связи с этим в достаточно сжатые сроки были заложены основы для развития местного самоуправления и создана система местной власти, которая должна была выражать интересы населения, удовлетворять эти интересы и быть подотчетной и подконтрольной населению.

В 90-е годы в России была проделана большая работа по становлению законодательной базы местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях, по поиску путей формирования новых действенных механизмов развития местного самоуправления, путей избавления от длительного противостояния местных, региональных и федеральных властей. Правовая база местного самоуправления в России к концу 90-х, в организационном плане, отвечала конституционным принципам.

Анализ архивных материалов свидетельствует о том, что создание органов местного самоуправления в Семикаракорском районе Ростовской области протекало в рамках общероссийского процесса формирования местного самоуправления. Вместе с тем, этот региональный процесс имел свое «лицо».

1990-1993 годы – переходный период. С одной стороны, еще действовали элементы «советской» системы управления с формальными полномочиями представительных органов; с другой стороны, была создана местная Администрация, деятельностью которой руководил глава. Первоначально он был назначаем главой Администрации Ростовской области. То есть постоянно формировались условия для создания системы местного самоуправления с перспективой ее организации на демократических началах.

На втором этапе в 1993 – 1996 годы формируется представительный орган – Собрание представителей. Идет процесс выработки структуры органов местного самоуправления, поиск его оптимальной модели. Завершается этот период принятием Устава Семикаракорского района, регулирующим взаимодействие местных органов власти с гражданами района и общественными организациями. Активизируется процесс формирования органов местного самоуправления в Семикаракорском районе. Он проходил противоречиво, поскольку представители разных политических сил конкурировали за руководящие посты в складывающейся системе.

Таким образом, в 1990-1996 годах в Семикаракорском районе Ростовской области была сформирована система местного самоуправления смешанного типа, сочетающая в себе отдельные функции государственного и местного самоуправления. На практике разделить выполнение органами местного самоуправления государственных полномочий и полномочий по решению вопросов местного значения в большем числе случаев сложно. Органы местного самоуправления не могли быть абсолютно свободны от государственных функций, а местная власть не могла быть полностью отделена от государственных органов. Кроме того, закон, запрещая вмешательство в вопросы местного значения государственным органам власти, вовсе не запрещал им принимать участие в решении этих вопросов.

## Список использованных источников и литературы

### Источники

1. Ведомости съездов народных депутатов СССР и ВС СССР. 1990. № 16.
2. Ведомости съездов народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 19.
3. Ведомости съездов народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29, 34, 44.
4. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39, 41.
5. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
6. Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995. № 35.
7. Законы Ростовской области ( 1994 – 1996 гг.). Ростов-на-Дону. 1997.

### Литература

8. Бондарь Н.С. Муниципальное право и практика его реализации в городах-самоуправлениях (на примере г. Ростова-на-Дону 1996 год). – Ростов н/Д.: изд-во Ростовского университета, 1998.
9. Игнатов. В.Г. Региональные особенности местного управления и самоуправления. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1996.
10. Игнатов В.Г. Становление государственного и муниципального управления в современной России в 90-е годы.- Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 1998.
11. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление в современной России.- Ростов н/Д.: «Феникс», 2001.