

УДК 328.3
DOI 10.17223/1998863X/31/7

Е.А. Вандышева, А.Ю. Сунгуров

КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ПАРЛАМЕНТА: ПАРЛАМЕНТСКИЕ КОМИССИИ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ И СЧЕТНЫЕ ПАЛАТЫ

Рассматриваются формы и типы парламентского контроля, основное внимание уделяется вопросам деятельности депутатских комиссий по расследованию и счетных палат. Выявляются недостатки регулирования проведения депутатских расследований. Обозначается необходимость анализа роли депутатских комиссий по расследованию в политическом процессе и подходов к оценке эффективности деятельности счетных палат.

Ключевые слова: парламентский контроль, парламентское расследование, счетная палата.

Процесс становления парламентаризма в современной России на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации постоянно привлекает внимание российских и зарубежных исследователей. Наряду с определенными успехами развития демократических политических институтов в этом направлении во многих работах отмечается слабость российского парламентаризма, постоянно возрастающая зависимость российских legislatures от структур исполнительной власти, от Администрации Президента РФ на федеральном и от глав администраций на региональном уровне [1. С. 3; 2. С. 273].

Важным направлением анализа работы российских парламентов является рассмотрение эффективности реализации возложенных на них функций. Отметим, что общепринятого списка функций парламентов пока не выработано. Так, Ю.А. Тихомиров выделяет пять таких функций: законодательную, представительную, конституционную, внутриорганизационную и контрольную [3. С. 144]; И.А. Макаров – три функции: законодательную, представительную и контрольную [4. С. 67]; Ж.И. Овсепян – только две: законодательную и контрольную [2. С. 273]. Необходимость выделения контрольной функции признается всеми авторами. Различают следующие формы парламентского контроля: информативный (консультативный) контроль, санкционирующий (резолютивный или решающий) контроль и бюджетно-финансовый контроль [5. С. 12].

Под парламентским контролем мы будем понимать, следуя подходу М.М. Утяшева и А.А. Корнилаевой [6. С. 30], осуществляемый высшим законодательным (представительным) органом государственной власти комплекс мер по мониторингу и проверке деятельности системы государственного управления, а также по выработке предложений по устранению выявленных нарушений и причин и условий, способствовавших совершению таких нарушений.

Парламентскому контролю и его развитию в современной России посвящено значительное число исследований, однако большинство из них имеет чисто юридический характер, в них анализируются нормативные акты, но достаточно редко изучаются проблемы правоприменения [7, 8, 9].

В первом приближении можно выделить два основных типа реализации парламентского контроля: контроль, осуществляемый непосредственно депутатами, и контроль посредством специально созданных органов и структур. Первый тип депутатского контроля реализуется с помощью специальных процедур, среди которых основное место занимают направление парламентских и депутатских запросов, заслушивание на сессии отчетов и информации руководителей и должностных лиц органов исполнительной власти, проведение парламентских расследований в отношении наиболее резонансных событий общественно-политической жизни страны, включая случаи грубых и массовых нарушений прав человека [10, 11, 12], и, как крайняя форма, объявление вотума недоверия правительству и президенту (губернатору), а на уровне Государственной думы – выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности (импичмент). Второй тип парламентского контроля связан с созданием специальных, постоянно действующих органов, структур или институтов. В российской практике такими структурами являются Счетная палата Федерального Собрания РФ и контрольно-счетные палаты на уровне субъектов РФ как органы финансового контроля, с одной стороны [13. С. 44–47; 14. С. 33–35], и институт Уполномоченного по правам человека как разновидность института парламентского омбудсмена [15], с другой.

В данной работе мы кратко рассмотрим развитие в современной России процедур каждого типа и практику их применения: деятельность депутатских комиссий по расследованию и счетных палат.

1. Депутатские комиссии по расследованию

Эта форма реагирования депутатов региональных парламентов на наиболее значимые события общественно-политической жизни страны возникла в процессе работы советов разных уровней, избранных в последний период существования СССР, в 1989 г. – на Съезде народных депутатов СССР и в 1990 г., после избрания народных депутатов РСФСР, городских и областных советов. Серьезной нормативной базы для появления таких комиссий не было, парламентские комиссии по расследованию возникали *ad hoc* в качестве реакции на резонансные события политической и общественной жизни. Ярким примером на общесоюзном уровне может быть депутатская комиссия по расследованию событий в Тбилиси 9 апреля 1989 г., когда во время силового разгона массового митинга жителей грузинской столицы погибли 15 человек. Председателем этой комиссии бы избран ленинградский профессор права Анатолий Собчак, секретарем – Сергей Станкевич, в состав комиссии вошло 24 народных депутата СССР. Комиссия выезжала в Тбилиси, выясняла обстоятельства событий апреля 1989 г. и подготовила заключение, представленное на Втором съезде народных депутатов в ноябре 1989 г. Важным выводом этой комиссии было заключение о неправомерном использовании роты воздушно-десантных войск, применявших для разгона митинга саперные лопатки, а также об использовании газа «Черемуха» [17].

