

**ИСТОРИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Б. Г. ХАЧАТУРЯН

**ИСТОРИОГРАФИЯ
ИНКОРПОРАЦИИ ИНСТИТУТА
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ
В ПРАВОВОЕ ПОЛЕ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Хабаровск
Сочи
2019

Борис Хачатурян

**Историография инкорпорации
института парламентского
контроля в правовое поле
субъектов Российской Федерации**

«Издательские решения»

Хачатурян Б. Г.

Историография инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов Российской Федерации / Б. Г. Хачатурян — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-00-502847-1

В монографии на основе изучения архивного материала и анализа историко-правовой российской и зарубежной литературы впервые исследуется историография процесса инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ (преимущественно на примере субъектов РФ, включённых в состав Дальневосточного федерального округа). Даны определения отдельных общественных отношений, составляющих сущность парламентского контроля.

ISBN 978-5-00-502847-1

© Хачатурян Б. Г.
© Издательские решения

Содержание

Б. Г. ХАЧАТУРЯН	6
Монография	7
Введение	8
Глава 1 Ретроспективный анализ историографии процесса формирования в России выборных региональных представительных органов в досоветский период и первый советский период (1809 – октябрь 1920 гг.)	29
1.1 Первые российские выборные региональные представительные органы – сеймы – Великого Княжества Финляндского и Польского Королевства и их контрольные полномочия в научной литературе России	29
1.2 Историография процесса строительства земских органов общественного управления и института парламентского контроля в работах российских и зарубежных авторов	34
1.2.1 Вопросы строительства земских органов общественного управления в историографии пореформенного периода	37
Конец ознакомительного фрагмента.	40

Историография инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов Российской Федерации

Борис Григорьевич Хачатурян

© Борис Григорьевич Хачатурян, 2019

ISBN 978-5-0050-2847-1

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Б. Г. ХАЧАТУРЯН

**ИСТОРИОГРАФИЯ
ИНКОРПОРАЦИИ ИНСТИТУТА
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ
В ПРАВОВОЕ ПОЛЕ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

УДК 342.92

ББК 67.401

X29

Хачатурян, Б. Г.

X29 **Историография инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов Российской Федерации:**
Монография. Изд. 4-е, испр. и дополн.

Рецензенты:

Дерюга А. Н. – доктор юридических наук, доцент.

Никулин М. И. – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

В монографии на основе изучения архивного материала и анализа историко-правовой российской и зарубежной литературы впервые исследуется историография процесса инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов Российской Федерации (преимущественно на примере субъектов РФ, включённых в состав Дальневосточного федерального округа). Даны определения отдельных общественных отношений составляющих сущность парламентского контроля.

Книга рассчитана на научных работников, специалистов в области государственного строительства, депутатов представительных органов, должностных лиц и работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, студентов – всех, кто интересуется проблемами государственного строительства в субъектах РФ.

Библиографических наз. 688, фотографий 18, таблиц 2, схем 5.

© Хачатурян Б. Г.

Введение

В 2007 г. в России отметили знаменательную дату – 100-летие российского парламентаризма¹. Этому вопросу посвящались научные конференции, заседания региональных² законодательных (представительных) органов были опубликованы статьи российских и зарубежных учёных³.

Как бы направляя эту полемику в «нужное русло», председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ Б. Грызлов накануне юбилея сформулировал сентенцию о том, что «...парламентаризм – неотъемлемая составляющая российской государственности. В этой связи 100-летие учреждения Государственной Думы должно стимулировать широкую общественную дискуссию, посвящённую не только прошлому, но и будущему российского государства и российской демократии»⁴, задав тем самым историко-юридическую планку в освещении проблем российского парламентаризма. С другой стороны, ряд работ современных исследователей в своих изысканиях исторических корней российского парламентаризма отслеживают его со Средневековья, беря за точку отсчёта период российского народоправия или местного самоуправления⁵.

На наш взгляд, и в первом, и во втором случаях, несколько неточная расстановка историко-правовых акцентов. Именно необходимостью классификации и анализа с историко-юридической позиции научной базы, содержащей взгляды учёных на историю российского парламентаризма, правовую регламентацию формирования представительных органов и развития института парламентского контроля, и объясняется, **актуальность** данной темы.

¹ Родиной современного парламентаризма считается Англия, где в XIII в. был образован прообраз парламента, когда король Иоанн Безземельный был вынужден подписать Великую хартию вольностей (Magna Carta. The Great Charter of Liberties), в соответствии с которой ограничивался королевский произвол, прежде всего в налоговой и административной сферах. Согласно этому документу король не имел права вводить новые налоги без согласия королевского совета, которому одновременно принадлежало право контроля за исполнением бюджета. Таким образом, парламентаризм зародился как **процесс контроля со стороны представительного органа за исполнительной властью в бюджетной и административной сферах**. К сожалению, эту аксиому российские выборные должностные лица (депутаты и главы исполнительных органов субъектов РФ и муниципальных образований) ни как не могут воспринять. Подробнее этот парадокс будет рассмотрен ниже.

² Здесь и далее под «**регионом**» и производными от него дефинициями понимается исторически сложившаяся в России административно-территориальная единица: губерния (область) в дореволюционной России; республика, край, область, автономная область, автономный округ в составе РСФСР; субъект Российской Федерации (ст. 65 Конституции Российской Федерации).

³ См.: *Агафонов В. В.* Политико-правовое содержание понятия «парламентаризм» // В сб. материалов региональной научно-практической конференции «Региональный аспект российского парламентаризма: прошлое, настоящее, будущее» (27—30 апреля 2010 г.) / Отв. ред. А. Я. Исаков. – Петропавловск-Камчатский: Изд-во КмчатГТУ, 2010. С. 7—11; *Баранова Н. Р.* Эволюция российского парламентаризма: социологический аспект: Автореф. дис. ... д-ра социолог. наук. – М., 2004; *Бойцов Л. Н.* К вопросу об истории парламентаризма в Камчатском крае (1990 – 2010 гг.) // В сб. материалов региональной научно-практической конференции «Региональный аспект российского парламентаризма: прошлое, настоящее, будущее» (27—30 апреля 2010 г.) / Отв. ред. А. Я. Исаков. – Петропавловск-Камчатский: Изд-во КмчатГТУ, 2010. – С. 11—17; *Борисовская Н. В.* Региональный парламентаризм в современной России: основные тенденции и перспективы развития: (на примере Ленинградской области): Автореф. дис. ... канд. политических наук. – СПб., 2012; *Гостева С. Р.* История становления и развития современного парламентаризма в России (на материалах Государственной Думы Федерального Собрания РФ): Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Воронеж, 2001; *Керимов А. Д.* Французский парламентаризм: конституционно-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1999; *Романов Р. М.* Российский парламентаризм: истоки, современные проблемы, перспективы: Автореф. дис. ... д-ра политических наук. – М., 2000; *Трофимов Е. А.* Региональный парламентаризм как развивающийся институт российской демократии: Автореф. дис. ... канд. политических наук. – Владивосток, 2008.

⁴ См. Российскому парламентаризму исполняется сто лет // URL: <http://рустрана.рф> (дата обращения – 11.10.2017 г.).

⁵ Как пример см.: *Воробьева Т. В.* Российский парламентаризм через призму истории // Региональный аспект российского парламентаризма: прошлое, настоящее, будущее: Сб. материалов региональной научно-практической конференции» (27—30 апреля 2010 г.) / отв. ред. А. Я. Исаков. – Петропавловск-Камчатский: КмчатГТУ, 2010. – С. 17—22; История парламентаризма в России и ЕАО (история и современность, региональный аспект) // URL: <http://www.zseao.ru> (дата обращения – 01.09.2018 г.); *Андреев В. А.* Советский период народного представительства // Парламентаризм в России: исторический опыт, проблемы и перспективы // URL: <http://www.duma.tomsk.ru> (дата обращения – 01.09.2018 г.).

Кроме того, как показывает история предыдущих исследований автора в области инкорпорации парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ, все наши надежды на будущее зависят от понимания прошлого, а потому необходимость дальнейшего, более углублённого анализа научных исследований, посвящённых институту регионального парламентского контроля, объясняется ещё и тем, что тема регионального парламентского контроля является междисциплинарной и находится в сфере внимания специалистов различных гуманитарных наук. К сожалению, как показывает проведённый ниже анализ, во многих работах представителей юридической науки, особенно в диссертационных, в разделах, посвящённых степени разработанности темы, авторы, в большинстве своём, ссылаются на работы специалистов в области конституционного права⁶, как будто представители других гуманитарных наук этой проблемой не занимаются, причём список этих специалистов-юристов, на которых ссылаются диссертанты, кочует, с небольшим изменением, из работы в работу. Но процесс реформирования органов государственной власти, формирование российского парламентаризма и его составной части – регионального парламентского контроля – интересуют не только юристов, но и историков⁷, политологов⁸, социологов⁹, экономистов¹⁰ и т. д. Именно анализ, проведённый специалистами смежных научных отраслей, позволяет вычлнить историю и причины распространения принципов федерализма на национальные и территориальные образования бывшей РСФСР; появления института парламентского контроля в субъектах Российской Федерации (далее – **субъектах РФ, субъектах Федерации**) проблем его вхождения в правовое поле России и значения в развитии и укреплении российского государства. Незнание же этих работ, на наш взгляд, сужает возможности анализа и, как результат, не позволяют сделать полноценные выводы и предложения, отвечающие реалиям сегодняшнего дня. Это, во-первых.

Во-вторых, актуальность темы, по нашему мнению, объясняется тем, что одним из препятствий развития института парламентского контроля является его недостаточная востребованность в общественном сознании.

Как показывают социальные опросы, население субъектов РФ психологически не готово к осознанию идеи, что уровень социально-экономического развития территорий их проживания в значительной степени зависит от деятельности региональных органов государственной власти, подконтрольных населению этих территорий. Такой контроль должен выражаться, прежде всего, в контроле со стороны выборного представительного органа за исполнительным. К сожалению, население и отдельные представители научных кругов, как правило, считают достаточным разнообразные формы контроля, осуществляемые самими органами исполнительной власти за нижестоящими органами управления¹¹.

⁶ Наиболее показательной в этом плане является диссертация Е. В. Казаковой, где автор, раскрывая во введении степень научной разработанности темы, трижды упоминает только специалистов, «работающих в отечественной конституционно-правовой науке». См. *Казакова Е. В.* Контроль законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за органами исполнительной власти субъектов: Дис. ... канд. юрид. наук. – Чебоксары, 2016. – С. 4, 5.

⁷ Как пример см.: *Хачатурян Б. Г.* Развитие российского федерализма: на примере строительства органов власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации, 1990 – 1997 гг.: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Хабаровск, 2000; *Гостева С. Р.* Указ. соч.; *Абушахманова Н. Ф.* Реформирование высших органов власти советской представительной системы. 1985 – 1993: Дис. ... канд. истор. наук. – М., 2014.

⁸ Как пример см. *Борисовская Н. В.* Указ. соч.; *Моисеенко И. В.* Эволюция парламентаризма в России: политическое содержание и тенденции: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Орел, 2014.

⁹ Как пример см. *Баранова Н. Р.* Указ. соч.

¹⁰ Как пример см.: *Мамий Е. А.* Государственный финансовый контроль исполнения бюджета в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. эконом. наук. – Краснодар, 2005; *Гольдман А. А.* Республиканский парламентаризм и эффективность работы всех органов власти // Законодательная (представительная) власть: история и современность: Сб. материалов респ. науч.-практ. конф., посвящ. 100-летию Гос. Думы России (г. Якутск, 20.04.2006) / редкол.: Д. Н. Миронов и др. – Якутск, 2006.

¹¹ На наш взгляд, ярким подтверждением этому являются учебники по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», рассматривающие проблемы оценки эффективности деятельности органов власти регионов и органов местного самоуправления, как правило, в рамках анализа документов федеральных органов исполнительной власти (Президента и Правительства РФ), ничего не говоря о региональной системе оценки деятельности как региональных, так и муници-

Подобному отношению к парламентскому контролю во многом способствует тот факт, что во многих высших учебных заведениях совершенно не изучается контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (далее – **Законодательное собрание, Заксоборание** и производные от них дефиниции), она выпала из планов и программ такой учебной дисциплины как «Конституционное (уставное) право субъектов РФ». Примером здесь могут служить учебные пособия, подготовленные и изданные Е. И. Сергеевой в 2006 и 20013 г. Так в пособии, выпущенном в 2006 г., Е. И. Сергеева термин «контроль» применительно к законодательному (представительному) органу употребляет только один раз в следующем контексте «Контроль за соблюдением и исполнением договоров и соглашений»¹². В пособии, выпущенном в 2013 г. формулируя основные полномочия, отмечает, что Законодательное собрание осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта РФ, за исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъектов РФ и др.¹³, но в дальнейшем не акцентирует внимание студентов на это полномочие.

В то же время жизнь все чаще и чаще показывает, что значение института регионального парламентского контроля в историко-правовом аспекте определяется тем, что сфера региональной власти формируется, действует и распространяется в субъектах Федерации, получивших новое юридическое оформление, выражающееся в их равноправии. А потому региональный парламентаризм и одно из его составляющих – институт парламентского контроля в субъектах РФ – по нашему мнению должны являться предметом интереса не только учёных, должностных лиц, но и самих граждан, в интересах которых осуществляются демократические преобразования. Вместе с тем отсутствие аналитических историко-правовых работ по инкорпорации¹⁴ института парламентского контроля в правовое поле российских субъектов Федерации с момента появления в России выборных региональных представительных органов ещё раз подчёркивает актуальность данного исследования.

В-третьих, данная тема является актуальной и в связи с тем, что в Конституции РФ (ст. 7) зафиксировано положение о социальности российского государства, а социальная модель государства предполагает социальное управление, где большое значение имеет возможность контроля со стороны социума¹⁵, преимущественно за исполнительной властью. Формы такого контроля могут быть различными, но они должны быть, прежде всего, установлены законодательством¹⁶. Этим и объясняется непрерывно возрастающий интерес в обществе к проблемам парламентского контроля как одной из составляющей российского парламентаризма.

пальных органов власти и управления. Как пример см. *Филиппов Д. В.* Региональное управление и территориальное планирование: Учеб. пособие. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – С. 87—97.

