

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.196.3.052-062

А. А. Спиридонов\*

# Парламентский контроль в единстве с системой государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: современное понимание и перспективы развития

**Аннотация.** Институт парламентского контроля исследуется в статье с точки зрения его современного конституционно-правового понимания в общей системе государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в их взаимосвязи. Дается однозначно положительная оценка четкому конституированию и раскрытию парламентского контроля непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации, произошедшему в ходе комплексного внесения в российскую Конституцию в 2020 г. поправок, направленных на совершенствование регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти, и делается перспективное предложение относительно того, что в дальнейшем в рамках единой логики совершенствования конституционно-правовых институтов и значимых инструментов государственного и муниципального управления, в том числе нацеленных на повышение качества функционирования единой системы публичной власти в нашей стране, следует рассмотреть вопрос и о том, чтобы столь же акцентированно и предметно закрепить в Конституции РФ сами термины и основополагающие начала государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля в Российской Федерации. Сформулирован ряд конкретных законодотворческих предложений, в том числе направленных на сближение целей, задач и принципов исследуемых видов контроля. Предлагается и обосновывается новая редакция ст. 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле», формулируются иные значимые в контексте исследуемой темы изменения в названном Федеральном законе, а также в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Реализация изложенных предложений будет служить укреплению системности регулирования и осуществления различных видов контроля в России, дальнейшему развитию инструментария и повышению эффективности парламентского контроля и в целом решению комплексной задачи повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране.

**Ключевые слова:** парламентский контроль; государственный контроль (надзор); муниципальный контроль; общественный контроль; совершенствование государственного управления; регулирование контрольно-надзорной деятельности; совершенствование регулирования парламентского контроля; цели парламентского контроля; принципы парламентского контроля; формы парламентского контроля.

**Для цитирования:** Спиридонов А. А. Парламентский контроль в единстве с системой государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: современное понимание и перспективы развития // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 3. — С. 52–62. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.196.3.052-062.

© Спиридонов А. А., 2023

\* Спиридонов Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации Аппарата Правительства Российской Федерации

Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2, г. Москва, Россия, 103274

spiridonov\_aa@aprf.gov.ru

## Parliamentary Control in Unity with the System of State Control (Supervision), Municipal Control and Public Control: Modern Understanding and Prospects for Development

**Andrey A. Spiridonov**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director of the Regulatory Policy Support Department of Government of the Russian Federation, Apparatus of the Government of the Russian Federation  
Krasnopresnenskaya nab., d. 2, str. 2, Moscow, Russia, 103274  
spiridonov\_aa@apr.f.gov.ru

**Abstract.** The paper examines the institute of parliamentary control from the point of view of its modern constitutional and legal understanding in the general system of state control (supervision), municipal control and public control in their interrelation. The paper provides an unambiguous positive assessment of precise declaration and disclosure of parliamentary control directly in the text of the Constitution of the Russian Federation that took place during the comprehensive introduction of amendments to the Russian Constitution in 2020 aimed at improving regulation of certain issues of organization and functioning of public power. A promising proposal is made that in the future, within the framework of a unified logic of improving the constitutional and legal institutions and significant instruments of state and municipal administration, including those aimed at improving the quality of the functioning of the unified system of public power in our country, we should also consider how to consolidate in the Constitution of the Russian Federation the terms and fundamental principles of state control (supervision), municipal control and public control in the same accentuated and substantive manner in the Constitution of the Russian Federation. A number of specific legislative proposals have been formulated, including proposals aimed at bringing the goals, objectives and principles of the types of control under study closer together. A new version of Article 2 «Objectives of Parliamentary Control» of Federal Law No. 77-FZ dated 7 May 2013 «On Parliamentary Control» is proposed and justified, other significant changes in the context of the topic under study are formulated in the Federal Law No. 77-FZ, as well as in Federal Law No. 212-FZ dated 21.07.2014 «On the Basics of Public Control in the Russian Federation». Implementation of the above proposals will serve to strengthen the system of regulation and implementation of various types of control in Russia, develop tools and improve the effectiveness of parliamentary control and, in general, solve the complex task of improving the quality of public and municipal governance in our country.

**Keywords:** parliamentary control; state control (supervision); municipal control; public control; improvement of public administration; regulation of control and supervisory activities; improvement of regulation of parliamentary control; objectives of parliamentary control; principles of parliamentary control; forms of parliamentary control.