Примером депутатской комиссии по расследованию на региональном уровне является Комиссия по депутатскому расследованию обстоятельств

государственного переворота на территории Ленинграда, созданная решением Президиума Ленинградского горсовета 23.08.1991 г., т.е. сразу после провала ГКЧП. В состав этой комиссии вошли тринадцать депутатов Ленсовета и два депутата Ленинградского областного совета, ее председателем был назначен заместитель председателя Ленсовета Б.А. Моисеев. В решении Президиума Ленсовета задачи комиссии были определены так:

– восстановление объективной картины развития событий в городе 19–21 августа 1991 г.;

– оценка действий должностных лиц, общественных объединений, организаций и их органов в указанный период;

– установление фактов выполнения должностными лицами актов и распоряжений Государственного комитета по чрезвычайному положению, его членов, а также созданных во исполнение его постановлений органов на местах;

– установление фактов противодействия распространению и исполнению указов Президента РСФСР, решений, распоряжений и иных актов Верховного Совета РСФСР, Совета министров РСФСР, Ленсовета, его Президиума, мэра и вице-мэра Ленинграда.

В составе комиссии было создано семь рабочих групп: по проверке деятельности КГБ; по проверке деятельности должностных лиц предприятий, организаций, учреждений; по проверке деятельности должностных лиц средств массовой информации и связи; по проверке деятельности должностных лиц государственных учреждений и организаций; по изучению деятельности военного командования Ленинграда; по изучению деятельности чрезвычайного комитета на территории Ленинграда; по изучению деятельности организаций КПСС и иных общественных организаций на территории Ленинграда. В состав этих групп, наряду с депутатами Ленсовета, вошли также представители демократических движений и научного сообщества Ленинграда. Так, в состав последней рабочей группы входило двадцать человек, из них семеро были депутатами Ленсовета [18]. Итоговый отчет Комиссии был подготовлен, представлен на Президиуме Ленсовета и затем опубликован в «Вестнике Ленсовета» [19. С. 27–32].

В одобренной на референдуме Конституции РФ 1993 г. рассматриваемый аспект контрольной функции российского парламента не получил отражения, комиссии по парламентскому или депутатскому расследованию почти двенадцать лет действовали без нормативного закрепления на федеральном уровне. Первая попытка принять Федеральный закон «О парламентских расследованиях» в 2002 г., инициированная группой депутатов [20], закончилась неудачей. Показательно, что противники принятия закона в обоснование своей позиции ссылались на то, что институт парламентских расследований не вписывается в существующую систему разделения властей и превратится в фискальный орган [21]. В сентябре 2005 г. новый проект Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» был внесён в Государственную думу во исполнение поручения Президента России по реализации основных положений Послания главы государства парламенту. В декабре того же года закон был принят и вступил в силу с момента его официального опубликования. Одной из предпосылок послужила деятельность созданной ad hoc парламентской комиссии по рас-

следованию обстоятельств теракта в городе Беслане. Наряду с общим заключением комиссии о том, что все антитеррористические действия силовиков были полностью обоснованы, по материалам депутатского расследования было подготовлено особое мнение члена комиссии, депутата Государственной думы Юрия Савельева, из которого следует, что взрывы в захваченной боевиками школе были вызваны действиями силовиков [22].