¹² См. *Сергеева Е. И.* Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: Учебная программа, планы семинарских занятий и методические указания к выполнению контрольных работ». – Санкт-Петербург. Санкт-Петербургский гос. ун-т аэрокосмического приборостроения. 2006. – С. 6.

¹³ См. *Она же.* Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации: альбом схем. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гос. ун-т аэрокосмического приборостроения. 2013. – С. 18.

¹⁴ ИНКОРПОРАЦИЯ (от позднелат. *inkorporatio*) – включение в свой состав.

¹⁵ СОЦИУМ (лат. *socium* – общее, совместное) – часть человеческого общества (жители определённого региона, племя и т. д.) или общество в целом.

¹⁶ На проведённом в июне месяце 2018 г. председателем Комитета СФ ФС РФ по Регламенту и организации парламентской деятельности А. Кутеповым совещании по вопросу совершенствования общих принципов осуществления контрольных полномочий законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ было отмечено, что, во-первых, несмотря на то что «...в базовом законе „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ отсутствует какое-либо упоминание о парламентском контроле, <...> специальные законы о парламентском контроле приняты в 33 субъектах. Тем не менее, из них 12 (региональных заксобраний. – Б.Х.) указывают о необходимости определения регионального парламентского контроля на федеральном уровне». Во-вторых, «...мы столкнулись с тем, что парламентский контроль (на уровне субъекта РФ. – Б.Х.) осуществляется очень слабо, в результате чего даже некоторые региональные законы становятся формальностью, подрывающей авторитет власти. И это не единственное направление, где недостаточен парламентский контроль». В-третьих, «...подго-

В-четвертых, исследование правовых актов, архивных документов и научной литературы, посвящённой истории инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ, позволяет отойти от парадигм и фальсификаций досоветского и советского периодов развития российского общества, выделить краеугольные аспекты темы, сформулированные в главах и параграфах данной монографии.

Одновременно анализ накопленного научного потенциала показывает, что слабый парламентский контроль является одним из социально-правовых рисков в развитии российского общества и ведёт к разбалансированности основных компонентов власти (права, обязанностей и ответственности) а в целом к разрушению механизма социально-правового иммунитета общества¹⁷.

И, последнее, анализ государственного строительства в субъектах РФ показывает¹⁸, что созданный в субъектах РФ аппарат управления не способен вовремя и адекватно решать возникающие перед субъектами задачи. Причины этого во многом связаны с безответственностью чиновников и, прежде всего, глав субъектов РФ перед населением зачастую в связи с самоустранением региональных Заксобраний от контроля. А выборы в органы государственной власти в ряде дальневосточных субъектов РФ в сентябре – декабре 2018 г. демонстрируют, что жители этих субъектов не всегда адекватно понимают необходимость усовершенствования контроля за деятельностью региональных органов государственной власти, в том числе и со стороны законодательных (представительных) органов субъектов Федерации.

Так, осенью 2018 г. в Приморском и Хабаровском краях выборы глав субъектов РФ прошли в два тура. После победы в Хабаровском крае во втором туре представителя ЛДПР – С. И. Фургала, одним из первых вопросов, рассмотренных в Законодательной Думе края (где квалифицированное большинство депутатов были представители партии «Единая Россия») по инициативе этого большинства, стал вопрос об участии Думы в назначении ряда министров края. Подобная норма была в первой редакции Устава края, но в последующем (2013 г.) она была отменена и о восстановлении её депутаты-однопартийцы губернатора В. И. Шпорта даже не помышляли!

Что примечательно, так это то, что, во-первых, населением края рассмотрение этого вопроса в краевой Думе было встречено с непониманием и большим недоверием к искренности большинства депутатского корпуса¹⁹. Причём странную позицию заняли СМИ. Вместо разъяснения населению края значимости такого решения, они стали провоцировать население на несогласие с решением Думы, о чём очень красноречиво говорят заголовки отдельных публикаций ещё на стадии обсуждения законопроекта: «Сергея Фургала ограничат в назначении министров и зампредов правительства Хабаровского края»²⁰; «Закон, ограничивающий

товлен законопроект о внесении изменений в закон об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ <...> Закрепление контрольных полномочий региональных законодательных органов (на уровне Федерации. – Б.Х.) должно стать важным направлением реализации не только контрольной, но и представительной составляющей природы парламента. Региональный парламентский контроль во многом позволяет реализовать контрольную функцию государства на региональном уровне в максимальном приближении к гражданам» // URL: <http://www.gov-news.ru> (дата обращения – 01.09.2018 г.).

¹⁷ СОЦИАЛЬНЫЙ ИММУНИТЕТ ОБЩЕСТВА – это способность общества противостоять социальным рискам и угрозам, производным от характера и специфики институциональной динамики российского социума. Подробнее см. *Жапцев З. А.* Социальный иммунитет российского общества в условиях институциональной трансформации: факторы риска и стратегии повышения. Автореф. дис. ... д-ра социологических наук. – Ростов-на-Дону, 2013. – С. 13. ПРАВОВОЙ ИММУНИТЕТ – это способность общества защищать принцип равенства своих членов.

¹⁸ См.: *Хачатурян Б. Г.* Государственное право Хабаровского края: Историко-правовое исследование. – Хабаровск – Сочи: ДВНЦМП, 2018; *Хачатурян Б., Шишкина Е.* Административное право субъектов Российской Федерации: Историко-правовое исследование. Изд 3-е испр. и дополн. – Хабаровск – Сочи. ДВНЦМП. 2019.

¹⁹ См. *Демченко Н.* Депутаты Хабаровского края обяжут губернатора согласовывать назначения // URL: <http://www.rbc.ru/politics/21/11/2018> (дата обращения – 01.12.2019 г.).

²⁰ См. URL: <https://www.dvnovosti.ru> (дата обращения – 12.08.2019 г.).

полномочия губернатора Хабаровского края, раскол и ЕР»²¹; «Фургал: Уважаемые депутаты Закдумы, займитесь делом и не пиарьтесь за счёт губернатора!»²² и т. п. Во-вторых, – реакция самого (нового) губернатора, представителя партии ЛДПР, на эту инициативу краевых депутатов. С.И. Фургал (бывший, до избрания губернатором – депутатом Государственной Думы ФС РФ, а до этого – депутатом Законодательной Думы Хабаровского края) на пресс-конференции заявил «Сегодня я дал на их законопроект отрицательное заключение. Вы только вдумайтесь, как коллективный орган может кого-то утверждать или назначать. По каким критериям депутаты хотят определять, кого на какой пост назначить. По принципу „нравится – не нравится“?»²³. На наш взгляд подобное поведение должностного лица можно охарактеризовать как когнитивный диссонанс²⁴.

Всё вышесказанное и поднимает актуальность исследования инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ, в том числе и историографию данного института.

Степень изученности проблемы и круг источников исследования. Институциональный аспект функционирования института регионального парламентского контроля является традиционной областью интересов социально-политических наук, современные тенденции, развития которых способствуют пониманию процесса формирования парламентских форм решения основных общественных проблем как государства в целом, так и субъектов Федерации. Причём анализ, проведённый ниже, позволяет сказать о динамике развития анализируемого института.

Теоретическую основу исследования составляют идеи ведущих учёных, прежде всего юристов в области изучения государственного устройства и парламентаризма, что позволило рассмотреть региональный парламентский контроль как юридический институт.

В то же время, являясь предметом междисциплинарного исследования, институт российского парламентаризма изучается также представителями исторической науки, что позволило провести исследования в области истории инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ.

В работы были использованы архивные материалы, нормативные документы, Интернет-ресурсы, а также труды российских и зарубежных авторов.

В связи с тем, что в отечественной историографии принято выделять три периода: дореволюционный (до 1917 г.), советский (1917 – конец 1980 гг.) и постсоветский – современный (последнее десятилетие XX – начало XXI столетий), эта же периодизация взята за основу и при анализе юридической, исторической, политологической и социальной литературы, раскрывающей процесс формирования и развития института парламентского контроля в Восточной Сибири и на российском Дальнем Востоке в последней четверти XIX – начале XXI вв. Поскольку в работе исследуется длительный исторический отрезок развития общественных отношений, то первый (первая четверть XIX столетия – октябрь 1917 г.) и второй (октябрь 1917 – конец 1980 гг.) периоды будут иметь ещё и свои этапы, фазы и ступени, характеризующие специфические черты каждого из них.

²¹ См. URL: <https://amurmedia.ru> (дата обращения – 12.08.2019 г.).

²² Там же.

²³ См. *Кульгин О.* Хабаровские депутаты решили ограничить полномочия новоизбранного губернатора // Журнал «Дальневосточный капитал» // URL: <http://www.zrpress.ru/politics/khabarovsk> (дата обращения — 01.12.2019 г.).

²⁴ КОГНИТИВНЫЙ ДИССОНАНС – это психическое состояние, сопровождающееся дискомфортом, вызванным несоответствием или нестыковкой в сознании ряда противоречивых идей и понятий. См. подробнее на BusinessMan.ru: <https://businessman.ru/new-kognitivnyj-dissonans-cto-eto-prostymi-slovami-avtor-teorii-kognitivnogo-dissonansa-kognitivnyj-dissonans-ponyatie-primery-iz-zhizni.html>

Понимание роли и места парламентского контроля как одного из институтов парламентаризма невозможно без всестороннего осмысления истории представительных учреждений²⁵, а потому изучение института регионального парламентского контроля, на наш взгляд, необходимо начинать с анализа научной литературы, освещающей формирование этих органов.

Развитие российского парламентаризма тесно связано с историей формирования в России региональных представительных органов. По мнению автора, процесс исследования формирования в России выборных региональных представительных органов имеет три периода: досоветский, советский и постсоветский.

Первый, досоветский период, состоит из двух исторических этапов.

Первый этап досоветского периода нами связывается с появлением в России новых для неё органов – региональных выборных представительных органов (парламентов) – сословных сеймов Великого Княжества Финляндского и Царства Польского, входивших с начала XIX столетия до второго десятилетия XX столетия, в состав Российской империи. Правда, эти органы Россия сама не создавала, они ей достались после присоединения польских и финских территорий в состав Российской империи, но Россия их реформировала и не всегда в положительную для них сторону.

Как показывает анализ литературы, российские научные круги принимали активное участие в изучении работы финских и польских парламентов. Историография, освещающая их деятельность, и сегодня представляет интерес; к сожалению, современными учёными этому российскому эксперименту, на наш взгляд, уделяется недостаточно внимания.

Второй этап первого периода – это время формирования и работы земских органов общественного управления, введённых царским правительством. Отправной, реперной точкой этого периода является издание в 1864 г. Александром II Положения о губернских и уездных земских учреждениях.

Большое значение для развития российского парламентаризма имел факт издания 17.10.1905 г. Манифеста об учреждении Государственной Думы в соответствии с которым, как писал в 2010 г. И. К. Кирьянов, «представители от народа могли действительно участвовать в контроле за работой поставленных от нас властей»²⁶.

Сюда же входит и время «революционной демократии» когда Временное правительство ввело земские органы управления на территории Сибири и Дальнего Востока.

Второй период – строительство советских региональных представительных органов (Советов автономных республик, краёв, областей, автономных областей, национальных (автономных) округов). Началом данного периода являются революционные события октября 1917 г. и принятие Конституции РСФСР в июле 1918 г.²⁷

Для Дальнего Востока этот период разбивается на две этапа.

Первый этап советского строительства вмещает в себя две фазы. Первая фаза (ноябрь 1917 – 1920 гг.) – характеризующаяся тем, что в это время в дальневосточных областях и Якутии власть несколько раз переходила то в руки советских местных органов, то в руки различных «демократических» органов местного управления (земств, правительств). Вторая фаза (1920 – 1922 гг.) – создание особого буферного государства – Дальневосточной Республики.

²⁵ Здесь и далее под представительными учреждениями (органами) автор понимает выборный (состоящий из выбранных представителей населения территории: гласные, депутаты и т.п.) орган государственной власти (местного самоуправления), обладающий правом представлять интересы населения данной территории и принимать от его имени решения, действующие на этой территории и обязательные для исполнения.

²⁶ Кирьянов И. К. Парламент самодержавной России: Государственная Дума и её депутаты, 1906 – 1917 гг. // Вестник Пермского государственного университета. 2010. №5. – С. 57.

²⁷ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10.07.1918 // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. №51.20 июля.

Второй этап советского строительства на Дальнем Востоке – этап после воссоединения Дальнего Востока и Забайкалья с Советской Россией и строительство здесь советской системы государственной власти и управления в соответствии с Конституцией РСФСР (1922 – 1993 гг.).

Несмотря на то, что большевиками отрицалось само понятие «парламент», а отсюда и «парламентаризм» и «парламентский контроль», что позволяет зарубежным и ряду современных исследователей говорить о фиктивности контроля со стороны советских представительных органов, Советами всех уровней активно использовались характерные для парламентской работы формы в виде: заявлений, обращений, запросов к правительству, отчётов правительства и наркоматов республик, утверждений, рекомендаций и предложений, указаний и т. п.

И, наконец, третий период – период строительства постсоветских законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ. На наш взгляд, период начался с принятием Конституции РФ в декабре 1993 г. не определившим законодательные (представительные) органы государственной власти (как федерального, так и регионального уровней) контрольными органами. Характеризуется бурным правотворчеством в сфере парламентского контроля и продолжается и на момент издания данной монографии.

Анализ литературы, посвящённой инкорпорации института регионального парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ, проведённый ниже показывает, что избранная автором тема ранее не становилась объектом специального историко-правового исследования, хотя отдельные её аспекты нашли отражение в юридических, исторических, политологических, источниковедческих работах, но историография по данной теме имеет в целом мозаичный характер. Как правило, отдельно рассматривается развитие парламентского контроля в досоветский, советский и постсоветский периоды²⁸.

Анализ научных трудов по данной проблеме так же показывает, что исследуемая тема является мало разработанной теоретически и слабоизученной в историко-правовом аспекте. В литературе не обобщены отличительные особенности и этапы формирования института регионального парламентского контроля. В то же время практика государственного строительства в субъектах РФ настоятельно требует изучения нового для России правового института. Анализ научной литературы позволил определить основные направления работы и предварительные выводы, которые легли в основу настоящего монографического исследования.

Одновременно не менее существенным аспектом является введение в широкий научный оборот новых источников, которые расширяют наше представление о сложности теории познания общественных явлений.