**Cite as:** Sitnik AA. *Parlamentskiy kontrol v edinstve s sistemoy gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), munitsipalnogo kontrolya i obshchestvennogo kontrolya: sovremennoe ponimanie i perspektivy razvitiya* [Parliamentary Control in Unity with the System of State Control (Supervision), Municipal Control and Public Control: Modern Understanding and Prospects for Development]. *Lex russica*. 2023;76(3):52-62. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.196.3.052-062. (In Russ., abstract in Eng.).

Парламентский контроль в современном мире, где тенденции конституционно-правового развития многих стран предопределяют наличие развитых представительной демократии и парламентаризма, играет важную роль в функционировании государственного механиз-

ма и обеспечении прав человека. Ввиду этого парламентский контроль заслуженно находится в фокусе внимания многих исследователей, рассматривающих как его конституционно-теоретические основы<sup>1</sup>, так и практические вопросы законодательного регулирования<sup>2</sup> и

<sup>1</sup> См., например: *Зубарев А. С.* К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 20–22; *Карасев А. Т., Гиздатов А. Р.* Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 34–38; *Петухова Н. В.* Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 28–34.

<sup>2</sup> См., например: *Шаклеин Н. И.* Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 7. С. 26–28; *Федотова Ю. Г.* Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 57–61.

осуществления в конкретных формах<sup>3</sup>. Предметом исследования становятся значимые аспекты парламентского контроля в зарубежных странах<sup>4</sup>, в субъектах Российской Федерации<sup>5</sup> и другие важные вопросы.

Мы уже писали о несомненной значимости парламентского контроля во многих странах мира<sup>6</sup>. Функция контроля является органично присущей парламентам в их подлинном смысле. Исследователи в сфере парламентского права довольно однозначно ставят ее в один ряд с представительной и законодательной функциями. Так, отмечается, что помимо осуществления законодательной власти «парламент контролирует исполнительную власть»<sup>7</sup>. Представительские, законодательные и контрольные функции присущи парламентам любых государств<sup>8</sup>.

По нашему мнению, следует уделять особое внимание рассмотрению института парламентского контроля с точки зрения его современного конституционно-правового понимания в общей системе государственного и общественного контроля в их взаимосвязи. Это обуслов-

лено прежде всего тем, что смыслоопределяющим здесь выступает именно понятие контроля как такового в его неразрывной связи с обеспечением контрольной функции государства.

Системный подход является принципиально важным для научных исследований в указанной сфере. Мы неоднократно подчеркивали, что современный государственный и общественный контроль с конституционно-правовых позиций необходимо исследовать прежде всего в их органичном системном единстве, в рамках которого публично-властная и общественная составляющие выступают как взаимодополняющие, а также, безусловно, в рамках вопросов совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране в целом, чему служит в том числе обосновываемый нами конституционно-правовой принцип системного единства государственного и общественного контроля в Российской Федерации<sup>9</sup>. Следует согласиться с авторами, которые считают, что «роль контроля в жизни государства и общества неуклонно воз-

<sup>3</sup> См., например: *Безруков А. В.* Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 52–56; *Зубарев А. С.* Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 49–58; *Федотова Ю. Г.* Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 45–50; *Вершило Т. А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 18–22.

<sup>4</sup> См., например: *Кабышев С. В.* Канадская модель парламентского контроля: проблемы эффективности // Международное публичное и частное право. 2013. № 1. С. 45–48; *Зенин Г. Е.* Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 72–77; *Кочиева О. А.* Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Южная Осетия // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 10. С. 191–201.

<sup>5</sup> См., например: *Чертков А. Н., Азаров Д. В.* Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. 2014. № 1. С. 59–63; *Казанова Е. В.* Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 44–48; *Дудко И. Г.* Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Lex russica (Русский закон). 2017. № 1. С. 215–220; *Свищунова Л. Ю., Коломейцева Т. А.* Институт парламентского контроля в региональных законодательных органах РФ: проблемы становления и развития // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 4. С. 56–61.

<sup>6</sup> См.: *Спиридонов А. А.* Парламентский контроль в Российской Федерации : научно-практическое пособие. М. : Издание Государственной Думы, 2011. С. 4.