Однако на региональном уровне правила проведения депутатских расследований появились раньше, чем на федеральном. В 2002 г. был принят закон «О депутатских расследованиях на территории Калининградской области». Существенную роль в его появлении сыграл фонд «Региональная стратегия». Спустя два года аналогичный закон был разработан и принят в Московской области. Вступление в силу федерального закона привело к активизации регионального законодательства: в 2006 г. был принят закон Брянской области «О депутатском расследовании», в 2007 г. – законы «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Пермского края» и «О депутатском расследовании Курской областной Думы», а также законы Воронежской области и Еврейской автономной области «О депутатском расследовании» и закон Чеченской Республики «О парламентском расследовании», в 2008 г. – закон «О депутатском расследовании в Томской области» и закон Кабардино-Балкарской республики «О парламентском расследовании»; в 2010 г. – закон «О депутатском расследовании Законодательного Собрания Нижегородской области», в 2011 г. – закон «О депутатском расследовании Думы Астраханской области». В отдельных регионах институт депутатского расследования закрепляется не в специальном законе, а в законе о статусе депутата (например, статья 13 закона «О статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия», статья 16 закона «О статусе депутата Народного Совета Удмуртской Республики»). В ряде субъектов РФ законы о парламентском расследовании так и не были приняты, несмотря на усилия депутатов из оппозиционных «Единой России» фракций (такие попытки предпринимались в Ставропольском крае, в Санкт-Петербурге и в других регионах). Вместе с тем в Санкт-Петербурге с 2002 г. действует рамочный закон «О контрольных функциях Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», в котором закреплена возможность создания контрольной группы для проверки исполнения регионального законодательства и рассмотрения поступивших сведений о фактах коррупции. Следует согласиться с мнением В.В. Эмих, что предпочтительной формой регулирования является именно принятие отдельного закона субъекта Российской Федерации о депутатском (парламентском) расследовании [23].

Региональное законодательство о депутатских расследованиях строится на общих принципах и практически не отличается от субъекта к субъекту. Во всех законах решение о создании депутатской комиссии по расследованию принимается большинством от списочного состава депутатов, однако в них по-разному определены инициаторы такого решения. Согласно Федеральному закону «О парламентском расследовании» с инициативой должна выступить группа депутатов численностью не менее одной пятой от состава верхней или нижней палаты. Аналогичная норма содержится в законах Пермского края и Курской области, близкая к ней по смыслу – в законе Томской области (здесь требуется инициатива не менее 10 депутатов). В ряде субъектов РФ, например в Астраханской и Воронежской областях, для ини-

цирования вопроса о создании депутатской комиссии по расследованию требуется инициатива не менее одной трети депутатов. В законах, принятых до появления Федерального закона – в Калининградской и Московской областях, а также в законах Чеченской Республики и Брянской областей, – процесс иницирования создания комиссии по расследованию может быть начат всего пятью депутатами регионального парламента. На наш взгляд, такой подход является оптимальным, поскольку даже при недостаточном уровне соревновательности в парламенте он позволяет иницировать расследование при наличии предусмотренных в законе оснований.

Однако наличие принятого закона не влечёт автоматически применения его положений на практике. Так, на федеральном уровне после принятия специального закона была создана всего одна комиссия парламентского расследования – после аварии на Саяно-Шушенской ГЭС. В феврале 2014 г. в Государственной думе по инициативе фракции КПРФ была предпринята попытка создания парламентской комиссии в отношении Анатолия Сердюкова вскоре после распространения в СМИ информации, что бывший министр обороны «попал под амнистию». Эта инициатива была поддержана фракциями «Справедливой России» и ЛДПР, за нее проголосовали и два члена «Единой России», в итоге за создание комиссии высказались 214 депутата Государственной думы, т.е. решение не было принято [24].

На региональном уровне ситуация отличается в разных регионах. В Калининградской областной думе накоплен большой опыт создания депутатских комиссий по расследованию. Так, например, в марте 2014 г. проводилось депутатское расследование на территории Багратионовского района Калининградской области по поводу хищения средств, предназначенных для создания мелиоративной системы [25]. Проблема злоупотреблений при строительстве очистных сооружений уже была предметом депутатского расследования в 2013 г., результатом стало вскрытие фактов неправомерного расходования десятков миллионов рублей. Но, по оценке депутатов, результаты расследования никак не повлияли на деятельность следственных органов, которые не усматривают оснований для возбуждения уголовного дела [26]. Можно отметить также проблему доступа к результатам депутатских расследований. Так, результаты расследования фактов нарушения законодательства при распоряжении кредитом DresdnerBank, а также имуществом Регионального фонда развития и ЗАО «Балтптицепром», проведенного в 2006 г., оказались засекреченными, поскольку содержали коммерческую тайну и служебную переписку [27]. Материалы расследований далеко не всегда размещаются на сайтах представительных органов. Но существуют и удачные решения. Например, в Свердловской области еженедельно выходит специальная телевизионная программа «Депутатское расследование» [28].