Источниковую базу исследования составляют как опубликованные, так и неопубликованные источники, представляющие собой архивные материалы, монографические и диссертационные исследования, статьи, доклады, сообщения и тезисы конференций.

По характеру привлечённые источники представляют научную, научно-популярную, публицистическую, мемуарную, биографическую, краеведческую, учебную и справочную литературу.

Анализируемую литературу можно объединить по нескольким направлениям. Так, в силу направленности исследования источниковую базу данной монографии можно разбить на три группы.

Основную и многочисленную группу источников этой классификации составляют работы российских и зарубежных учёных, занимающихся проблемами федерализма, парла-

²⁸ Например, из всех проанализированных автором работ, посвящённых парламентскому контролю, только в двух научных работах – диссертации Е. А. Коровниковой «Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации» и диссертации А. В. Кузнецова «Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации» – рассматривается дореволюционный и советский опыт его развития на уровне России, СССР. Что касается развития регионального парламентского контроля в досоветский и советский периоды, то такой работы автором не обнаружено.

ментаризма, государственного строительства в субъектах федераций, знакомство с которыми показывает, что российские учёные, в отличие от зарубежных, на протяжении десятилетий не уделяли должного внимания комплексному рассмотрению института регионального парламентского контроля (полемика в основном велась вокруг проблем государственного строительства федеративного государства, парламентаризма). Такая позиция, на наш взгляд, объясняется, прежде всего, отсутствием в течение длительного времени понимания значимости данного института как у теоретиков, так и у практиков государственного строительства. Но анализ выступлений руководителей российского государства в последнее время (второе десятилетие XXI столетия) показывает изменение взглядов по этому вопросу. Так, выступая на заседании Совета законодателей, Д. А. Медведев в качестве способов противодействия коррупции назвал усиление контрольных полномочий законодательных органов, в частности отчёт в соответствии с Конституцией (ст. 103) Председателя Правительства РФ перед Государственной Думой ФС РФ и отчёты руководителей субъектов Федерации перед депутатами законодательных собраний соответствующих субъектов РФ²⁹.

Анализ содержания научных работ показывает изменение исследовательских приоритетов. Так, в последние годы в среде устоявшихся учебных историко-правовых дисциплин все более явно вырисовывается новая дисциплина «История и методология юридической науки»³⁰, одной из составляющей которой является специальная «историко-правовая историография»³¹, которая нашла своё отражение или в диссертационных работах: О. Ю. Шведенко, А. В. Малихов и др. или в отдельных параграфах монографий и диссертаций, посвящённых историографии истории государства и права В. А. Гринев и др. или в учебниках и учебных пособиях (В. М. Сырых, Е. Н. Яркова, В. К. Цечоев и др.)³².

Так, О. Ю. Шведенко, рассматривая (2008 г.) проблему историографии происхождения государства и права у народов Дона и Северного Кавказа, попытался комплексно осветить весь спектр историографических и источниковедческих тем, связанных с изучаемой темой с древности до Нового времени³³.

Обосновывая рассмотрение историографии в историко-правовой науке, А. В. Малихов отмечал (2009 г.), что «...как специальная историческая дисциплина историография воспринимает методологию истории, а как юридическая дисциплина ограничивается исследованием историко-правовой литературы и этой же тематики в работах по отечественной истории»³⁴.

В. А. Гринев во втором параграфе второй главы своего диссертационного исследования, рассматривая (2007 г.) историю государства и права зарубежных стран в российской юридической историографии XIX – начале XX столетий, анализируя историографию историко-правовых исследований о зарубежных странах, давал характеристику становления науки «Всеобщая история государства и права»³⁵.

²⁹ Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения – 01.09.2018 г.).

³⁰ Подробнее см. *Цечоев В. К., Ковалев В. В.* История юридической науки России – специальная научная и учебная историко-правовая дисциплина // Гуманитарные и социальные науки. 2014. №2. – С. 943–946.

³¹ Здесь и далее под историографией понимается совокупность исследований, посвящённых становлению и развитию институт регионального парламентского контроля.

³² Как пример см.: *Сырых В. М.* История и методология юридической науки. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2012; *Яркова Е. Н.* История и методология юридической науки: Учебное пособие. – Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 2012; *Цечоев В. К., Рассказов Л. П.* История юридической науки России (актуальные проблемы: отечественная правовая мысль и историография отечественной юстиции): Электронное научное пособие. Ростов н/Д: Изд-во РЮИ РПА Минюста России, 2015.

³³ *Шведенко О. Ю.* Происхождение государства и права у народов Дона и Северного Кавказа в историко-правовой историографии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2008. 25 с.

³⁴ *Малихов А. В.* Историография советской и зарубежной русской историко-правовой науки (1917 – 1990-е гг.): Дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2009. – С. 159.

³⁵ *Гринев В. А.* Происхождение и развитие историко-правовой науки в Российской империи: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2007. – С. 21–23.

Проведённый в данном издании историко-правовой анализ литературы, отражающей особенности исследовательской мысли в области регионального государственного строительства, позволяет объединить рассматриваемые источники также в три группы:

– первую группу составляют работы, делающие попытку показать роль субъектов РФ (Дальнего Востока и ряда Восточной Сибири) в рамках российского государства. Работы этой группы дают общую картину происходящих административно-территориальных преобразований в российских регионах, раскрывают механизм управления субъектами РФ включённых в состав Дальневосточного федерального округа³⁶ из центра. К ним можно отнести исторические очерки приамурского генерал-губернатора П. Ф. Унтербергера (1912 г.), в которых охарактеризована система местного управления, основные направления деятельности местных органов, национальный и социальный состав населения дальневосточных областей³⁷; сборник «Азиатская Россия» (1914 г.), показавший, что дальневосточные и Якутская области, наряду с общероссийскими проблемами устройства государственной власти и местного управления, в эти годы имели и свои специфические черты³⁸; а также работы Н. М. Пржевальского (1867 – 1868 гг.), Н. А. Шиндялова (1974 г.), А. А. Ивановой (2000 г.) и др. авторов³⁹.

– вторую группу публикаций можно условно назвать региональной. В работах показывается, что региональная политика правительства преследовала цели политической и экономической интеграции дальневосточных регионов, республики Бурятия и Саха (Якутии), Забайкальского края в общероссийскую экономическую систему, установления социальной, правовой и административной однородности.

К данной категории мы относим труды, в которых предпринята попытка показать реформы в масштабе субъектов РФ, включённых в состав ДФО. Это, прежде всего работа М. А. Сергеева (1955 г.) «Некапиталистический путь развития малых народов Севера»⁴⁰, которая, по мнению учёных, является «единственным монументальным трудом, обобщающим практику социалистического строительства на Крайнем Севере»⁴¹. Работы В. С. Флерова, В. В. Сониной⁴², раскрывающие причины создания, процесс становления государствен-

³⁶ Дальневосточный федеральный округ (далее – ДФО) образован Указом Президента РФ от 13.05.2000 №849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (См. СЗ РФ. 2000. №20, ст. 2112) в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Аппарат полномочного представителя Президента РФ в ДФО был расположен в г. Хабаровске. В состав ДФО были включены: Республика Саха (Якутия), Приморский и Хабаровский края, Амурская, Камчатская, Магаданская и Сахалинская области, Еврейская автономная область, Корякский и Чукотский автономные округа. 01.09.2007 г. Камчатская область и входивший в её состав Корякский автономный округ объединились в Камчатский край; Указом от 10 мая 2015 года в перечень округов были внесены соответствующие коррективы. Указом Президента РФ №632 от 03.11.2018 г. в состав ДФО были включены Республика Бурятия и Забайкальский край, ранее входившие в Сибирский федеральный округ. 13.12.2018 г. Указом Президента РФ аппарат полномочного представителя Президента РФ в ДФО был переведён из Хабаровска во Владивосток. Площадь территории округа 6 952 555 км² (40,6% от РФ) Численность населения округа по данным Росстата составляет 8 188 594 чел. (2019). Плотность населения – 1,33 чел./км² (2019). Городское население – 57,06% (2018).

³⁷ Унтербергер П. Ф. Приморская область. 1856 – 1898 гг.: Очерк. – СПб., 1900; *Он же*. Приамурский край. 1906 – 1911 гг. – СПб.: Тип. В. Ф. Киришбаума, 1912.

³⁸ Азиатская Россия. – СПб.: Издание переселенческого управления Главного управления землеустройства и земледелия, 1914. Т. 1.

³⁹ Как пример см.: Пржевальский Н. М. Путешествие в Уссурийском крае. 1867 – 1869 гг. – Владивосток: Дальневосточное книжное изд-во, 1990; Шиндялов Н. А. Советская историография Великой Октябрьской социалистической революции на Дальнем Востоке // Сб. Социалистическое строительство на Дальнем Востоке. – Благовещенск: Изд-во Благовещенского гос. пед. института им. – М. И. Калинина, 1974. – С. 3—42; Иванова А. А. Формирование советского государственного аппарата Якутии (1922 – 1928 гг.): высшие органы власти и управления: Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Якутск, 2000.

⁴⁰ Сергеев М. А. Некапиталистический путь развития малых народов Севера. – М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1955.

⁴¹ Цит. по: Зибаров В. А. Советское строительство у малых народностей Севера (1917—1932 гг.). – Томск: Изд-во Томского гос. ун-та, 1968. – С. 15—21.

⁴² Как пример см.: Флеров В. С. Дальний Восток в период восстановления народного хозяйства: Монография. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1973; Сонин В. В. Становление Дальневосточной республики (1920 – 1922 гг.): Автореф. дис. ... д-ра истор. наук. – Владивосток, 1990.

ного аппарата, подготовку и проведение первых выборов в Советы и другие важные стороны деятельности Дальневосточного революционного комитета (Дальревкома) и Дальневосточной Республики (далее. – ДВР). Губернатор Хабаровского края В. И. Ишаев (1998 г.) в своей книге «Особый район России»⁴³ показывает поиски Хабаровским краем новой стратегии развития в связи с принятием в 1993 г. новой Конституции РФ. Сюда можно отнести работы Б. Г. Хачатурян (2000 г., 2018 г.), Р. В. Голошапова (2002 г.), И. В. Зайцевой (2004 г.), А. А. Гамалея (2009 г.), Ц. Б. Батуев, С. Д. Раднаевой⁴⁴ и др.

– третий исследовательский уровень изучения административных и правовых изменений можно назвать национальным. Он вычленяется нами в связи с тем, что в пределах ДФО находятся специфические регионы: республики, автономная область и автономный округ. Учёные данной группы пытаются обосновать особенности государственного строительства созданных в советский период российских республик, национальных областей и национальных округов. На конкретных примерах, правда, не всегда успешно, они пытаются вскрыть проблемы политического развития титульной нации конкретной территории. Наиболее характерным примером может служить книга В. Л. Серошевского «Якуты. Опыт этнографического исследования»⁴⁵, где на примере создания в Якутии первого представительного органа – Якутской Степной Думы – показан механизм втягивания народов Сибири в общегосударственное русло управления. Заслуживают внимание работы М. А. Сергеева, (1934 г.); Т. С. Ермолаева, (1999 г.), Т. С. Ивановой (2000 г.), А. Н. Ким-Кимэна (2001 г.); Ц. Б. Батуева (2012)⁴⁶ и др.

Следующую группу источников составляют документальные матери-алы, хранящиеся в государственных центральных и региональных архивах, ценность которых заключается в том, что они позволяют, во-первых, сформировать собственные научные взгляды по вопросам формирования института парламентского контроля как в целом по России, так и в её субъектах в изучаемый период; во-вторых, сравнить выводы исследователей с решениями практиков, закреплённых в официальных документах и периодической печати; в-третьих, определить возможности источниковой базы проблемы и дальнейшие перспективы разработки вопроса формирования института регионального парламентского контроля в субъектах РФ.

Обращение к архивным материалам продиктовано также необходимостью определить информационные возможности источниковой базы проблемы и дальнейшие перспективы разработки истории реформ.

С этой целью были исследованы около 100 архивных фондов Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного архива социально-полити-

⁴³ Ишаев В. И. Особый район России. – Хабаровск: Кн. изд., 1998.

⁴⁴ См.: Хачатурян Б. Г. Развитие российского федерализма: на примере строительства органов публичной власти в дальневосточных субъектах Российской Федерации: Историко-правовой аспект (1990 – 1997 гг.): Монография. – Хабаровск: Изд-во СПб ИВЭСЭП (филиал в г. Хабаровске), 2000; *он же*. Государственное право Хабаровского края: Историко-правовое исследование. – Хабаровск – Сочи: ДВНЦМП, 2018; Голошапов Р. В. История реформирования органов власти на Дальнем Востоке России (1990 – 2000): Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Хабаровск, 2002; Зайцева И. В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на примере Дальневосточного федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2000; Гамалей А. А. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере краёв и областей Дальневосточного федерального округа): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2009; Батуев Ц. Б. Исторический опыт формирования и развития законодательной (представительной) власти в национальных регионах Сибири: на материалах Республики Бурятия: Дис. ... д-ра истор. наук. – Улан-Удэ, 2012; Раднаева С. Д. Государственное строительство в субъектах Российской Федерации Байкальского региона в 1990-е гг. Автореф. дис. ... канд. истор. наук. – Москва, 2009.

⁴⁵ Серошевский В. Л. Якуты. Опыт этнографического исследования. – СПб., 1896. Переиздание. – М., 1993.

⁴⁶ См.: Сергеев М. А. Корякский национальный округ. – Л.: Изд-во Института народов Севера, 1934; Ермолаев Т. С. Становление и развитие государственности Республики Саха (Якутия), 1917 – 1995 гг.: Дис. ... канд. истор. наук. – Якутск, 1999; Иванова Т. С. Становление и развитие государственности Якутии (XIX – XX вв.): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2000; Ким-Кимэн А. Н. Республика Саха (Якутия) как субъект Российской Федерации: опыт конституционно-правового и сравнительно-институционального исследования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2001; Батуев Ц. Б. История законодательной (представительной) власти в национальных регионах Сибири (на материалах Республики Бурятия) / науч. ред. Б. В. Базаров; Рос. акад. наук, Сиб. отд-ние, Ин-т монголоведения, буддологии и тибетологии. – Иркутск: Отгиск, 2012.