<sup>7</sup> См.: Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. М., 1999. Т. 1, 2. С. 447.

<sup>8</sup> *Булаков О. Н., Рязанцев И. Н.* Парламентское право России : курс лекций / под ред. О. Н. Булакова. М. : Юстицинформ, 2007.

<sup>9</sup> См. подробнее: *Спиридонов А. А.* Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5; *Он же.* Системное единство государственного контроля (надзора) и обще-

растает. Это связано... с необходимостью повышения качества и эффективности государственного управления»<sup>10</sup>.

Некоторые авторы справедливо отмечают: «парламентский контроль за соблюдением прав и свобод личности является одним из основных направлений в деятельности законодательных органов»<sup>11</sup>. По мнению исследователей, «полномочия по осуществлению парламентского контроля представляют собой эффективное средство решения важных социальных вопросов»<sup>12</sup>. Контроль составляет важный аспект парламентских процедур, значимость которых «для совершенствования деятельности органов народного представительства»<sup>13</sup> справедливо подчеркивает Г. Д. Садовникова. Таким образом, неоспоримым в конституционно-правовом дискурсе является представление о парламентском контроле как важной составляющей общей контрольной функции государства, играющей значительную роль в механизме разделения властей и взаимосвязанной как с механизмами осуществления народовластия (в части представительной демократии), так и с инструментами достижения общественной стабильности и

обеспечения национальной безопасности. Тем важнее рассмотрение и однозначное конституционно-правовое восприятие парламентского контроля в неразрывном системном единстве с государственным и общественным контролем. При этом по сравнению с ними парламентский контроль обладает более явно прописанными конституционными основами. Как мы уже отмечали ранее, прямое определение понятий государственного (равно как и муниципального) и общественного контроля в нашей Конституции не встречается, но это не должно трактоваться как то, что Основной закон не признает их наличия и значимости. На наш взгляд, указанные виды контроля имплицитно встроены в ткань конституционных положений, закладывающих фундаментальные основы построения общественной и государственной жизни нашей страны, а также реализации прав наших граждан<sup>14</sup>.

При этом **парламентский контроль** прямо поименован и раскрыт в ст. 103.1 Конституции РФ (которая введена в 2020 г.), где указано, что Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль<sup>15</sup>.

ственного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica* (Русский закон). 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58.

<sup>10</sup> Карасев А. Т., Гиздатов А. Р. Указ. соч. С. 34.

<sup>11</sup> Демидов М. В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 27.

<sup>12</sup> Федотова Ю. Г. Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации. С. 45.

<sup>13</sup> Садовникова Г. Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.

<sup>14</sup> Государственный и муниципальный контроль в их взаимосвязи следуют из провозглашенного в ст. 1 Конституции РФ правового характера государства, из закрепленного в ст. 2 Конституции признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина как обязанности государства, из принципов социального государства (ст. 7), из признания и гарантированности местного самоуправления, самостоятельного в пределах своих полномочий (ст. 12) (в системной взаимосвязи с положением о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч. 3 ст. 132), из конституирования важного принципа, состоящего в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, ряда иных норм и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Общественный контроль также предполагается основами конституционного строя нашей страны и закреплением комплекса политических прав, прежде всего базового права граждан участвовать в управлении делами государства (ст. 32).

<sup>15</sup> В том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц; порядок осуществления парламентского контроля определяется федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Позволим себе изложить здесь два важных тезиса, неразрывно связанных в рамках исследуемой нами темы.

Во-первых, следует приветствовать более четкое конституирование и раскрытие парламентского контроля непосредственно в тексте Конституции РФ, произошедшее в ходе комплексного внесения в российскую Конституцию в 2020 г. поправок, направленных на совершенствование функционирования публичной власти. Еще в 2011 г. мы отмечали, что «в случае, если будет принято решение о внесении поправок в Конституцию РФ, представляется целесообразным придать контрольной функции парламента, в том числе и праву на проведение парламентских расследований, конституционный статус»<sup>16</sup>. Отрадно, что в 2020 г. в общем виде это предложение нашло конституционную реализацию. Парламентский контроль как самоценное и весьма значимое государственное явление получил тем самым новый импульс к своему дальнейшему совершенствованию и разностороннему развитию. При этом возможно всё же в дальнейшем рассмотреть вопрос и о том, чтобы особо выделить в рамках парламентского контроля парламентское расследование, которое выступает его важной и самоценной формой, обладающей к тому же собственной специальной законодательной базой — Федеральным законом от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>17</sup>. Думается, в перспективе в первом предложении ст. 103.1 Конституции РФ это могло бы быть отражено следующим образом:

«Совет Федерации, Государственная Дума вправе осуществлять парламентский контроль, в том числе направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и долж-

ностных лиц, а также проводить парламентские расследования».