В качестве основных недостатков регулирования проведения депутатских расследований можно назвать:

– ограниченный перечень событий, подлежащих парламентскому расследованию¹;

¹ В настоящее время на рассмотрении в Государственной думе находится законопроект, в котором предусматривается расширение перечня событий, подлежащих парламентскому расследованию.

- отсутствие механизма учета результатов проведенных расследований;
- недостаточный уровень прозрачности деятельности депутатских комиссий по расследованию.

Предметом серьезного политологического анализа должны стать существующие различия в подходах к организации и проведению парламентских расследований в субъектах РФ, а также вопрос об учете предложений депутатских комиссий об устранении выявленных нарушений и причин и условий, способствовавших их совершению.

2. Счетные палаты

Переходя от временных депутатских комиссий к постоянно действующим контрольным органам, создаваемым депутатскими ассамблеями, мы должны, прежде всего, обратить внимание на Счетную палату, созданную в соответствии с Конституцией РФ при Федеральном Собрании. Деятельность Счетной палаты направлена на проведение контрольно-аналитических мер в отношении намечаемых, осуществляемых и уже произведенных государственных расходов, иначе говоря, это контроль исполнения бюджета, причем не столько с формальной, сколько с сущностной стороны. Так, в ее функции входит, например, оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Поэтому в составе Счетной палаты РФ создаются различные специализированные структуры, к ее работе привлекают специалистов высокого класса, способных реализовать очень серьезный уровень сущностного контроля финансовых потоков, разумности запланированных расходов.

В субъектах Российской Федерации региональные парламенты также создают свои палаты для контроля обоснованности бюджетных расходов, на уровне краев и областей примерно в двух третях случаев они носят название контрольно-счетных палат, а в оставшейся трети – просто счетные палаты. Что касается республик в составе РФ, то соотношение меняется на 50:50. При этом встречаются и такие единичные названия парламентских органов финансового контроля, как Государственная счетная палата Республики Марий Эл, Государственный контрольный комитет Удмуртской Республики. В отличие от законов о депутатском расследовании, законы о счетных (контрольно-счетных) палатах существуют во всех субъектах РФ, и в соответствии с этими законами такие палаты созданы и активно работают.

Несмотря на различия названий, все счетные и контрольно-счетные палаты действуют сходным образом, выявляя в своих докладах и отчетах проблемные места или явные нарушения в бюджетно-финансовой сфере. Предпринимать же конкретные действия на основе докладов счетных палат должны уже другие органы – депутатские ассамблеи, прокуратура, другие государственные контрольные структуры.

Как и в случае парламентских комиссий по расследованиям, важной характеристикой счетных палат является процедура их создания, в этом случае – процедура назначения их руководства. Это особенно важно, так как счетные палаты создаются для постоянной работы, как правило на долгие годы. На федеральном уровне счетная палата создается решениями обеих палат – председатель палаты назначается решением Государственной думы на срок 6 лет, а его заместитель – решением Совета Федерации также на срок 6 лет. В субъектах РФ этот срок может различаться, но он всегда превышает срок полномочий ассамблеи, так, например, в Республике Татарстан и в Калининградской области счетные палаты создаются на 6 лет, а в Астраханской области и Санкт-Петербурге – на пять лет.

Следующим важным аспектом является круг субъектов выдвижения кандидатур в счетные палаты. В региональном законодательстве в подавляющем большинстве случаев правом выдвижения кандидатов на пост председателя этих палат обладают председатель депутатской ассамблеи, группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов, а также глава субъекта РФ. На наш взгляд, это вполне оправданная процедура создания органа государственной власти, призванного осуществлять парламентский контроль в бюджетно-финансовой сфере. Похожая процедура выдвижения кандидатов существовала изначально при назначении руководства Счетной палаты РФ, однако затем в первой половине 2004 г. в Государственную думу были внесены поправки в закон «О Счетной палате», в соответствии с которыми кандидатуры председателя Счетной палаты и его заместителя вносились Президентом РФ, который делал свой выбор из трех кандидатур, предложенных ему обеими палатами Совета Федерации. Если же эти палаты не поддержат эту кандидатуру, Президент может вносить затем уже свою собственную. Такие поправки, по сути делающие Счетную палату органом не парламента, а Администрации Президента и очень похожие на введенную полгода спустя процедуру назначения губернаторов субъектов РФ, сначала вызвали протест в Совете Федерации, который даже их отклонил [29], но затем были все-таки приняты. В этой связи можно предположить, что на примере Счетной палаты была апробирована процедура, которая в этом же году была успешно использована для фактической отмены выборов глав субъектов РФ.