ческой истории (РГАСПИ), Российского государственного исторического архива Дальнего Востока (РГИАДВ), Национального архива Республики Саха (Якутия) (НАРСЯ), Государственных архивов Приморского (ГАПК) и Хабаровского (ГАХК) краёв, Государственных архивов Амурской (ГАО), Камчатской (ГАКО), Магаданской (ГАМО), Сахалинской (ГАСО) областей.

Выявленные архивные материалы конкретизируют и уточняют сведения историографических источников и позволяют обосновать новый взгляд на известные сюжеты реформ.

Особого внимания заслуживают хранящиеся в архивах научные труды, характеризующие систему управления у сибирских и дальневосточных народов, их отношение к освоению данных территорий, их советизации и постсоветскому реформированию. Работы позволяют проанализировать правовые, территориальные, организационные и материально-финансовые основы регионального управления на Дальнем Востоке, в Бурятии, Якутии и Забайкалье⁴⁷.

И, наконец, значительную группу источников составляют нормативные акты: Княжества Финляндского и Царства Польского регулирующих деятельность сеймов⁴⁸; Российской империи⁴⁹; Временного правительства⁵⁰; Дальневосточной Республики⁵¹; РСФСР это, прежде всего, Конституции РСФСР 1918⁵², 1925⁵³, 1937⁵⁴ и 1978⁵⁵ гг.), СССР (здесь так же, прежде

⁴⁷ Как пример см.: Географо-статистический словарь Амурской и Приморской областей со включением некоторых пунктов сопредельных с ними стран / Сост. А. Кириллов. – Благовещенск: Изд-во Д. О. Мокина и К°, 1894 // ГАХК. НСБ; Бодиско А. М. Из жизни Хабаровска. Издание 1913 г. // ГАХК. НСБ; Орлова Е. Ламуты полуострова Камчатка – 1927 г. // ГАРФ. Ф. Р-3977. Оп. 1. Д. 240; Орлова Е. Коряки полуострова Камчатка – 1927 г. // ГАРФ. Ф. Р-3977. Оп. 1. Д. 241; Максимов А. Племенные, родовые и территориальные деления народов Севера – 1930 г. // ГАРФ. Ф. Р-3977. Оп. 1. Д. 602; Дальсовнарком 1917 – 1918 гг.: Сб. документов и материалов. – Хабаровск: Центральный гос. архив РСФСР Дальнего Востока; ГАХК, 1969; Хорошилов Е. Н. Комсомольск-на-Амуре-80. Город, который мы не достроили // ГАХК. НСБ. №4546.

⁴⁸ Деятельность этих органов регулировалась: – сейма Великого княжества Финляндского – первоначально шведскими правовыми актами, затем Сеймовым уставом для Великого Княжества Финляндского от 15.04.1869 г. и от 20.07.1906 г. (см. Корево Н. Сеймовый устав для Великого Княжества Финляндского высочайше утверждённый 20 июля 1906 года. С приложением и алфавитным указателем. – СПб., 1913. С. 7—85); – Речи Посполитой – польской Конституцией (Устава Жондова). // Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 199. – 36 с. (Фото 1). Царства Польского – Конституцией Царства Польского 1815 г. дарованной полякам императором Александром I. С 1832 г. – Органическим статутом Царства польского (акт конституционного характера, определявший положение Царства Польского в составе Российской Империи).

⁴⁹ Здесь наибольший интерес по нашей теме представляют Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864 // ПСЗРИ. Собр. 2. – Т. XXXIX. – №40457 и Манифест об учреждении Государственной Думы // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXV. Отд-ние 1-е. СПб., 1908. Ст. 26656. – С. 637—638.

⁵⁰ См. О введении земских учреждений в губернии Архангельской и в губерниях и областях Сибири: Постановление Временного правительства от 17.07.1917 // Собрание узаконений. 1917. №164, ст. 894.

⁵¹ Основной Закон (Конституция) Дальне-Восточной Республики // Государственный архив Хабаровского края. Ф. Р-19, оп. 1, д. 70, л. 245—257. Конституция Республики устанавливала, что высшими органами государственной власти областей были собрания уполномоченных проводимые не реже двух раз в год. В соответствии с п. б) ст. 75 Конституции областные собрания осуществляли «контроль за всеми органами власти в области».

⁵² См. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // Собрание узаконенной РСФСР (далее – **СУ РСФСР**). 1918. №51, ст. 582. Конституция представила Съездам Советов и их исполнительным комитетам «...право контроля над деятельностью местных Советов» (т.е. вышестоящие Советы контролировали нижестоящие) а областным и городским съездам Советов и их исполнительным комитетам право отмены решений нижестоящих Советов.

⁵³ См. Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР: постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 (вместе с «Конституцией (Основным Законом) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики») // СУ РСФСР. 1925. №30, ст. 218. В Конституции закреплялось право Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК РСФСР верховного контроля над государственными доходами и расходами РСФСР (п. «ж» ст. 17).

⁵⁴ См. Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (вместе с Конституцией): постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 // СУ РСФСР. 1937. №2, ст. 11. В соответствии с Конституцией Верховный Совет РСФСР (ст. 35) мог назначить, когда ему будет необходимо, следственные и ревизионные комиссии по разным вопросам. Все учреждения и должностные субъекты должны обязательно подчиниться этим комиссиям и предоставлять им необходимую документацию и материал. С 1917 по 1989 гг. в РСФСР была создана совершенно новая, не имеющая аналогов в развитых государствах система институтов государственного и общественного контроля работающих под руководством законодательных (представительных) органов – Советов.

⁵⁵ См. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) ред. от 10.12.1992) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости ВС РСФСР». 1978. №15, ст. 407.

всего, Конституции 1924⁵⁶, 1936⁵⁷, 1977⁵⁸ гг., ряд положений⁵⁹, и декретов⁶⁰ Советского правительства; административно-территориальных образований в составе РСФСР⁶¹, Российской Федерации и субъектов РФ, характеризующие поиск Россией организации власти и управления на региональном уровне. Документы, исходящие от центральных и региональных государственных и партийных инстанций, опубликованы в многочисленных изданиях. Их анализ позволяет проследить процесс инкорпорации института регионального парламентского контроля в правовое поле субъектов Федерации и сравнить выводы, сделанные в трудах российских и зарубежных учёных об этом процессе, на соответствие их российскому правовому полю.

Наибольший массив нормативных правовых актов регулирующих парламентский контроль в субъектах Федерации создан в постсоветское время и включает в себя:

а) нормативные правовые акты федерального уровня. Это, прежде всего, Конституция Российской Федерации⁶², федеральные законы, решения судов⁶³, материалы Счётной палаты РФ. Среди законов особое место занимает Федеральный закон «О парламентском контроле»⁶⁴.

Конституцией устанавливали (ст. 88), что «Советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в учреждениях и организациях». Законом РСФСР от 15.12.1990 ст. 88 была исключена из текста Конституции (См. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РСФСР от 15.12.1990 №423—1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (далее – **Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР**), 1990, №29, ст. 395). Статьей 109 Верховному Совету поручалось осуществление контроля за ходом выполнения плана и бюджета, утверждением отчётов об их выполнении. Дополнением внесённым в ст. 104 в 1990 г. Съезду народных депутатов РСФСР вменялась обязанность по формированию Конституционного Суда РСФСР (там же).

⁵⁶ См. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1923. 07 июля №150; Об утверждении Основного Закона (Конституции) Союза Советских Социалистических Республик; постановление II Съезда Советов СССР от 31.01.1924 // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. №2, ст. 24.

⁵⁷ См. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. №283. 1936.06 декабря.

⁵⁸ См. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Ведомости ВС СССР». 1977. №41, ст. 617.

⁵⁹ Как пример см. О рабочем контроле: положение от 14 (27) ноября 1917 года // СУ РСФСР, 1917, М 3, ст. 35. Положение легализовало систему фабзавкомов. В основу документа был положен проект В. И. Ленина (см. *Ленин В. И.* ПСС. т. 26, стр. 241—242). «Проект положения о рабочем контроле» был детализирован и несколько уточнён Комиссией (Комиссариатом) труда и представлен ею на утверждение ВЦИК 27 (14) ноября 1917 г. Декрет устанавливал, что «*В интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковых, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производительных товариществах и пр. предприятиях, имеющих наёмных рабочих или же дающих работу на дом, вводится рабочий контроль над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, хранением их, а также над финансовой стороной предприятий*».

⁶⁰ Как пример см.: – Декрет II Всероссийского съезда Советов об образовании Рабочего и Крестьянского правительства. 26 октября (8 ноября) 1917 г. (Декрет о власти) // Рабочий и Солдат. 1917. 27 октября (9 ноября нов. стиль). №10. Декрет провозглашал повсеместный переход власти к Советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и устанавливал, что «Контроль над деятельностью народных комиссаров и правоимущества их принадлежит Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и его Центральному Исполнительному Комитету»; – О Государственном Контроле: Декрет Центрального Исполнительного Комитета Советов №122 // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1919. 12 апреля. Декретом органам контроля было предоставлено право наблюдения за деятельностью всех органов Советской власти, при этом в систему контрольных органов включались рабочие контрольные организации, ведомственные ревизионные органы.

⁶¹ Как пример см.: – О приостановлении деятельности Амурского областного Совета народных депутатов: постановление главы администрации Амурской области от 20.10.1993 №442 // Амурская правда. 1993. 22 октября; – Временное положение о выборах в Хабаровскую краевую Думу: постановление Главы Администрации Хабаровского края от 16.12.1993 №585 // Приамурские ведомости. 1994. 4 января.

⁶² См. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Первоначальный текст опубликован в издании «Российская газета». №237. 1993. 25 декабря. Конституция закрепила равноправие субъектов РФ с правом иметь им свои законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти.

⁶³ Как пример см. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 №3-П // СЗ РФ. – 1996. – №7. – Ст. 700.

⁶⁴ О парламентском контроле: Федеральный закон от 07.05.2013 №77-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Первоначальный текст

Но закон не устанавливает каких-либо общих (для Федерации и субъектов РФ) основ для осуществления парламентского контроля в России и не закрепляет общего понятия парламентского контроля, что приводит к большому разбросу подходов к его определению. Закон не развивал институт парламентского контроля, а зафиксировал реальное положение дел.

Нельзя не упомянуть здесь и Федеральный конституционный закон «О Счётной палате Российской Федерации»⁶⁵; Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»⁶⁶.

Большое значение имеет и принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶⁷. И хотя контрольная функция в соответствии с этим документом для законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации не является статусной, но закон закрепил за ними право на контрольную деятельность. При этом чётко очертил параметры такого контроля⁶⁸, однако отдельные субъекты РФ расширяют эти параметры⁶⁹.

К этой группе относятся также нормативные правовые акты издаваемые Президентом РФ, Правительством РФ и судебными органами;

б) нормативные правовые акты субъектов РФ. Это конституции (уставы) субъектов РФ, в которых отдельные субъекты свои законодательные (представительные) органы обозначают как контрольные⁷⁰ или, не давая такого статуса, просто устанавливают параметры контроля, для своих законодательных органов исходя из норм Федерального закона №184 (в ряде случаев они весьма детальны и гораздо подробнее норм Конституции РФ о контрольных полномочиях Федерального Собрания РФ⁷¹); законы субъектов РФ⁷²; нормативные акты органов государ-

опубликован в «Собрание законодательства Российской Федерации» (далее – **СЗ РФ**). 2013. №19. Ст. 2304.

⁶⁵ О Счётной палате Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 11.01.1995 №4-ФЗ (ред. от 03.12.2012) // СЗ РФ от 16.01.1995. №3. ст. 167 / Документ утратил силу в связи с принятием Федерального конституционного закона от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счётной палате Российской Федерации».

⁶⁶ О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 27.12.2005 №196-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2006. №1, ст. 7.

⁶⁷ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Первоначальный текст опубликован в СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005. (Далее – **Федеральный закон №184, Закон №184**).

⁶⁸ Пункт а) ч. 4 ст. 5 Закона №184 определяет, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ «осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации».

⁶⁹ Например: в Кировской области областным законом устанавливается, что «Законодательное Собрание непосредственно, а также через комитеты, созданные им, депутатов, в том числе фракции и рабочие группы, созданные в Законодательном Собрании, осуществляет контроль: 1) за соблюдением Устава Кировской области, соблюдением и исполнением законов Кировской области, постановлений Законодательного Собрания и иных нормативных правовых актов; 2) исполнением средств бюджета территориального государственного внебюджетного фонда; 3) выполнением программ социально-экономического развития области; 4) выполнением областной адресной инвестиционной программы; 5) соблюдением установленного порядка распоряжения и управления собственностью области, федеральной и иной собственностью, переданной в управление области». См. Закон Кировской области от 26.02.2013 №262-ЗО «О Контрольной деятельности Законодательного Собрания Кировской области» // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области. 2013. №2 (146). Ст. 5179.

⁷⁰ Например: Конституция Республики Саха (Якутия), Конституция Удмуртской Республики, Устав Краснодарского края.

⁷¹ Так Устав Краснодарского края в ст. 33 устанавливает, что «Законодательное Собрание края самостоятельно или через создаваемые им органы осуществляет контроль за: а) исполнением принятых им законов и иных нормативных правовых актов; б) исполнением краевого бюджета, использованием кредитных ресурсов и ассигнований из бюджета Российской Федерации в) реализацией документов стратегического планирования в Краснодарском крае в пределах своих полномочий; г) распоряжением собственностью края, а также управлением федеральной и иной собственностью, переданной в управление органам государственной власти края. См. Устав Краснодарского края (ред. от 19.07.2018) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Кубанские новости». 1993. 10 ноября. В 2019 г. в Уставе Хабаровского края была восстановлена норма о соучастии заксобрания в назначении должностных лиц краевого правительства. См. «Устав Хабаровского края» (при-

ственной власти субъектов РФ⁷³; материалы органов парламентского контроля субъектов РФ⁷⁴. Регулирование парламентского контроля осуществляется не только законами, но и положениями регламентов законодательных органов, а также их постановлениями, в частности о создании контрольных комитетов⁷⁵, счётных палат⁷⁶ и т. д.

Однако проведённый автором денного исследования анализ российской правовой базы⁷⁷, в том числе и регламентирующей парламентский контроль в субъектах РФ показывает её низкое качество. Зачастую закон есть, а доверия к нему нет. Это позволяет представителям политической элиты говорить, что в России, во-первых, «...сегодня проблема институтов власти»⁷⁸, во-вторых, «...необходима реформа надзорно-контрольных органов»⁷⁹ и, в-третьих, «...наше законодательство для воров и коррупционеров»⁸⁰. Такое положение дел ставит перед научными кругами задачу поиска оптимальной модели государственного устройства, в том числе правовой регламентации института парламентского контроля в субъектах РФ.