Во-вторых, полагаем, что в перспективе в рамках единой логики совершенствования конституционно-правовых институтов и значимых инструментов государственного и муниципального управления, в том числе нацеленных на повышение качества функционирования единой системы публичной власти в нашей стране, следует рассмотреть вопрос и о том, чтобы столь же акцентированно и предметно закрепить в российской Конституции понятия и ключевые начала государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля.

Следует отметить, что исключительно важным аспектом является осуществляемое в сфере парламентского контроля взаимодействие палат Федерального Собрания со Счетной палатой.

Как установлено в ст. 13 Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>18</sup>, мероприятия по осуществлению постоянного парламентского контроля, проводимые палатами Федерального Собрания РФ с участием Счетной палаты РФ, включаются в план работы Счетной палаты РФ на очередной год и проводятся в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>19</sup>.

С. В. Степашин совершенно справедливо отмечает: «...Общество в лице своего представительного органа... создает специальные структуры, которые способны независимо оценить и проверить деятельность органов исполнительной власти», при этом, по его мнению, «понятие “государственный аудит” охватывает всё, что относится к системе внешнего, независимого публичного контроля — контроля за деятельностью органов государства по управлению общественными ресурсами»<sup>20</sup>. Такая спе-

<sup>16</sup> Спиридонов А. А. Парламентский контроль в Российской Федерации. С. 139.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>18</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.05.2013 (первоначальный текст).

<sup>19</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 08.04.2013 (первоначальный текст).

<sup>20</sup> Степашин С. В. Государственный аудит — лекарство для борьбы с бюрократией // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Государственное и муниципальное управление». 2014. № 1. С. 15.

<sup>21</sup> Кроме того, установлено, что контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми Счетной палатой стандартами внешнего государственного аудита (контроля); контрольная и

цифическая сфера контроля в нашем государстве объективируется именно через системное взаимодействие представительного и законодательного органа — Федерального Собрания и создаваемого им постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита (контроля) — Счетной палаты, осуществляемое с помощью взаимосвязанных соответственно парламентского контроля и внешнего государственного аудита (контроля).

Следует отметить, что перечисление полномочий Счетной палаты Российской Федерации законодатель неспроста начал именно с контрольных функций. По положениям Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» Счетная палата осуществляет, в частности, контрольную деятельность. Кроме того, предусмотрено, что Счетная палата может привлекать государственные контрольные, правоохранительные и другие органы, а также их представителей к участию в проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также на договорной основе аудиторские, научно-исследовательские, экспертные и иные организации, отдельных специалистов, экспертов, переводчиков к участию в осуществлении контрольной, экспертно-аналитической и иной деятельности<sup>21</sup>.

С целью полноты охвата и осмысления парламентского контроля следует усиливать как в доктринальной, так и в нормотворческой плоскости элементы его взаимосвязи с контролем, осуществляемым в рамках своих полномочий Счетной палатой РФ, подотчетной Федеральному Собранию. Это направление представляется важным и актуальным в общем контексте совершенствования государственного и муниципального управления, а также во взаимосвязи с системным повышением уровня и качества контрольно-надзорной деятельности в стране, совершенствованием ее регулирования.

---

экспертно-аналитическая деятельность осуществляется в виде финансового аудита (контроля), аудита соответствия, аудита эффективности, иных видов аудита (контроля) в соответствии с указанным федеральным законом и стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой.

<sup>22</sup> Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7 (187). С. 15, 17.

<sup>23</sup> Отметим в контексте общих рассуждений о внесении изменений в Федеральный закон «О парламентском контроле», что с точки зрения обеспечения единообразия используемой в законодательных актах конституционно-правовой терминологии в тексте названного Федерального закона в целях обеспечения более точного терминологического соответствия Конституции РФ с учетом поправок 2020 г. следует слова «члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» заменить словами «сенаторы Российской Федерации» в соответствующих падежах.