В результате в России создана целая система счетных палат, которые, не имея узаконенной соподчиненности, активно взаимодействуют друг с другом. Основой такого взаимодействия стали договоры о сотрудничестве, которые Счетная палата РФ заключила со всеми счетными и контрольно-счетными палатами субъектов РФ. Подобные договоры заключены Счетной палатой РФ практически со всеми министерствами, агентствами и службами Правительства РФ, а также со многими исследовательскими организациями.

Счетные палаты осуществляют контроль в ходе подготовки законопроектов, связанных с формированием и исполнением бюджета. На этом этапе с учетом рекомендаций палат производится корректировка бюджета с точки зрения выполнения бюджетных посланий Президента, указов главы государства, представленные законопроекты оцениваются на соответствие требованиям действующего законодательства и принципам формирования бюджета. Результаты бюджетного анализа отражаются в заключениях. Помимо участия в законотворческом процессе, палаты осуществляют контроль исполнения бюджетных обязательств и занимаются выявлением конкретных нарушений. Так, Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга проводит

ежемесячный анализ положения дел в бюджетно-финансовой сфере и по результатам готовит доклад губернатору. Кроме того, о результатах мониторинга исполнения бюджета и рекомендациях по совершенствованию этого процесса информируется Законодательное собрание Санкт-Петербурга. Также палаты принимают участие в управлении государственным долгом.

Анализ Отчета о деятельности Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга за 2013 г. показывает, что выработанные рекомендации не только рассматриваются, но и учитываются при формировании бюджета (осуществляется оптимизация бюджета, исключаются неправомерные расходы и др.). Деятельность палаты позволяет выявить системные проблемы, такие как увеличение расходов бюджетов, не подтвержденных обоснованиями, недостаточная сформированность нормативно-правовой базы, выделение значительных финансовых средств в конце года, недостоверность бухгалтерской отчетности, отсутствие контроля за выполнением работ со стороны государственных заказчиков, нецелевое использование бюджетных средств. Безусловно, такая деятельность оказывает влияние на формирование повестки региональных парламентов. Однако представляется достойным внимания вопрос о последствиях для нарушителей бюджетно-финансового законодательства и об обеспечении системных изменений.

Проблема эффективности деятельности счетных палат и конкретных мер, принимаемых уполномоченными органами, заслуживает отдельного серьезного анализа.

Литература

1. *Авакьян С.А.* О возможных и конституционно легитимных путях изменения баланса властей в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 3. С. 2–6.
2. *Овсяня Ж.И.* Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI в.). Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. 592 с.
3. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
4. *Макаров И.А.* Процедуры реализации принципа законности в деятельности законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Юридический мир. 2008. № 11. С. 65–69.
5. *Коврякова Е.В.* Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М.: Городец, 2005. 192 с.
6. *Утяшев М.М., Корнилаева А.А.* Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ // Право и политика. 2001. № 1. С. 29–32.
7. *Козлов А.И.* Институт парламентского контроля в Российской Федерации и государствах Центральной и Восточной Европы: сравнительно-правовой анализ // Современное право. 2011. № 4. С. 26–29.
8. *Коровникова Е.А.* Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 26 с.
9. *Тюльпанов В.А.* Контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере города федерального значения Санкт-Петербург): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. 29 с.
10. *Федотова Ю.Г.* Институт парламентского расследования в Российской Федерации. М.: Новый индекс, 2014. 232 с.
11. *Трошев Д.Б.* Парламентские расследования как форма контроля Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 26 с.
12. *Спирidonov А.А.* Институт парламентских расследований в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 225 с.