Таким образом, тема исследования представляет интерес как в научном, так и в общественно-политическом плане. Не вызывает сомнения и то, что исследовательское внимание к данной проблеме будет лишь возрастать.

Что касается собственно регионального парламентского контроля то изучение данного института, его правовой регламентации идёт на протяжении всего постсоветского периода. В научных журналах публикуются статьи⁸¹ по этой проблематике, защищаются диссертации⁸². Но работ посвящённых историографии данного института автором не обнаружено.

нят постановлением Хабаровской краевой Думы от 30.11.1995 №150) (ред. от 26.04.2019).

⁷² Как пример см.: О контрольных полномочиях: Закон Республики Бурятия от 07.10.2014 №677-V // Первоначальный текст опубликован в издании «Бурятия». 2014. №138. 10 окт. Официальный вестник №70; О парламентском контроле в Магаданской области: Закон Магаданской области от 03.06.2016 №2042-ОЗ (ред. от 29.12.2016) // Первоначальный текст опубликован в издании Приложение к газете «Магаданская правда». 2016. №43 (20902). 07 июня.

⁷³ Как пример см. По делу о толковании термина «контрольный орган» в статье 51 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия): постановление от 20.01.1995 №3-П // Вестник Конституционного суда Республики Саха (Якутия). 1995. №1. Май. Ст. 88.

⁷⁴ Об Отчёте о деятельности Счётной палаты Республики Саха (Якутия) за 2017 год: постановление Счётной палаты РС (Я) от 27.02.2018 №4—1 // Ил Тумэн. №17. 2018. 05 мая; Сводный отчёт об исполнении планов работы Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва за 2-й квартал 2017 года // URL: <http://www.irk.gov.ru>: (дата обращения 12.04.2018).

⁷⁵ Как пример см. О Контрольном комитете Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 16.03.1995 3 №55-1 (ред. от 09.10.2014) // Первоначальный текст опубликован в издании «Якутские ведомости». 1995. №13. 07 апреля. В соответствии со ст. 2 Закона задачами Контрольного комитета являются: «1) осуществление мониторинга федерального законодательства, мониторинга и ревизии нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия) на соответствие вновь принятым нормативным правовым актам Российской Федерации и нормативным правовым актам Республики Саха (Якутия); 2) осуществление парламентского контроля за исполнением законов Республики Саха (Якутия) и постановлений Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия); 3) анализ причин неисполнения законов Республики Саха (Якутия) и постановлений Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), разработка и внесение на рассмотрение Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) предложений, направленных на совершенствование механизмов правоприменения; 4) организация парламентского контроля за ходом и итогами реализации программ социально-экономического развития Республики Саха (Якутия); 5) организация парламентского контроля за ходом и итогами реализации республиканских целевых и ведомственных целевых программ Республики Саха (Якутия); 6) организация парламентского контроля за исполнением депутатских и парламентских запросов; 7) организация проведения депутатского расследования».

⁷⁶ Как пример см. О Счётной палате Республики Бурятия: Закон Республики Бурятия от 05.05.2011 №2087-IV (ред. от 29.04.2019) // Первоначальный текст документа опубликован в издании «Бурятия». №79. 2011. 05 мая. Официальный вестник №51.

⁷⁷ Как пример см.: Хачатурян Б. Шишкина Е. Законотворческий процесс: Научное и практическое пособие (курс лекций). 2-е изд. – Хабаровск: Изд-во ДВГУ, 2013; Хачатурян Б. Г. Государственное право Хабаровского края: Историко-правовое исследование. – Хабаровск – Сочи: ДВНЦМП, 2018. Хачатурян Б. Шишкина Е. Административное право субъектов Российской Федерации: историко-правовое исследование. Изд. 3-е испр. и дополнен. – Хабаровск – Сочи: ДНЦМП. 2019.

⁷⁸ Кудрин А. Л. (председатель Счётной палаты РФ). Выступление на «Деловом завтраке Сбербанк» // Телеканал «Россия 24». 07.06.2019.

⁷⁹ Шохин А. Н. (Президент Российского союза промышленников и предпринимателей) // Там же.

⁸⁰ Николаев В. В. (Глава республики Дагестан) // Там же.

⁸¹ Как пример см. Утяшев М. М. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ [М. М. Утя-

Актуальность темы исследования и недостаточная степень её изученности определили исследовательскую проблему, **целью которой является** реконструкция процесса знаний, характеризующих инкорпорацию института парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ, выявление болевых проблем этого процесса на основе комплексного изучения историко-юридической литературы, выявление дискуссионных и нерешённых вопросов, разработка рекомендаций и предложений для его дальнейшего исследования.

Для решения обозначенной выше цели при подготовке данного исследования автором были **поставлены следующие задачи**:

– проанализировать зарождение научных представлений об истории института регионального парламентского контроля и на основе историографического анализа определить теоретико-методологические основы изучения различными поколениями юристов, историков, политологов, социологов в XIX – начале XXI вв. процесса инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов Федерации (преимущественно на примере субъектов РФ, включённых в состав ДФО);

– показать генезис взглядов на российский институт регионального парламентского контроля;

– проанализировав идеи парламентского контроля в научных трудах в изучаемый исторический период как одной из составляющих российского парламентаризма, осуществить институциональную интерпретацию генезиса института регионального парламентского контроля в России и сформулировать особенности регионального парламентского контроля;

– выявить роль региональных сообществ в развитии института регионального парламентского контроля;

– на основе проведённого анализа определить периодизацию инкорпорации парламентского контроля в правовое поле дальневосточных субъектов РФ и сформулировать дефиницию института парламентского контроля;

– проанализировать процесс накопления фактических знаний о региональном парламентском контроле, ввести в научный оборот ранее неизвестные источники;

– выяснить причины «понижения» или «повышения» исследовательского интереса к историко-юридическому процессу инкорпорации института регионального парламентского контроля в правовое поле субъектов РФ;

– обобщить позитивный опыт строительства института парламентского контроля в субъектах РФ, включённых в состав ДФО, и сформулировать теоретические выводы, позволяющие дать конкретные рекомендации практикам, занимающимся вопросами регионального государственного строительства в России в XXI в.

Гипотеза исследования состоит в предположении того, что невысокая результативность процесса формирования института регионального парламентского контроля на уровне субъектов РФ обусловлена несформированной системой обратной связи регионального сообщества и региональной власти, а также низкой социальной активностью населения.

шев, А. А. Корнилаева] // Право и политика. 2001. №14; Дагангаров С. В. Институт парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Вестник Бурятского госуниверситета. 2012. №2; Шинкарёва Е. А. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. 2017. №14; Дудко И. Г. Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Lex russica. 2017. №1.

⁸² Как пример см. Зайцева И. В. Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на примере Дальневосточного федерального округа: Дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2004; Казакова Е. В. Контроль законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за органами исполнительной власти субъектов: Дис. ... канд. юрид. наук. – Чебоксары, 2016; Демидов М. В. Контроль законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации за органами исполнительной власти субъектов. Дис. ... канд. юрид. наук. 2016; Кузнецов А. В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.

Вместе с тем, начав изучение научной разработанности инкорпорации института парламентского контроля в субъектах РФ, включённых в 2000 г. в состав ДФО, автор пришёл к заключению, что рассмотрение динамики формирования такого института на обширных дальневосточных российских территориях, Якутии, Бурятии и Забайкальского края без изучения историографии строительства его в целом по России будет неполным и не даст возможность сделать соответствующие выводы, отражающие специфику строительства здесь данного института. Это возможно будет сделать только в сравнении со степенью разработанности проблемы на общероссийском уровне. Исходя из этого, в данном исследовании анализ разработанности парламентского контроля в России в целом предваряет рассмотрение научной литературы, раскрывающей процесс инкорпорации парламентского контроля в субъектах РФ включённых в состав ДФО в 2018 г.

Объектом исследования является отечественная и зарубежная литература, в которой освещается история управления как в целом по России, так и в отдельных субъектах РФ Дальнего Востока и Восточной Сибири, формирование региональных органов, прежде всего представительных, и образование института регионального парламентского контроля. Это главным образом историческая, юридическая и политологическая литература, созданная как в центре, так и на местах.

Предметом исследования являются теоретические и методологические подходы, отражающие многогранные проблемы развития историко-правовых знаний о формировании российского института регионального парламентского контроля, воспроизводящие его (контроля) многогранные проблемы развития исторического знания, динамику научной проблематики, источниковой базы в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке России.

Территориальные параметры исследования включают границы современного Дальневосточного федерального округа. Выбор ДФО для изучения института регионального парламентского контроля не случаен и определяется несколькими факторами. Во-первых, дальневосточные территории вошли в состав России в середине XIX в и формирование здесь территориального управления имеет ряд существенных отличий от европейской части России и даже от сибирских областей. Во-вторых, эти территории до прихода сюда россиян не были совершенно пустынными, они были заселены аборигенами, находящимися на различных ступенях социального развития и имеющими свою систему управления⁸³. В-третьих, дальневосточные территории вызвали интерес как у соседних народов, так и у европейцев, а значит, необходимо было создать здесь такую систему регионального управления, которая бы на всем протяжении освоения восточных российских территорий позволила удержать эти территории под властью России. В-четвертых, ДФО, не являясь административно-территориальной единицей, объединяет несколько административно-территориальных единиц РФ (субъектов РФ), имеющих территориальную близость друг к другу, общую историю освоения, общность национально-культурных традиций, схожий социально-экономический уклад. После принятия Конституции РФ (1993 г.) здесь (на 2020 г.) сформировались пять (из 6 установленных Конституцией РФ) видов субъектов Федерации: две республики в составе РФ, четыре края, три области, одна (и единственная в России) автономная область, один автономный округ, что позволяет выделить как общие, так и особые конфигурации развития региональной государственности на данных территориях, в том числе и института парламентского контроля, при сравнении

⁸³ Национальная система управления у аборигенных народов рассмотрена автором в ряде работ. См.: Хачатурян Б. Г. Местное самоуправление коренных малочисленных народов Дальнего Востока России в XX веке: к истории вопроса // Россия и Китай на дальневосточных рубежах: Сб. материалов III Международной конференции. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2003. Вып. 6. – С. 66–70; *Он же*. Организация местного самоуправления на Российском Дальнем Востоке в XX веке (опыт и проблемы): Монография. – М.: Академия проблем безопасности, обороны и правопорядка, 2004. – С. 1619; *Он же*. Местное самоуправление на Российском Востоке: некоторые выводы из истории становления и развития // Конституционное и муниципальное право. 2008. №12. – С. 26–31.

с субъектами РФ, находящимися в сходных социально-экономических и исторических условиях.

Хронологические рамки исследования охватывают временной период с первой половины XIX в. до второго десятилетия XXI в.

Нижняя граница исследования (1808 – 1815 гг.) определяется появлением в России первых региональных представительных органов (сеймов) Великого Княжества Финляндского и Царства Польского, показавших российскому населению возможность его участия в решении своих региональных вопросов.

Верхний рубеж исследования (2020 г.) связывается с завершением в основном процесса становления органов государственной власти в субъектах РФ, включённых в ДФО, когда была создана региональная нормативная правовая база государственного управления и приняты основные нормативные правовые акты, регламентирующие выборы в государственные органы субъектов РФ, что позволило сформировать новые органы управления (законодательные и исполнительные) в субъектах РФ и дать возможность говорить об их легитимности⁸⁴.

Хронологические рамки исследования позволили проанализировать процессы инкорпорации института регионального парламентского контроля, происходившие на протяжении более чем двух столетий, в полной мере выявить диалектику и динамику формирования и развития института регионального управления как в России, так и на её Дальнем Востоке и в трёх сибирских регионах – Республики Саха (Якутии), Республики Бурятия и Забайкальском крае, вскрыть его этапы, кризисы и своеобразие.

Научная новизна исследования заключается в том, что работа, являясь первым комплексным историко-правовым исследованием историографии процесса инкорпорации института регионального парламентского контроля в российское правовое поле с момента появления в России первых региональных законодательных (представительных) органов государственной власти (первая четверть XIX столетия) по 2020 г., позволяет проследить взгляды российских и зарубежных учёных на процесс формирования исследуемого института на протяжении значительного исторического периода и выявить изменения источниковой базы исследований, динамику совершенствования научных методов на всех этапах развития института парламентского контроля.

В ходе исследования автор пытался объективно изучить и высказать ряд выводов и предложений, обладающих определёнными элементами новизны.

Изучение научных трудов, посвящённых российскому региональному парламентскому контролю, дало возможность выявить основные исследовательские подходы к рассмотренному комплексу проблем, связанных с описанием, анализом и осмыслением проявления такого важного социально-политического феномена, как региональный парламентский контроль.

В монографии впервые на основе современных теоретико-методологических подходов обобщён уникальный опыт создания представительных органов и одной из их функций – парламентского контроля – в России и на территориях субъектов РФ, (в основном включённых в состав ДФО) в широких хронологических рамках.

В соответствии с этапами развития исторического знания по исследуемой проблеме в дореволюционный, советский и современный периоды впервые систематизированы теоретические концепции формирования института регионального парламентского контроля, кри-

⁸⁴ Легитимность власти предполагает её легализацию и легитимацию. В современной юридической литературе под легализацией государственной власти понимается юридическое провозглашение правомерности её возникновения (установления), организации и деятельности. В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется, прежде всего, конституциями или законами. Под легитимацией государственной власти понимаются процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность и другие стороны соответствия данной власти, её деятельности определённым, прежде всего психическим установкам, ожиданиям (экспектациям) общества, народа.

тически осмыслены их содержание и специфика, сделаны практические выводы и даны конкретные рекомендации практикам, занимающимся вопросами регионального парламентского контроля.

Впервые при анализе литературы, посвящённой институту регионального парламентского контроля, использованы методы междисциплинарного анализа, что позволяет полнее понять закономерности развития юридической науки в целом.