Особо значима и взаимосвязь с общественным контролем и общественным участием в контрольной деятельности, являющимся, на наш взгляд, значимым элементом многогранного права граждан России участвовать в управлении делами государства.

Так, например, С. В. Степашин, отмечая, что «выполняя свои конституционные задачи по защите средств федерального бюджета и других ресурсов от хищения и неэффективного управления, Счетная палата РФ тем самым непосредственно участвует в выявлении и профилактике коррупционных преступлений», констатирует: «побудить общественность занять активную гражданскую позицию и стать реальным партнером государства в борьбе с коррупцией — одна из самых актуальных и сложных задач для России»<sup>22</sup>.

Развивая эту важную общую идею — стимулировать общественность к тому, чтобы занимать активную гражданскую позицию и выступать реальным партнером государства, отметим, что необходимо в сферах парламентского контроля, государственного и муниципального контроля системно развивать эффективное взаимодействие с субъектами общественного контроля — с Общественной палатой Российской Федерации, иными общественными палатами и общественными советами.

С учетом проведенного исследования полагаем целесообразным в перспективе в рамках возможного системного совершенствования законодательства о парламентском контроле проработать идею о внесении в Федеральный закон «О парламентском контроле» **ряда взаимосвязанных изменений**<sup>23</sup>, направленных на обеспечение большей эффективности современного парламентского контроля, в том числе путем обеспечения его большей взаимосвязанности с общей системой государственного и

общественного контроля в их конституционно-правовом единстве.

Прежде всего, в ст. 3 «Принципы парламентского контроля» названного Федерального закона следует инкорпорировать связующий конституционно-правовой принцип, о котором мы упоминали выше, например дополнив ее частью 4 следующего содержания:

**«4. Парламентский контроль осуществляется на основе принципа системного единства с общественным контролем, государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем исходя из общности целей, задач и общей направленности на защиту гарантируемых и охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами ценностей».**

Помимо изложенного, следует уделить внимание последовательному взаимному *сближению целей* различных видов контроля, которые излагаются в разных законах. Статья 2 Федерального закона «О парламентском контроле» называет одной из целей парламентского контроля защиту гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, что мы, безусловно, полагаем исключительно важным и правильным. Вместе с тем формулировка «защита» может быть воспринята как нацеленная преимущественно на защиту от каких-либо посягательств, в то время как несомненно важна и *проактивная цель* — содействие (или даже обеспечение) беспрепятственной реализации прав и свобод. В этом аспекте обращает на себя внимание формулировка такой цели общественного контроля, как обеспечение *реализации* и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (ст. 5 Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>24</sup>).

С учетом этого полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о том, чтобы в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле» усилить формулировку цели парламентского контроля:

**«2) защита и обеспечение реализации гарантированных Конституцией Российской**

**Федерации прав и свобод человека и гражданина».**

В действующей норме также закреплена обладающая огромной значимостью цель укрепления законности и правопорядка. Полагаем, что она могла бы быть усилена весьма прогрессивным положением, нашедшим закрепление применительно к его предмету регулирования в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>25</sup>, где указано, что соответствующие виды контроля должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. Представляется, что эта нацеленность отражает принципиально важную аксиологическую основу, ценностно-смысловую составляющую контрольно-надзорной деятельности, самая суть которой связана с минимизацией риска ущерба для ценностей, охраняемых Конституцией Российской Федерации и законами. В связи с этим в русле вышеназванного сближения целей разных видов контроля стоит, на наш взгляд, рассмотреть вопрос о том, чтобы изложить пункт 3 ст. 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» в следующей редакции:

**«3) укрепление законности и правопорядка, достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям».**

Помимо прочего, обратим внимание также на то, что в свете конституционных положений о единой системе публичной власти в Российской Федерации (которые уже получают серьезное развитие в обновленном текущем законодательстве, например, в Федеральном законе от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>26</sup> появились системно проработанные нормы об участии органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, в решении задач мест-

<sup>24</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 22.07.2014 (первоначальный текст).

<sup>25</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020 (первоначальный текст).

<sup>26</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 21.12.2021 (первоначальный текст).