13. *Скоков А.В.* Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция. 2009. № 5. С. 44–47.
14. *Окулич И.П., Усатов Д.Н.* Проблемы контроля за деятельностью Счетной палаты Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 33–35.
15. *Сунгуров А.Ю.* Институт Омбудсмана: эволюция традиций и современная практика (опыт сравнительного анализа). СПб.: Норма, 2005. 384 с.
16. *Мионов О.О.* Очерки государственного правозащитника. М.: Изд-во СГУ, 2009. 518 с.
17. Заключение Комиссии Съезда народных депутатов СССР по расследованию событий, имевших место в г. Тбилиси 9 апреля 1989 года. – URL: <http://sobchak.org/rus/docs/zakluchenie.htm> (Дата обращения: 29.04.2014).
18. *Сунгуров А.Ю.* Комиссии по депутатскому расследованию обстоятельств государственного переворота на территории Ленинграда // Публичная политика – 2009: Сборник статей. СПб.: Норма, 2010. С. 27–32.
19. *Отчет* комиссии по депутатскому расследованию обстоятельств государственного переворота на территории Ленинграда // Вестник Ленсовета. 1991. № 6. С. 4–16.
20. *Информация* о законопроекте доступна в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности. – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=214764-3&02> (Дата обращения: 11.05.2014).
21. *Комитет* по конституционному законодательству против проекта закона о парламентских расследованиях Федерального Собрания РФ // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – URL: <http://council.gov.ru/press-center/news/26283/> (Дата обращения: 11.05.2014).
22. *Публикации* СМИ о работе парламентской комиссии на сайте Совета Федерации РФ. – URL: <http://www.council.gov.ru/press-center/news/23359/> (Дата обращения: 10.04.2014).
23. *Эмих В.В.* Совершенствование парламентского контроля в субъектах Российской Федерации // Вопросы политологии и социологии. 2012. № 3. Электронный вариант доступен на сайте журнала. – URL: <http://politsocio.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/> (Дата обращения: 19.04.2014).
24. «Единая Россия» в Госдуме отказалась проводить парламентское расследование деятельности экс-министра обороны Сердюкова // Веб-сайт КИПРФ. – URL: <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/128736.htm> (Дата обращения: 18.04.2014).
25. *Интервью* с С.И. Гинзбургом, депутатом Калининградской областной думы. Дата проведения: 14.03.2014.
26. *Чтобы* разорвать порочный круг... // Сайт Калининградской областной Думы. – URL: http://duma39.ru/press-center/publications/10129/?sphrase_id=13552 (Дата обращения: 10.05.2014).
27. *Депутатское* расследование по кредиту DresdnerBank засекретили для калининградцев // Информационное агентство Regnum. – URL: <http://www.regnum.ru/news/728882.html> (Дата обращения: 10.05.2014).
28. *Свердловское* областное телевидение. Программа «Депутатское расследование». – URL: http://www.obltv.ru/broadcasting/programs/726-deputatskoje_rassledovanije/ (Дата обращения: 07.05.2014).
29. *С президентского* благословения. Парламентарии собираются наделить Кремль новыми правами в отношении Счетной палаты // Российская газета. 2004. 27 июля.

Elena A. Vandyшева. National Research University the Higher School of Economics (St. Petersburg, Russian Federation). E-mail: vandyшева@gmail.com. DOI 10.17223/1998863X/31/7

Aleksandr Yu. Sungurov. National Research University the Higher School of Economics (St. Petersburg, Russian Federation). E-mail: asungurov@mail.ru. DOI 10.17223/1998863X/31/7

CONTROL FUNCTION OF THE PARLIAMENT: PARLIAMENTARY INQUIRY COMMISSIONS AND AUDIT CHAMBERS

Key words: *parliamentary control, parliamentary inquiry, audit chambers.*

Many scholars have noted the growth of dependence of Russian legislatures on executive authorities. For this reason it seems important to scrutinize the effectiveness of realization of parliament's functions in contemporary Russia. The number of functions varies from author to author, but all of them emphasize the heightened control.

Parliamentary control is implemented by the higher legislative (representative) body. We define it as a complex of measures which includes the monitoring and audit of the public administration and, also, the recommendations on the elimination of violations and the causes and conditions that contributed to their occurrence.

This article is devoted to the development and practices of parliamentary commissions of inquiry and account chambers. By analyzing the process of the institutionalization of investigation commissions, we highlight the main shortcomings of the regulation of parliamentary investigation. For example, a restrictive list of objects under parliament control, the failure of the mechanism which should be used for considering the results of finished investigations, or the lack of transparency in activities of parliamentary commissions of inquiry. We argue for the need of careful analysis of different approaches to organizing and providing parliament investigations in Russian regions, and also question of how the results of parliamentary investigations influence the political agenda.

We look at the control over the account chamber for the process of implementation of budgetary obligations. Analysis of activity of control-account chambers demonstrates that recommendations of these bodies are usually used during budgeting. The consequences of such participation include budget optimization, the exclusion of illegal outcomes, etc. We outline a few systematic problems, like increasing the budget without special circumstances, lack of legal framework, considerable year-end funding, unreliability of financial statements, lack of control over the execution of works from the side of state customers, and diversion of public funds.