Проведённый анализ исследовательской литературы позволил выделить наиболее важные в методологическом и теоретическом плане историко-правовые вопросы сущности и содержания, проводимых на территориях ДФО региональных реформ, что позволило сформулировать характеристики систем управления на Дальнем Востоке России, в Бурятии, Якутии и Забайкалье в разные периоды российского государственного строительства, провести периодизацию представлений о региональном парламентском контроле с учётом особенностей развития представительных органов в дальневосточных субъектах РФ и Якутии и рассмотреть историографию каждого из предложенных периодов.

Самостоятельную научную ценность имеет приложенный к работе библиографический список, включающий новые исследования по предмету монографии.

Проведённым исследованием показано, что в региональных СМИ субъектов РФ включённых в состав ДФО при отражении функционирования института регионального парламентского контроля преобладает информация констатирующего характера, не раскрывающая сущности, задач и функций изучаемого института.

Основные положения, составляющие сущность монографии. Проведённый историко-правовой анализ научной литературы показывает, что поднятая в работе тема представляет интерес для учёных на всем протяжении формирования российского института парламентского контроля. Критическое изучение позитивного, а тем более негативного опыта парламентского контроля позволило выявить в нем определённые проблемы и противоречия и на этой основе дать характеристику его современного состояния.

Вместе с тем конституционно-правовое регулирование регионального парламентского контроля недостаточно изучено. На момент подготовки данного исследования отсутствовали монографические работы, посвящённые институту парламентского контроля. В основном исследования представлены научными статьями и отдельными кандидатскими диссертациями, затрагивающими вопросы парламентского контроля, осуществляемого в субъектах РФ. Но развитие российского регионального парламентского контроля имеет длительную историю: с момента появления первых региональных парламентов – сеймов (Великого Княжества Финляндского – 1808 г. и Царства Польского – 1815 г.) – по настоящее время, время работы современных законодательных (представительных) органов субъектов РФ. На протяжении всех этих лет шло развитие института регионального парламентского контроля.

Как показывает проведённый анализ, формирование регионального парламентского контроля происходило в три периода:

– досоветский. Несмотря на то, что как самостоятельный институт парламентский контроль в этот период в научных трудах не подвергался специальному исследованию, но история политико-правовой мысли свидетельствует о том, что работа финского и польского сеймов дали россиянам первый опыт парламентаризма. Именно с этого времени начинается отчёт современного буржуазного народовластия в России на уровне региона. Опыт работы финского и польского парламентов был использован Россией при строительстве земского общественного управления;

– советский. Если на официальном уровне в советское время отвергался принцип парламентаризма, однако советскими учёными последовательно проводилась мысль о необходимости использования контроля Советами всех уровней, в том числе и на уровне регионов, который с формально-логической точки зрения был доведён почти до совершенства. Одновре-

менно период отличается тем, что советские учёные всё чаще и чаще вместо исторического анализа использовали аллегорические схемы, мифологизировали достижения советской власти;

– постсоветский, современный, внёсший заметный вклад в разработку проблем организации и деятельности региональных парламентов и их контрольных функций, особенно после введения краёв, областей, городов федерального значения, Еврейской автономной области, автономных округов (далее – краёв, областей, ...) в ранг равноправных субъектов РФ. Но все теоретические изыскания этого периода в области регионального парламентского контроля носили незавершённый или частичный характер, не позволяющий дать целостную картину инкорпорации данного института в общее полотно российского парламентаризма. Научная литература, посвящённая парламентаризму, показывает, что в законодательстве субъектов РФ весьма поверхностно и схематично прописываются основные принципы, задачи и формы работы регионального парламентского контроля.

Вместе с тем, как показывает жизнь, контрольная функция присуща любому представительному органу. Она неразрывно связана с двумя другими его функциями: представительской и законодательной. В этой связи эффективно работающий механизм регионального парламентского контроля является важной составляющей частью российского регионального парламентаризма⁸⁵.

Обосновано определение института регионального парламентского контроля как одной из составляющих государственного контроля, осуществляемой региональным парламентом в пределах, определённых федеральным законодательством, и в формах, установленных законодательством субъекта РФ, обеспечивающих защиту интересов жителей данного субъекта Федерации.

Методология исследования. При проведении исследования автором были использованы различные методы и приёмы. Материал анализировался с позиции примата факта над концепцией и с учётом хронологии событий, содержания политических форм и правовых норм, необходимости получения максимально возможной достоверной информации из имеющихся источников. Проблема исследовалась в рамках как объективных факторов (характер регионального управления и парламентского контроля в субъектах РФ и общности людей, расстановка политических сил в обществе), так и субъективных (взгляды и действия людей, стоящих у власти, разрабатывающих и применявших принципы парламентского контроля на практике).

История развития парламентского контроля в субъектах РФ представлена:

а) в динамике – с момента появления в российском государственном устройстве первых региональных выборных представительных органов (парламентов) – сословных сеймов Великого Княжества Финляндского и Царства Польского до создания законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ по Федеральному закону «Об общих

⁸⁵ К сожалению, это старое политическое утверждение не всегда понятно депутатам отдельных законодательных органов субъектов РФ. О чём наглядно говорит следующий факт, если в отдельных субъектах РФ, в основном в республиках, статус законодательных органов закреплён как «парламентов» и «контрольных органов», то большинство субъектов РФ, устанавливая статус своего представительного органа, ограничилось закреплением его положения только как «законодательного (представительного) органа». Так, например, ст. 54 Конституции Республики Саха (Якутия) установила, что «Государственное Собрание (Ил Тумэн) – **парламент** Республики Саха (Якутия) – является представительным, законодательным и **контрольным** органом государственной власти» (выделено нами. – Б.Х.). В соответствии с ч. 1 ст. 31 Конституции Удмуртской Республики «Государственный Совет Удмуртской Республики является законодательным (представительным) и **контрольным** органом государственной власти Удмуртской Республики» (выделено нами. – Б.Х.). А вот в соответствии с п. 4.2. Устава Хабаровского края законодательную власть в крае осуществляет «... законодательный (представительный) орган государственной власти Хабаровского края – Законодательная Дума Хабаровского края». Но в отдельных краях, областях... происходит понимание этой аксиомы. Так Законодательным Собранием Краснодарского края в 2016 г. в ст. 24 Устава края было внесено дополнение о том, что Законодательное Собрание является постоянно действующим представительным, законодательным и **контрольным** органом государственной власти края. На наш взгляд, такая форма определения статуса законодательного (представительного) органа субъекта РФ наиболее точно определяет его положение среди региональных органов государственной власти в настоящее время.

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 №184-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями;

б) в контексте локальной истории Дальнего Востока и Восточной Сибири России, общероссийской истории и мировой истории.

Особое внимание придавалось принципам объективности и системности, что позволило автору вскрыть логику исследования не в абстрактно-теоретической форме, а в рассмотрении сути конкретных событий, деятельности народных масс, партий, отдельных личностей.

На основе методологических принципов использовался комплекс методов научного исследования, включающий в себя как специальные методы познания (историко-правовой, проблемно-хронологический, сравнительно-правовой, компаративный, формально-юридический, институциональный, цивилизационный, информационный), так и общенаучные (анализ, синтез, дедукция и индукция).

Из перечисленных выше методов более подробно хотелось бы остановиться на характеристике последнего – информационного, значение которого усилилось в связи с появлением историко-правовой информатики, о повышении роли которой ещё в 1985 г. говорил академик РАН А. А. Дородницын, обративший внимание исследователей на проблемы применения информатики, в частности таких ее, наиболее перспективных методов, как математическое моделирование и распознавание образов в социально-гуманитарных исследованиях.

Сегодня информационный метод позволяет сочетать в себе «компьютерное источниковедение» и «компьютерную аналитику». Сбалансированное сочетание обоих компонентов позволило обеспечить увеличение аналитического потенциала историко-правовой информации и посредством её получить в исследовании содержательно значимые результаты.

Использование указанных методов способствовало исследованию процесса формирования института регионального парламентского контроля в субъектах РФ включённых в состав ДФО с разных сторон, с выходом на обобщение как регионального, так и федерального уровней.

Эмпирическую базу исследования составили материалы правовой экспертизы уставов и нормативных правовых актов субъектов РФ, включённых в ДФО, регламентирующих государственное строительство и принятых с 1994 по 2020 гг., а также материалы статистики.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость исследования. Во-первых, определяется созданными в ходе исследования научными выводами и разработанными на их основе предложениями; во-вторых, состоит в приращении историко-юридических знаний о развитии института парламентского контроля в субъектах РФ, о различных аспектах взаимодействия региональных государственных органов и населения как в целом по России, так и в её регионах и региональных объединениях.

Практическая значимость исследования состоит в том, что, во-первых, в связи с возросшим объёмом информации, особенно благодаря Интернету, данная работа сможет стать путеводителем в увеличившемся потоке работ, посвящённых исследуемой проблеме.

Во-вторых, фактический материал монографии, выводы и рекомендации, содержащиеся в ней, позволяют скорректировать региональную политику в ДФО с учётом не только сложившейся в настоящее время конъюнктуры, но и исходя из имеющегося исторического опыта.

В-третьих, в ходе исследования автор пытался объективно изучить и высказать ряд выводов и предложений, обладающих определёнными элементами новизны. Многие предложения автора были реализованы при разработке федеральных и региональных нормативных правовых актов, регламентирующих государственное устройство субъектов РФ, в том числе их уставов.

В-четвертых, работы автора используются в ВУЗах и СУЗах России в качестве учебных пособий для студентов юридических факультетов и отделений и при подготовке специалистов-менеджеров для сферы государственного управления, на семинарах и курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, преподавателей истории средних школ и колледжей.

И, наконец, недостаточная изученность проблемы, отсутствие обобщающего труда по истории формирования парламентского контроля во всех субъектах РФ вошедших в состав ДФО и были приняты во внимание при выборе темы данного монографического исследования.

В этом контексте представляется крайне важным как проанализировать уже накопленный в различных российских регионах опыт, так и обратиться к наработкам учёных других гуманитарных наук. Перефразируя высказывание академика РАН Н. Л. Добрецова, можно сказать, что только совместными усилиями научного сообщества, обсуждая как общие принципиальные вопросы, так и конкретные достижения в области регионального парламентского контроля, мы сможем уточнять приоритеты и двигаться вперёд⁸⁶.

Материалы исследования и содержащиеся в монографии выводы и рекомендации могут послужить основой для последующих научных исследований в данной области и помогут формированию правосознания у населения Дальневосточного федерального округа.

Не претендуя на полноту анализа и абсолютную истинность выводов, оценок и рекомендаций, автор работы предлагает своё видение процесса инкорпорации института парламентского контроля в правовое поле субъектов Федерации (преимущественно на примере субъектов РФ, включённых в состав Дальневосточного федерального округа) и первоочередных шагов, позволяющих преодолеть тенденцию разрушения российской государственности и возрождения на этом фоне административно-командной системы. Кроме того, особо хотелось бы отметить, что рассмотрение процесса функционирования парламентского контроля не является задачей данной работы.

Структура работы. Монография состоит из введения, трёх глав, заключения, глоссария и списка источников и литературы. В основу структурирования работы положен проблемно-хронологический принцип изложения материала.

Кандидат исторических наук, доцент,
советник юстиции I класса Б. Г. Хачатурян

⁸⁶ Добрецов Н. Л. «Новый научно-образовательный ландшафт России» или... показуха? // Наука из первых рук. 2015. 17 авг.

Глава 1 Ретроспективный анализ историографии процесса формирования в России выборных региональных представительных органов в досоветский период и первый советский период (1809 – октябрь 1920 гг.)

1.1 Первые российские выборные региональные представительные органы – сеймы – Великого Княжества Финляндского и Польского Королевства и их контрольные полномочия в научной литературе России

В начале XIX столетия в состав Российской империи вошли территория Финляндии и часть территории Польши⁸⁷, имевшие к этому времени свои парламенты (сеймы).

Великое княжество Финляндское вошло в состав Российской империи в 1809 г. и до 1917 г. являясь, генерал-губернаторством обладало широкой внутренней и внешней автономией, граничащей с незакреплённой юридически личной унией⁸⁸.

Собрание представителей сословий Финляндии, созванное императором Александром I в городе Борго (Боргоский сейм)⁸⁹ где он объявил о сохранении шведского законодательства и огласил подписанный накануне манифест (декларацию⁹⁰) о государственном устройстве Финляндии. Сейм, одобрив декларацию, тем самым согласился на предложенные условия вхождения княжества в состав Российской империи. Следующее заседание финского сейма состоялось в 1863 г.

⁸⁷ Большая часть Великого герцогства Варшавского была присоединена «на вечные времена» к Российской империи под именем Царства Польского 3 мая 1815 г.

⁸⁸ ЛИЧНАЯ УНИЯ – объединение двух или более самостоятельных монархических государств в союз с одним главой, который становится, таким образом, главой каждого государства – члена союза. Подобное объединение основано исключительно на временном единстве монарха, в силу случайного совпадения в его лице прав на престол двух различных государств // *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Общая часть. Том. 1. Введение и общая часть – 6-е изд. -СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. 1. – С. 158.

⁸⁹ В феврале 1809 г. последовало распоряжение российского императора о созыве сейма в городе Борго – сословного собрания представителей народов Финляндии. 16 марта Александр I лично открыл его.

⁹⁰ Декларация была опубликована 16 (28) марта 1808 г. (Фото 1).

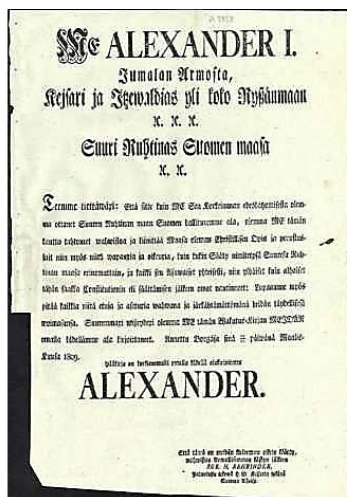


Фото 1. Декларация Александра I, март 1808 г.

Сейм Финляндии состоял из представителей четырёх сословий. В его компетенцию входило только законодательство по внутренним делам.

Решения Сейма утверждались монархом. Без согласия всех четырёх палат Сейма император не мог изменять «коренные» (основные) законы, действовавшие в княжестве.

Позже документом регламентирующим работу сейма становятся Сеймовые Уставы для Великого Княжества Финляндского от 15.04.1869 г. и от 20.07.1906 г. В соответствии с последним «Сейм образует одну палату в составе двухсот сеймовых депутатов». Депутаты получили право «...входить в обсуждение закономерности служебных распоряжений членов правительства», обращаться с петициями к государю.