ного самоуправления (статья 6) и т.п.) в положениях о парламентском контроле, начиная с его целей, следует усилить его распространение на местный уровень публичной власти и на вопросы муниципального управления. Этот своевременный и актуальный подход может найти отражение прежде всего в норме п. 4 ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле», например следующим образом:

«4) выявление ключевых проблем в деятельности органов **публичной власти** в Российской Федерации, повышение эффективности системы государственного и **муниципального** управления и привлечение внимания соответствующих органов **публичной власти** и должностных лиц к выявленным в ходе осуществления парламентского контроля недостаткам в целях их устранения».

С учетом вышеизложенных рассуждений об особой роли системного сотрудничества со Счетной палатой и необходимости усиления начал общественного контроля в теснейшей взаимосвязи с другими видами контроля, осуществляемого органами публичной власти, полагаем также возможным проработать вопрос о закреплении таких начал на уровне целеполагания в сфере парламентского контроля, в связи с чем представляется целесообразным рекомендовать изложить пункт 5 ст. 2 «Цели парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» в следующей редакции:

«5) противодействие коррупции, в том числе в системном взаимодействии со Счетной палатой Российской Федерации и субъектами общественного контроля».

В свою очередь, положения Федерального закона «О парламентском контроле» в части целей такого могут, на наш взгляд, обогатить

цели и инструментарий общественного контроля. В цели парламентского контроля входит изучение практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения. Подобная цель идейно близка положениям о целях и задачах общественного контроля (статья 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») <sup>27</sup>. Но на уровне целей и задач общественного контроля явно не акцентировано внимание на проработке и подготовке со стороны общественности предложений по совершенствованию законодательства на основе анализа в ходе общественного контроля, что вполне соответствовало бы духу и смыслу общественного контроля. С учетом этого полагали бы возможным предложить ретранслировать норму, аналогичную вышеуказанной формулировке из ст. 2 Федерального закона «О парламентском контроле», в ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», установив ее как одну из задач общественного контроля. Для этого полагаем целесообразным дополнить часть 2 ст. 5 «Цели и задачи общественного контроля» Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» пунктом 8, в котором изложить норму следующего содержания:

«8) изучение в рамках общественного контроля практики применения законодательства Российской Федерации, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации и повышение эффективности его исполнения».

Предложенный выше к закреплению принцип системного единства с общественным и

<sup>27</sup> В соответствии с этими положениями в цели общественного контроля входит обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, а в числе задач общественного контроля обозначено повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

государственным контролем может, на наш взгляд, найти свое практическое воплощение также в развитии форм парламентского контроля.

Излагая эти формы в Федеральном законе «О парламентском контроле», законодатель назвал в их числе осуществление палатами Федерального Собрания РФ взаимодействия со Счетной палатой РФ в случаях и формах, предусмотренных Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» (п. 12); осуществление Государственной Думой взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в РФ (п. 13). Представляется целесообразным и соответствующим современному этапу развития различных видов контроля в Российской Федерации в их системной взаимосвязи рассмотреть вопрос о дополнении ст. 5 «Формы парламентского контроля» Федерального закона «О парламентском контроле» пунктом 13.1:

**«13.1) осуществление палатами Федерального Собрания Российской Федерации взаимо-**

**действия с Общественной палатой Российской Федерации и другими субъектами общественного контроля, а также с контрольными (надзорными) органами по вопросам совершенствования законодательного регулирования и практики осуществления соответственно общественного контроля, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации».**

Полагаем, что реализация в определенной перспективе изложенных предложений будет служить укреплению системности регулирования и осуществления различных видов контроля в Российской Федерации, дальнейшему развитию инструментария парламентского контроля, а также в целом содействовать решению комплексной задачи повышения качества государственного и муниципального управления в нашей стране сообразно реалиям времени и приоритету укрепления государственности и суверенитета Российской Федерации, в том числе с учетом внешних вызовов и угроз.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Безруков А. В. Парламентский контроль как средство обеспечения правопорядка в России // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 8.
2. Булаков О. Н., Рязанцев И. Н. Парламентское право России : курс лекций / под ред. О. Н. Булакова. — М. : Юстицинформ, 2007.
3. Вершило Т. А. К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 6.
4. Демидов М. В. Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод личности // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 5.
5. Дудко И. Г. Нормативное регулирование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Lex russica. — 2017. — № 1.
6. Зенин Г. Е. Основные конституционно-правовые проблемы парламентского контроля в странах СНГ // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 2.
7. Зубарев А. С. Взаимодействие Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации как форма парламентского контроля // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 8.
8. Зубарев А. С. К вопросу об аутентичном толковании понятия «парламентский контроль» // Государственная власть и местное самоуправление. — 2013. — № 3.
9. Кабышев С. В. Канадская модель парламентского контроля: проблемы эффективности // Международное публичное и частное право. — 2013. — № 1.
10. Казакова Е. В. Парламентский контроль в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3.
11. Карасев А. Т., Гиздатов А. Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 9.
12. Конституционное (государственное право) зарубежных стран : учебник : в 4 т. Т. 1, 2 / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — М., 1999.
13. Кочиева О. А. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Южная Осетия // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — № 10.