Finally we indicate the need to research the role of parliamentary commissions of inquiry in the political process and approaches to assessing the efficiency of account chamber.

References

1. Avakyan, S.A. (2008) O vozmozhnykh i konstitutsionno legitimnykh putyakh izmeneniya balansa vlastey v Rossiyskoy Federatsii [On possible and constitutionally legitimate ways to change the balance of power in the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 3. pp. 2–6.
2. Ovsepyan, Zh.I. (2006) *Sistema vysshikh organov gosudarstvennoy vlasti v Rossii (dialektika konstitutsionno-pravovykh osnov s nachala XX po nachalo XXI v.)* [The system of the supreme bodies of state power in Russia (the dialectic of the constitutional and legal framework since the early 20th to the early 21st century)]. Rostov on Don: Rostov State University.
3. Tikhomirov, Yu.A. (2001) *Teoriya kompetentsii* [The theory of competence]. Moscow: Yurinfornsentr.
4. Makarov, I.A. (2008) Protsedury realizatsii printsipa zakonnosti v deyatelnosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i vysshikh ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii [The implementation of the principle of legality in the activity of legislative (representative) and supreme executive bodies of subjects of the Russian Federation]. *Yuridicheskiy mir – Juridical World*. 11. pp. 65–69.
5. Kovryakova, E.V. (2005) *Parlamentskiy kontrol': zarubezhnyy opyt i rossiyskaya praktika* [Parliamentary oversight: international experience and Russian practice]. Moscow: Gorodets.
6. Utyashev, M.M. & Kornilaeva, A.A. (2001) Kontrol'nye funktsii regional'nykh parlamentov: sravnitel'nyy analiz [Control functions of regional parliaments: comparative analysis]. *Pravo i politika*. 1. pp. 29–32.
7. Kozlov, A.I. (2011) Institut parlamentskogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii i gosudarstvakh Tsentral'noy i Vostochnoy Evropoy: sravnitel'no-pravovoy analiz [Institute of parliamentary control in the Russian Federation and the countries of Central and Eastern Europe: a comparative legal analysis]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*. 4. pp. 26–29.
8. Korovnikova, E.A. (2007) *Kontrol'naya funktsiya Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii* [The control function of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.
9. Tyulpanov, V.A. (2012) *Kontrol'naya funktsiya zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoy vlasti sub'ekta Rossiyskoy Federatsii (na primere goroda federal'nogo znacheniya Sankt-Peterburg)* [The control function of the legislative (representative) body of state authority of the Russian Federation (as exemplified by the federal city of St. Petersburg)]. Abstract of Law Cand. Diss. St. Petersburg.
10. Fedotova, Yu.G. (2014) *Institut parlamentskogo rassledovaniya v Rossiyskoy Federatsii* [Institute of parliamentary investigation in the Russian Federation]. Moscow: Novyy indeks.
11. Troshev, D.B. (2008) *Parlamentskie rassledovaniya kak forma kontrolya Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii za deyatelnost'yu federal'nykh organov gosudarstvennoy vlasti* [Parliamentary investigations as a form of control by the Federal Assembly of the Russian Federation of the activities of federal authorities]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