Польша вошла в состав России со своей Конституцией (Устава Жондова) принятой в мае 1791 г. (фото 2). Царство Польское, благодаря конституционной хартии, было единственной страной в центральной Европе, в которой был парламент, избираемый прямыми выборами и почти всеми общественными классами, хотя и с незначительным участием крестьян. Польский парламент состоял из двух палат: сената и палаты депутатов (или польской избы).

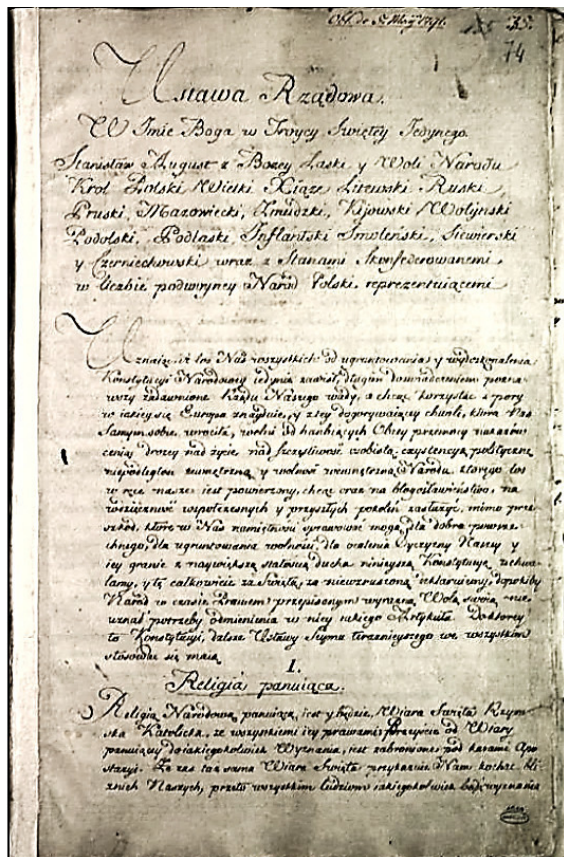


Фото 2. Первая страница рукописи Конституции Речи Посполитой Устава Жондова (Ustawa Rządowa) на польском языке

Устава устанавливала подотчётность министров сейму, который мог освободить их от должности вотумом недоверия, требовавшим двух третей голосов в обеих палатах. Министры могли быть привлечены к ответственности Сеймовым судом; простого большинства голосов было достаточно для начала процедуры импичмента. Статьёй VI Устава признавался «Закон о сеймиках» регулировавший деятельность региональных законодательных собраний. Слово «конституция» (польск. *konstytucja*) в Речи Посполитой обозначало все законодательные акты любого характера, изданные сеймом⁹¹.

Основным законом, определявшим политический и общественный строй Царства Польского, структуру и компетенции органов власти, а также права и обязанности населения, после вхождения её в состав России, была Конституция (Конституционная хартия) Царства Польского от 27.11.1815 г., обнародованная 24.12.1815 г.⁹²

Сенат, кроме законодательных функций, имел право контролировать правильность выборов в палату депутатов и являлся высшей судебной коллегией. Являясь высшим судебным органом, он предавал суду высших должностных лиц, рассматривал дела о государственных преступлениях.

Контроль за нарушениями конституции входил в компетенцию Государственного совета.

Литература, посвящённая финскому и польскому парламентам времён вхождения этих государств в состав России, представлена большим количеством статистической, справочной

⁹¹ Подробнее см.: Jerzy Kowalski. [Konstytucja Federacji Rosyjskiej a Rosyjska i Europejska tradycja konstytucyjna](#). PWP Iuris, 2009. – P. 136.

⁹² Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego. 27 listopada 1815. // Dziennik Praw Królestwa Polskiego. 1816. T. I. Warszawa, 1860. – S. 54. [Grodzki 1960: 67—81]. Цит. по Бучэк Э. Правовой статус Царства польского в составе российской империи (1815 – 1832 гг.) // Российское право. 2017. №5. – С. 111.

и научной литературы (дореволюционной⁹³, советской⁹⁴ и современной – постсоветской⁹⁵), в ней прослеживается попытка осмыслить внутривластные события XIX столетия, изучение которой позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на длительную историю работы представительных органов до присоединения этих территорий к России, полноценными региональными законодательными и контрольными органами (в сегодняшнем понимании этих терминов) они, после вхождения в состав России, не стали, так как работали под жёстким контролем российских императоров.

Наиболее красноречиво это показано в анализе органов власти и управления Царства Польского, сделанном Министерством внутренних дел России в середине XIX столетия⁹⁶.

Как показывает анализ литературы, дореволюционные исследователи свои работы посвящали в основном государственному устройству Великого Княжества Финляндского и Царства Польского, местным органам власти, осуществлявшим управление этими территориями.

Так, одно из первых изданий, позволяющее познакомиться с государственным устройством Великого Княжества Финляндского и в частности с законодательной властью княжества – сословным сеймом, порядком его формирования, механизмом работы – является изданный в 1882 г. труд директора статистического бюро в Финляндии К. Э. Игнациуса «Великое княжество Финляндское. Статистические заметки»⁹⁷, где отмечается, что императором Александром I после присоединения Финляндии Манифестом от 15.03.1809 г.⁹⁸ были сохранены финские государственные органы, в том числе и представительный.

Далее, отмечает он, изданный позже (в 1862 г.) сеймовый Устав чётко определил правотворческие полномочия сейма и императора, заключающиеся в том, что законодательством «...заведуют Император Великий Князь и собранные на Сейм представители Финского народа. Без согласия сейма не могут быть издаваемы новые законы или отменены старые, а также назначаемые налоги или производимые наборы солдат. <...> На сейме имеет место старинное представительство сословий Рыцарства и Дворянства, Духовенства, Горожан и Крестьян. <...> Один представитель на 7 000 до 7 500 жителей» (орфография документа. – Б.Х.). При этом ни в Уставе, ни в работе К. Э. Игнациуса нет никаких упоминаний о контрольных функциях сейма.

Подробный анализ органов народного представительства Финляндии, предусмотренных сеймовыми Уставами 1869 и 1906 гг., был сделан бывшим товарищем министра – статс-секретарём Великого княжества Финляндского (1901 – 1906 гг.), сенатором (с 1906 г.) Э. А. Эрштремом в 1907 г.⁹⁹, и, хотя в параграфе 33 Устава 1906 г. было закреплено право сейма «...входить в обсуждение закономерности служебных распоряжений членов правительства»¹⁰⁰, и этот автор ни словом не обмолвился о практике исполнения данного полномочия.

⁹³ Как пример см.: *Бородкин М.* История Финляндии. Время императора Александра II. – СПб., 1908; *Ковалевский М. М.* Сборник мнений русских профессоров государственного права о природе отношений России к Финляндии. – СПб.: б.и., 1910; *Коршунов Н. М.* Финляндский сейм // Юридическая летопись. 1891. №1. – С. 3—16.

⁹⁴ Как пример см. *Дусаев Р. Н.* Сеймовые реформы 60 годов XIX в. в Финляндии // Вестник ЛГУ. Экономика, философия, право. 1981. Вып. 4. №23. – С. 80—84.

⁹⁵ Как пример см.: *Ващенко А. В.* Правовой статус Царства Польского в составе Российской империи, 1815—1830 гг.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000; *Клингге М.* Имперская Финляндия, на чужбине и дома. – СПб.: ИД «Коло», 2005.

⁹⁶ Краткий обзор управления Царства Польского. Составлен МВД на основании официальных сведений, собранных по 1 ноября 1859 г. Б.м., б.г.

⁹⁷ *Игнациус К. Э. Ф.* Великое княжество Финляндское. Статистические заметки. Новое издание. Гельсингфорс: Тип. Финского литературного общества, 1882. – С. 50—54.

⁹⁸ См. Всемилоуейший его императорского величества «Манифест об утверждении прав Великого княжества Финляндии» от 15.03.1809 // Собрание постановлений финляндских. Т. I. – СПб., 1902.

⁹⁹ *Эрштрем Э. А.* Народное представительство в Финляндии по законам 1869 и 1906 годов // Журнал министерства юстиции. 1907. №2. – С. 31—72.

¹⁰⁰ Сеймовый устав для Великого Княжества Финляндского, высочайше утверждённый 20.07.1906. С приложением и алфавитным указателем / Сост. Н. Корево. – СПб., 1913. – С. 130—158.

Такое же положение и с характеристикой сейма Царства Польского. Имеющиеся работы как польских, так и российских учёных в основном рассматривают вопросы правового положения Царства Польского в составе Российского государства, его государственного устройства, взаимоотношения органов государственной власти¹⁰¹.

После Октябрьской революции тема финского и польского сеймов надолго выходит из поля зрения российских исследователей. Только в пятидесятые годы и позже в отдельных работах исследователи касаются вопросов статуса Княжества Финляндского и Царства Польского и очень кратко рассматривают их органы власти и управления¹⁰².

В целом можно отметить, что сегодня значение литературы, посвящённой финскому и польскому региональному парламентаризму, заключается, во-первых, не только в познании истории, но и в том, что при внимательном прочтении её мы можем найти предупреждения, своевременное устранение которых приводит даже к гибели государства.

Так, русский историк и социолог Н. И. Кареев, анализируя историю Речи Посполитой и польского сейма в 1888 г., отмечал, что сосредоточение всей государственной власти в одних руках, которые к тому же не имеют над собой никакого контроля, и «... захват верховной власти в государстве одним сословием и неумение этого сословия организовать очутившуюся у него в руках верховную власть – вот два явления в развитии польского государства, отразившиеся на своеобразном характере существовавшего в нем сейма»¹⁰³ и далее сделал вывод о том, что это, в конце концов, привело к исчезновению с политической карты государства – Речи Посполитой. На наш взгляд, именно не учёт подобных выводов КПСС стало одной из причин гибели всей советской системы.

Во-вторых, ознакомление с нормативными актами и научно-статистической литературой показывает, что финские и польские сеймы не обладали контрольными полномочиями.

В-третьих, ценность данного российского опыта строительства региональных законодательных (представительных) органов, по нашему мнению, заключается в том, что он позволил россиянам на конкретном примере ознакомиться с западным региональным парламентаризмом и в последующем применить его при формировании земского общественного управления на уровне губерний (1864 г.) и при создании Государственной думы в 1905 г.

¹⁰¹ Как пример см. *Любавский М. К.* Царство Польское и его конституция 1815 года // Книга для чтения по истории нового времени. Т. 3. – М., 1912.

¹⁰² Как пример см.: *Киняпина Н. С.* Внешняя политика России первой половины XIX века. – М., 1963; *Федосова Е. И.* Польский вопрос во внешней политике первой империи во Франции. – М.: Изд-во МГУ, 1980; *Обушешкова Л. А.* Королевство Польское в 1815 – 1830 годах. Экономическое и социальное развитие. – М., 1979; *Четвертков А. М.* Правовое положение западных национальных районов Российской империи в первой четверти XIX века: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: Изд-во МГУ, 1987.

¹⁰³ *Кареев Н. И.* Исторический очерк Польского Сейма (Очерки из истории европейских народов). – М.: Тип. А. И. Мамонтова и К^о, 1888. – С. 8.

1.2 Историография процесса строительства земских органов общественного управления и института парламентского контроля в работах российских и зарубежных авторов

Отмена в 1961 г. Александром II крепостного права, приведшая к отсутствию личной зависимости крестьян от помещиков и появлению в общественном производстве «свободных рук», дало толчок к бурному развитию капиталистических отношений и поставило перед государством, ко второй половины XIX в., задачи по их реформированию как на уровне государства, так и на уровне местных сообществ и в первую очередь – губерний¹⁰⁴ и уездов¹⁰⁵ (сегодня мы говорим – на региональном уровне).

Реформированием губернского и уездного управления занялось Министерство внутренних дел¹⁰⁶. 1 января 1864 г. Александром II издаётся, подготовленное МВД, Положение о губернских и уездных земских учреждениях для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам (фото 3), которым вводились губернские и уездные земские учреждения.

¹⁰⁴ ГУБЕРНИЯ – основная административно-территориальная единица в России с 1708 г. Делилась на уезды. Некоторые губернии объединялись в генерал-губернаторства. К 1917 г. было 78 губерний, 25 из них отошли к Польше, Финляндии, прибалтийским государствам. В 1923 – 1929 гг. в СССР преобразованы в края и области // Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В.Е Крутских. – М.: ИНФРА- М, 1999. – С. 139.

¹⁰⁵ УЕЗД – административно-территориальная единица, входившая в состав губернии. С 1755 г. низшая административная, судебная и финансовая единица; полицейско-административная власть осуществлялась исправником. В СССР в 1923 – 1929 гг. преобразованы в районы // Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1982. – С. 1369. Районы в СССР имели свои представительные, исполнительные и судебные органы.

¹⁰⁶ Сегодня существует негативная оценка роли Министерства внутренних дел Российской империи, как в целом, так и в отношениях с местными органами управления. Исходит она из отрицательного восприятия советскими политическими деятелями значения внутренних органов. Анализ же деятельности МВД империи показывает, что этот институт (с момента своего зарождения в 1802 г.) отвечал за два круга вопросов: ответственность за развитие империи и ответственность за исполнение законов. Именно выполняя первый круг вопросов, МВД занималось благоустройством, то есть устройством России на благо её жителей. Для успешной реализации задач благоустройства МВД должно было контролировать и отвечать за исполнение местными властями российских законов, воли монарха, а также регулировать гражданские правоотношения. Вот почему МВД имело разветвлённую и соподчинённую сеть администраций, доходящую до конкретного человека в буквальном смысле этого слова. Она формировала свой аппарат и расходовала централизованные денежные средства. Двойственность задач в едином органе привели к формированию и двух полиций: хозяйственной и исполнительной (административной). Исполнительная полиция обеспечивала вертикальное единство всех уровней власти, что отвечало целям централизованного государства. Хозяйственная полиция, наоборот, занималась передачей части своей компетенции, прав и средств в пользу нижележащих администраций, что вело к децентрализации власти. Наличие этих двух полиций именно в одном органе позволяло найти необходимый компромисс между государственной властью и нарождающимися органами местного управления в лице земств. Эта многоуровневая пирамида становится костяком, который за счёт централизации средств обеспечивает единство государственного устройства по вертикали вплоть до 1917 г. По мнению автора, факт инициирования реформы низового управления государственным органом – МВД объясняется тем, что в России на тот момент отсутствовал социальный слой, заинтересованный в проведении реформирования на местном уровне, способный инициировать этот вопрос.