14. Петухова Н. В. Правовая природа целей и принципов федерального парламентского контроля // Журнал российского права. — 2016. — № 7.
15. Садовникова Г. Д. Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 12.
16. Свистунова Л. Ю., Коломейцева Т. А. Институт парламентского контроля в региональных законодательных органах РФ: проблемы становления и развития // Ленинградский юридический журнал. — 2018. — № 4.
17. Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5.
18. Спиридонов А. А. Парламентский контроль в Российской Федерации : научно-практическое пособие. — М. : Издание Государственной Думы, 2011.
19. Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
20. Степашин С. В. Государственный аудит — лекарство для борьбы с бюрократией // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Государственное и муниципальное управление». — 2014. — № 1.
21. Степашин С. В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. — 2012. — № 7 (187).
22. Федотова Ю. Г. Законодательное регулирование парламентского контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 8.
23. Федотова Ю. Г. Парламентский контроль и парламентское расследование в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 9.
24. Чертков А. Н., Азаров Д. В. Правовое регулирование регионального парламентского контроля, осуществляемое субъектами Российской Федерации // Адвокат. — 2014. — № 1.
25. Шаклеин Н. И. Проблемы становления парламентского контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 7.

Материал поступил в редакцию 15 декабря 2022 г.

## REFERENCES

1. Bezrukov AV. Parlamentskiy kontrol kak sredstvo obespecheniya pravoporyadka v Rossii [Parliamentary Control as a Mean of Securing Law And Order In Russia]. *Constitutional and Municipal Law*. 2015;8. (In Russ.).
2. Bulakov ON, Ryazantsev IN. Parlamentskoe pravo Rossii: kurs lektsiy [Parliamentary law of Russia: a course of lectures]. Moscow: Justicinform; 2007. (In Russ.).
3. Vershilo TA. K voprosu ob osushchestvlenii parlamentskogo byudzhethnogo kontrolya [On the question of the implementation of parliamentary budget control]. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2017; 6. (In Russ.).
4. Demidov MV. Parlamentskiy kontrol za soblyudeniem konstitutsionnykh prav i svobod lichnosti [Parliamentary control over the observance of constitutional rights and freedoms of the individual]. *Constitutional and Municipal Law*. 2017;5. (In Russ.).
5. Dudko IG. Normativnoe regulirovanie parlamentskogo kontrolya v subektakh Rossiyskoy Federatsii [Regulation of the parliamentary control in the constituent entities of the russian federation]. *Lex russica*. 2017;1. (In Russ.).
6. Zenin GE. Osnovnye konstitutsionno-pravovye problemy parlamentskogo kontrolya v stranakh SNG [Fundamental constitutional-law problems of parliamentary control in the CIS States]. *Constitutional and Municipal Law*. 2014;2. (In Russ.).
7. Zubarev AS. Vzaimodeystvie Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii s Upolnomochennym po pravam cheloveka v Rossiyskoy Federatsii kak forma parlamentskogo kontrolya [Interaction of the Federal Assembly State Duma of the Russian Federation with the human rights ombudsman]