12. Spiridonov, A.A. (2008) *Institut parlamentskikh rassledovaniy v Rossiyskoy Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie* [Institute of parliamentary investigations in the Russian Federation: the legal research]. Law Cand. Diss. Moscow.
13. Skokov, A.V. (2009) Accounting Chamber of the Russian Federation as a body of the parliamentary control. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justice*. 5. pp. 44–47. (In Russian).
14. Okulich, I.P. & Usatov, D.N. (2006) Problemy kontrolya za deyatelnost'yu Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii [Problems of control over the activities of the Accounting Chamber of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 2. pp. 33–35.
15. Sungurov, A.Yu. (2005) *Institut Ombudsmana: evolyutsiya traditsiy i sovremennaya praktika (opyt sravnitel'nogo analiza)* [The Institute of Ombudsman: evolution of traditions and modern practice (the experience of comparative analysis)]. St. Petersburg: Norma.
16. Mironov, O.O. (2009) *Ocherki gosudarstvennogo pravozashchitnika* [Essays of the state human rights activist]. Moscow: SGU.
17. Sobchak.org. *Zaklyuchenie Komissii S"ezda narodnykh deputatov SSSR po rassledovaniyu sobytiy, imevshikh mesto v g. Tbilisi 9 aprelya 1989 goda* [Conclusion of the Commission of the Congress of the USSR People's Deputies to investigate the events that took place in Tbilisi on April 9, 1989]. [Online] Available from: <http://sobchak.org/rus/docs/zaklyuchenie.htm>. (Accessed: 29th April 2014).
18. Sungurov, A.Yu. (2009) Komissii po deputatskomu rassledovaniyu obstoitel'stv gosudarstvennogo perevorota na territorii Leningrada [The Parliamentary Commission on the investigation of the circumstances of the coup in Leningrad]. In: Gornyy, M.B. & Sungurov, A.Yu. (eds) *Publichnaya politika – 2009* [Public Policy – 2009]. ST. Petersburg: Norma. pp. 27–32.
19. Annon. (1991) Otchet komissii po deputatskomu rassledovaniyu obstoitel'stv gosudarstvennogo perevorota na territorii Leningrada [Report of the Parliamentary Commission on the investigation of the circumstances of the coup in Leningrad]. *Vestnik Lensoвета*. 6. pp. 4–16.
20. The RF State Duma. *Informatsiya o zakonoproekte dostupna v Avtomatizirovannoy sisteme obespecheniya zakonodatel'noy deyatelnosti* [Details of the bill of access in the automated systems to ensure legislative activity]. [Online] Available from: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=214764-3&02>. (Accessed: 11th May 2014).
21. Council.gov.ru. *Komitet po konstitutsionnomu zakonodatel'stvu protiv proekta zakona o parlamentskikh rassledovaniyakh Federal'nogo Sobraniya RF* [The Committee on Constitutional Legislation against the draft law on parliamentary investigations of the Federal Assembly of the Russian Federation]. [Online] Available from: <http://council.gov.ru/press-center/news/26283/>. (Accessed: 11th May 2014).
22. Council.gov.ru. *Publikatsii SMI o rabote parlamentskoy komissii na sayte Soveta Federatsii RF* [Mass media about the work of the Parliamentary Commission on the website of the Federation Council]. [Online] Available from: <http://www.council.gov.ru/press-center/news/23359/>. (Accessed: 10th April 2014).
23. Emikh, V.V. (2012) The development of the parliament control in the subjects of the Russian. *Voprosy politologii i sotsiologii – Political and Philosophical Sciences*. 3. (In Russian). [Online] Available from: <http://politsocio.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/02/>. (Accessed: 19th April 2014).
24. The CPRF. (2014) *“Edinaya Rossiya” v Gosdume otkazalas' provodit' parlamentskoe rassledovanie deyatelnosti eks-ministra oborony Serdyukova* [United Russia in the State Duma refused to hold a parliamentary investigation of the ex-defense minister Serdyukov]. [Online] Available from: <http://kprf.ru/dep/gosduma/activities/128736.htm>. (Accessed: 18th April 2014).
25. Ginzburg, S.I. (2014) *Interv'yu s S.I. Ginzburgom, deputatom Kaliningradskoy oblastnoy dumy* [Interview with S.I. Ginzburg, a deputy of the Kaliningrad Regional Duma]. 14th March 2014.
26. Kaliningrad Regional Duma. (2013) *Chtoby razorvat' porochnyy krug...* [To break the vicious circle ...]. [Online] Available from: http://duma39.ru/press-center/publications/10129/?sphrase_id=13552. (Accessed: 10th May 2014).
27. Regnum.ru. (2014) *Deputatskoe rassledovanie po kreditu DresdnerBank zasekretili dlya kaliningradtsev* [The deputy investigating the case concerning the loan of DresdnerBank was made secret for Kaliningrad]. [Online] Available from: <http://www.regnum.ru/news/728882.html>. (Accessed: 10th May 2014).
28. Obltv.ru. (2014) *Sverdlovskoe oblastnoe televidenie. Programma “Deputatskoe rassledovanie”* [Sverdlovsk Regional TV. The deputy investigation]. [Online] Available from: http://www.obltv.ru/broadcasting/programs/726-deputatskoje_rassledovanie/. (Accessed: 7th May 2014).
29. *Rossiyskaya gazeta*. (2004) S prezidentskogo blagosloveniya. Parlamentarii sobirayutsya nadelit' Kremli' novymi pravami v otnoshenii Schetnoy palaty [Presidential blessing. MPs are going to give the Kremlin with new rights in respect of the Accounting Chamber]. 27th July.