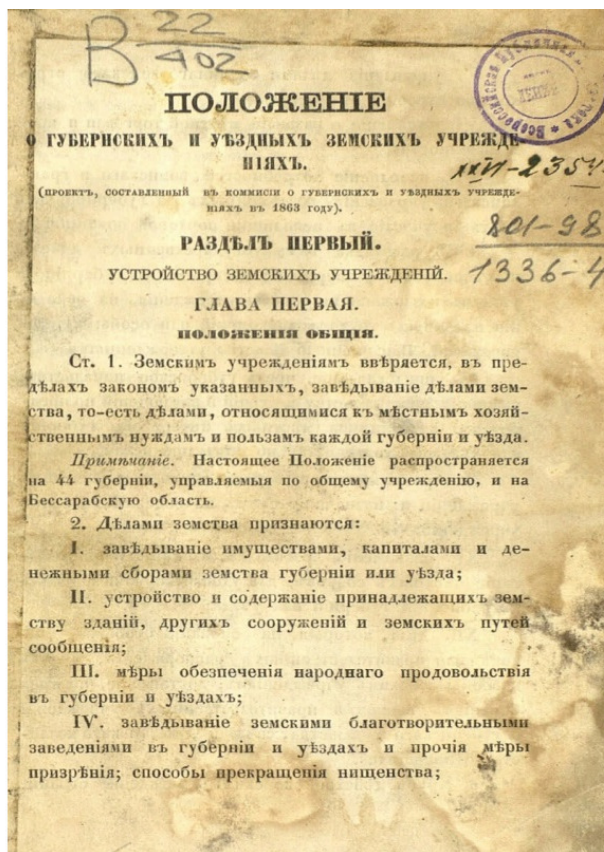


Фото 3. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (проект 1893 г.)

Положение закрепило переход к системе местного цензового (имущественного) представительства посредством курий, формируемых на основе имущественного ценза и введения системы прямого и косвенного избрания в состав выборных (представительных) органов. В результате были созданы земские органы управления: выборные земские собрания (губернские, уездные), состоящие из гласных и избираемые ими соответствующие земские управы – исполнительные органы.

Земские органы не были подчинены местной правительственной администрации, но свою деятельность они осуществляли под контролем правительственной бюрократии в лице губернаторов и министра внутренних дел.

В выпущенной в 2013 г. монографии автором делается вывод о том, что земство «...оказалось чисто российским институтом, вызванным к жизни спецификой общественного развития 60 гг. XIX столетия. Его можно определить как своеобразную форму государственного регионального управления»¹⁰⁷.

Исходя из темы исследования для нас представляет интерес тот факт, что земские учреждения вводились на территории Российской империи не одномоментно, а избирательно. Первоначально в 1864 г. они были введены в 34 европейских губерниях России. В 1912 г. земство было распространено в урезанном виде на девять западных губерний. В 1876 г. земства были распространены на область Войска Донского, но не прижились там, поскольку казакам не понравилось выплачивать новый сбор, тем более что слегка подкорректированное законо-

¹⁰⁷ Хачатурян Б. Г. Формирование и развитие института местного самоуправления на Дальнем Востоке России: общее и особенное (последняя четверть XIX – начало XXI вв.): Монография. – Хабаровск: Дальневосточный центр муниципального права, 2013. – С. 109.

дательство обеспечивало преобладание в Донском земстве крупных землевладельцев и казацкой верхушки. Земские органы здесь были ликвидированы в марте 1882 г.¹⁰⁸

Кроме того, был ряд сепаратных актов, учитывающих особенности отдельных регионов страны, это: Местное положение о поземельном устройстве крестьян, водворённых на помещичьих землях в губерниях: Великороссийских, Новороссийских и Белорусских; Местное положение о поземельном устройстве крестьян, водворённых на помещичьих землях в губерниях Малороссийских: Черниговской, Полтавской и части Харьковской; Местное положение о поземельном устройстве крестьян, водворённых на помещичьих землях в губерниях: Киевской, Подольской и Волынской; Местное положение о поземельном устройстве крестьян, водворённых на помещичьих землях в губерниях: Виленской, Гродненской, Ковенской, Минской и части Витебской¹⁰⁹. Два последних местных положения отражали тот факт, что эти губернии в предреформенное время жили по юридическим нормам, так называемых инвентарных правил¹¹⁰.

Структуру, основные принципы, состав электората наглядно показывает приводимая ниже схема 1.



Схема 1. Примерная структура земства

Об отношении к данному уровню управления, со стороны местных сообществ, красноречиво говорит факт строительства специальных зданий для организации работы земских органов. Как правило, это были одни из первых и лучших и красивейших каменных сооружений губернских городов (фото 4). В советское время большинство из них были отданы под учебные заведения.

¹⁰⁸ Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. – М., 1968. С. 13.

¹⁰⁹ Подробнее см. Литвак Б. Г. Советская историография реформы 19 февраля 1861 г. // История СССР, 1960. №6. С. 130.

¹¹⁰ К февралю 1917 г. земские учреждения были созданы только в 43 губерниях Европейской России с населением в 110 млн. чел., тогда как в 51 губернии с населением в 61 млн. человек земские учреждения отсутствовали (см. Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа. – Пг., 1918. С. 16).



Фото 4. Хабаровск. Дом городского самоуправления

В целом, анализ Положения 1864 г. позволяет сделать вывод о расширении общественных начал в управлении губерниями и уездами.

Что касается Восточно-Сибирского генерал-губернаторства, то земское общественное управление на эти территории распространено не было. Правительство неведение здесь земства объясняло тем, что население территорий не было готово взять на себя функции местного управления, поскольку, во-первых, прошло всего три десятка лет с тех пор, как к России были присоединены приамурские и приморские земли, малоизученные, со слабым укоренением славянского населения, с протяжной «прозрачной» границей с сопредельными странами, они требовали от центральной власти особых решений в их управлении, во-вторых, отсутствовало крупное (помещичье) землевладение, а именно – на помещика опиралась власть, проводя земскую реформу. Но сибирские территории имели более длительную историю их освоения русскими и, по-видимому, не только вышесказанное было причиной неведения здесь земского управления.

Как показывает проведённый автором ретроспективный анализ¹¹¹, проблемам земского общественного управления в России посвящено большое количество научной литературы, позволяющее сделать вывод о том, что изучение данного исторического российского феномена имеет три этапа: дореволюционный этап – литература пореформенного периода, советский этап – литература о земском общественном управлении в период строительства советского государства и современный этап – этап постсоветского изучения земского общественного управления.

1.2.1 Вопросы строительства земских органов общественного управления в историографии пореформенного периода

В дореволюционной научно-публицистической литературе о российском земстве просматриваются три тенденции в отношении исследователей к данному институту:

– характеристика государственного устройства России без рассмотрения института земского общественного управления (Дж. Ст. Милль, В. М. Гессен и др.)¹¹². Но, характеризуя задачи представительного органа, авторы едины во мнении, что «...сущность представительного органа состоит в том, что весь народ или значительная его доля, посредством своих депу-

¹¹¹ См. Хачатурян Б. Г. Становление и развитие местного самоуправления на востоке России: последняя четверть XIX – начало XXI вв. (историография вопроса): Монография. – Хабаровск: Изд-во ДВГГУ, 2010.

¹¹² Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. – СПб., 1863; В. М. Гессен Основы конституционного права. Издание второе. Пг.: Издание Юридического книжного склада «Право», 1918.

татов, избираемых периодически, держат в руках высшую власть контроля. Народные депутаты должны обладать этой властью во всей её полноте»¹¹³;

– анализ моделей регионального управления в западных странах в сравнении с российским земским общественным управлением (В. О. Матвеев, К. Кульчицкий (Мазовецкий), А. И. Васильчиков¹¹⁴ и др.);

– изучение земского общественного управления в его историческом развитии (И. И. Дитятин, Г. Джаншиев, В. П. Безобразов, В. М. Гессен, Б. Б. Веселовский, А. Д. Градовский, К. А. Пажитнов, Н. М. Коркунов¹¹⁵ и др.).

Именно учёными двух последних групп были сформулированы основные принципы российского земства, даны оценки земским преобразованиям в России. Их работами в российскую политическую культуру были введены термины «самоуправление на местах» или «местное самоуправление»¹¹⁶.

Правовую регламентацию выборных земских собраний, их практический вклад в развитие российской государственности рассматривают в своих работах Б. Б. Веселовский, В. П. Безобразов, А. Д. Градовский, И. И. Дитятин, Н. М. Коркунов, П. М. Толстой¹¹⁷.

¹¹³ Миль Д. С. Размышления о представительном правлении. – СПб., 1863. – С. 78.

¹¹⁴ См.: Васильчиков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: Изд-е 3-е, в 2 т. – СПб., 1872. Т. 1. – С. 2; Кульчицкий (Мазовецкий) К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах: Пер. с польск. / Пер. с польск. А. Паткин. – М.: Издание Петровской библиотеки в Москве, 1907; Матвеев В. О. Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и в Пруссии. – Казань: Типография императорского университета, 1915.

¹¹⁵ Безобразов В. П. Государство и общество. Управление. Самоуправление и судебная власть: Статьи. – СПб.: Тип. В. Безобразова и Комп., 1882; *Он же*: Земские учреждения и самоуправление. – М., 1884; Веселовский Б. Б. Земство и его новое устройство. – СПб., 1917; *Он же*: Земство в неземских губерниях // Земское дело. 1917. №17/18; Гессен В. М. Вопросы местного управления. – СПб.: Издание юридического книжного склада «Право», типо-литография А. Е. Ландау, 1904; Градовский А. Д. Переустройство нашего местного управления // Собр. соч.: В 9 т. – СПб., 1903; *Он же*: Собр. соч. – СПб.: Тип. – М. М. Стасюлевича, 1899. Т. 2. Том целиком посвящён истории местного управления в России. Особенно много места занимают исследование общих отношений государства и русской провинции, а также история важнейших составных частей древнего областного общества – русского дворянства, сельских и городских общин; Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. Исторические справки. – М., 1896; Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. 1. – СПб., 1875.; Ивановский В. В. Исторические основы земского управления в России // Журнал гражданского и уголовного права. 1892. Кн. IX. Ноябрь. – С. 1—60; Коркунов Н. М. Русское государственное право: В 2 т. – СПб.: Тип. – М. М. Стасюлевича, 1909; *Он же*: История философии права: Пособие к лекциям, издание шестое, без перемен. – СПб.: Тип. – М. М. Стасюлевича, 1915; Пажитнов К. А. Городское и Земское самоуправление. – СПб., 1913; Толстой П. М. Земская Россия о реформе продовольственного законодательства в 1909—1910 гг. – СПб., 1914.

¹¹⁶ Необходимо отметить, что, во-первых, включение в один документ: – в пореформенное время в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 01.01.1864 г. два уровня управления – региональное (губерния, область, уезд) и муниципальное (село, станица и т. д.); – в советское время в Конституции РСФСР равноуровневые административно-территориальные единицы (края, области, автономные области, автономные округа, районы, города, районы в городах, посёлки, сельские населённые пункты) в одно понятие «местные органы государственной власти и управления», практически на десятилетия исключило региональное управление из сферы отдельного предмета исследования российскими научными кругами и изучалось в общем контексте терминов «местное самоуправление» – в дореволюционное время и «местные органы государственной власти и управления» в советское время. Во-вторых, что касается термина «местное самоуправление», то, как объяснял Л. А. Велихов, термин был позаимствован российскими юристами в 60 гг. XIX столетия в Германии (*selbstverwaltung*), куда он пришел в 1850 гг. из Англии (*selfgovernment*). Комментируя данный тезис, Л. А. Велихова, Т. М. Говоренкова отмечает, что подобного термина «самоуправление» сегодня нет во многих странах. К примеру, во Франции он «...заменён понятиями „децентрализация“ или „муниципальная работа“ (*pouvoir municipal*)». (См. Говоренкова Т. М. Читаем Велихова вместе. – М.: Муниципальная власть, 1999. – С. 56—67). И до 1917 г. в российских официальных актах термин «местное самоуправление» не употреблялся, а применялся термин «общественное управление». Термин «местное самоуправление» появился в нормативных актах Временного правительства. В-третьих, в советское время термин «местное самоуправление» из научного лексикона исчез в 1930 гг. В литературе под самоуправлением понималось участие населения страны в управлении «социалистическим государством». В-четвертых, большевиками термин «самоуправление» использовался на протяжении всей истории Советского государства как в программных документах партии, произведениях партийных идеологов, так и в официальных документах государства, и наполнялся конкретным содержанием исходя из тех задач, которые стояли перед государством в конкретное историческое время. При этом в конституциях термин «местное управление» обозначал нахождение этих органов ниже органов власти СССР и РСФСР, то есть как менее значительные.

¹¹⁷ Дитятин И. И. Устройство и управление городов России; Безобразов В. П. Государство и общество. Управление. Самоуправление и судебная власть: Статьи; *Он же*. Земские учреждения и самоуправление; Градовский А. Д. Переустрой-

Анализируя модели регионального управления в западных странах и российское земство, они формулируют основные принципы земства, дают оценки земским преобразованиям в России, которые не утратили и сегодня своего научного значения, делают попытки дать определение российскому земству, его историческим корням, разрабатывают теоретические модели, которые легли в основу деятельности земских учреждений, принимавшихся вначале как общественные по своей сути органы, действующих финансово независимо от государственных, а затем как «двойные органы одного и того же организма, различные формы одной и той же власти»¹¹⁸

ство нашего местного управления; *Толстой П. М.* Земская Россия о реформе продовольственного законодательства в 1909 – 1910 гг. // Труды Императорского Вольного экономического общества. 1912. №4, 5—6; 1913. №1—6; *Веселовский Б. Б.* Земство и его новое устройство; *Он же.* Земство в неземских губерниях; *Коркунов Н. М.* Русское государственное право; *Он же.* История философии права: Пособие к лекциям, изд. шестое, без перемен.

¹¹⁸ *Безобразов В. П.* Государство и общество. Управление. Самоуправление и судебная власть: Статьи. – С. 135.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.