- in the Russian Federation as a form of parliamentary control]. *Actual Problems of Russian Law*. 2016;8. (In Russ.).
8. Zubarev AS. K voprosu ob autentichnom tolkovanii ponyatiya «parlamentskiy kontrol» [On the question of the authentic interpretation of the concept of «parliamentary control»]. *State Power and Local Self-Government*. 2013;3. (In Russ.).
  9. Kabyshev SV. Kanadskaya model parlamentskogo kontrolya: problemy effektivnosti [The Canadian model of parliamentary control: efficiency problems]. *International Public and Private Law*. 2013;1. (In Russ.).
  10. Kazakova EV. Parlamentskiy kontrol v subektakh Rossiyskoy Federatsii [Parliamentary control in the constituent entities of the Russian Federation]. *Constitutional and Municipal Law*. 2014;3. (In Russ.).
  11. Karasev AT, Gizdatov AR. Parlamentskiy kontrol v sisteme gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Parliamentary control in the system of State control in the Russian Federation]. *Actual Problems of Russian Law*. 2015;9. (In Russ.).
  12. Strashun BA (ed). Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe pravo) zarubezhnykh stran [Constitutional (state law) of foreign countries: textbook: in 4 vols]. Vol. 1, 2. Moscow; 1999. (In Russ.).
  13. Kochieva OA. Konstitutsionno-pravovye osnovy parlamentskogo kontrolya v Respublike Yuzhnaya Osetiya [Constitutional and legal foundations of parliamentary control in the Republic of South Ossetia]. *Actual Problems of Russian Law*. 2021;10. (In Russ.).
  14. Petukhova NV. Pravovaya priroda tseley i printsipov federalnogo parlamentskogo kontrolya [The legal nature of the goals and principles of federal parliamentary control]. *Journal of Russian Law*. 2016;7. (In Russ.).
  15. Sadovnikova GD. Parlamentskie protsedury: rol i znachenie v obespechenii predstavitel'noy funktsii parlamenta [Parliamentary procedures: the role and importance in ensuring the representative function of parliament]. *Constitutional and Municipal Law*. 2006;12. (In Russ.).
  16. Svistunova LYu., Kolomeitseva TA. Institut parlamentskogo kontrolya v regionalnykh zakonodatel'nykh organakh RF: problemy stanovleniya i razvitiya [Institute of Parliamentary Control in Regional Legislative Bodies of the Russian Federation: problems of formation and development]. *Leningrad Law Journal*. 2018;4. (In Russ.).
  17. Spiridonov AA. Gosudarstvennyy, munitsipalnyy i obshchestvennyy kontrol: sodержanie i sootnoshenie ponyatiy s pozitsiy konstitutsionnogo prava [State, municipal and public control: the content and correlation of concepts in the context of constitutional law]. *Actual Problems of Russian Law*. 2022;17(5). (In Russ.).
  18. Spiridonov AA. Parlamentskiy kontrol v Rossiyskoy Federatsii [Parliamentary control in the Russian Federation: a scientific and practical guide]. Moscow: Edition of the State Duma; 2011. (In Russ.).
  19. Spiridonov AA. Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i obshchestvennogo kontrolya kak konstitutsionno-pravovoy printsip [Systemic unity of state control (supervision) and public control as a constitutional law principle]. *Lex russica*. 2022;75(6). (In Russ.).
  20. Stepashin SV. Gosudarstvennyy audit — lekarstvo dlya borby s byurokhatyey [State audit is a medicine to fight bureaucracy]. *RUDN University Journal. «State and Municipal Management» Series*. 2014;1. (In Russ.).
  21. Stepashin SV. Gosudarstvennyy finansovyy kontrol v protivodeystvii korruptsii [State financial control in the fight against corruption]. *Journal of Russian Law*. 2012;7(187). (In Russ.).
  22. Fedotova YuG. Zakonodatel'noe regulirovanie parlamentskogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Legislative regulation of parliamentary control in the Russian Federation]. *Constitutional and Municipal Law*. 2015;8. (In Russ.).
  23. Fedotova YuG. Parlamentskiy kontrol i parlamentskoe rassledovanie v mekhanizme obespecheniya bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Parliamentary control and parliamentary investigation in securing the safety of the Russian Federation]. *State Power and Local Self-Government*. 2016;9. (In Russ.).
  24. Chertkov AN, Azarov DV. Pravovoe regulirovanie regionalnogo parlamentskogo kontrolya, osushchestvlyаемое subektami Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of regional parliamentary control carried out by the subjects of the Russian Federation]. *Advokat*. 2014;1. (In Russ.).
  25. Shaklein NI. Problemy stanovleniya parlamentskogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Problems of formation of parliamentary control in the Russian Federation]. *State Power and Local Self-Government*. 2011;7. (In Russ.).