

УДК 342.537

**ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, ЦЕЛИ И ЗНАЧЕНИЕ****Е.А. МЕТЛА****(Представлено: А.В. ВАЛЕВКО)**

*Подробно рассмотрено такое понятие, как «парламентские слушания». Проводится анализ определений, предложенных различными авторами. Проанализированы виды и цели парламентских слушаний, а также определено их значение.*

В широком понимании слушания можно рассматривать как форму работы любого комитета и парламента в целом, содержанием которой является заслушивание позиций докладчиков, заинтересованных сторон по вопросам, отнесенным к компетенции комитетов или парламента, определение наиболее оптимального подхода к урегулированию той или иной проблемы и принятие определенных решений. В более узком смысле слушания следует рассматривать как особую форму работы парламента или комитета (специальной или следственной комиссии), для которой характерны специфика круга участников, цели, места проведения, оформления и обнародования результатов, и которая в нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок осуществления соответствующими органами своих полномочий, определяется именно как "слушания".

В научной литературе существуют различные подходы к определению парламентских слушаний, в рамках которых одни авторы рассматривают их как «форму обсуждения» в парламенте значимых вопросов, а другие как «форму деятельности» парламента [1, с. 72].

Р.Н. Мирсаев считает, что парламентские слушания "представляют собой эффективную форму обсуждения в парламенте актуальных и наиболее значимых вопросов с привлечением специалистов и широкой общественности. Они могут быть посвящены концепции законопроекта, международному договору, подлежащему ратификации, контролю исполнения законодательного акта, но каких-либо обязывающих решений парламентские слушания давать не в праве" [2, с. 35].

По мнению Т.Я. Хабриевой, «парламентские слушания – это форма обсуждения в палатах актуальных и значимых вопросов с привлечением общественности» [3, с. 154].

В свою очередь, С.А. Авакьян называет парламентские слушания "формой работы парламента, в ходе которой обсуждаются вопросы с привлечением специалистов и других заинтересованных лиц" [4, с. 186].

Система данной формы деятельности законодательного органа состоит из таких элементов, как субъекты, объекты и предметы слушаний. Все они взаимосвязаны между собой, тем самым образуя структуру.

Субъектами являются непосредственно сам представительный орган, его комитеты или комиссии (постоянные или временные), а также депутаты.

Объектами парламентских слушаний являются вопросы, имеющие отношение к компетенции представительного органа и его ведению. Эти вопросы, естественно, имеют проблемный характер и являются значимыми для общества.

Что касается предметов парламентских слушаний, то можно сказать, что они идентичны с тематикой слушаний. Важно отметить, что предметы не должны выходить за рамки объектов слушаний.

Изучение парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти необходимо производить с учетом качественных характеристик парламента. В их числе назовем конституционно-правовое закрепление следующих элементов статуса органа как выражение сущности парламентаризма: его представительный характер, т.е. его формирование населением государства в соответствии с нормами избирательного права; функционирование на постоянной основе; осуществление своей деятельности в режиме принципов разделения властей, бикамерализма (при двухпалатной структуре), механизма «сдержек и противовесов»; коллегияльности и профессионализма деятельности депутатов, самостоятельности, разграничения предметов ведения и полномочий. Перечисленные сущностные признаки парламентаризма предопределяют юридическую природу парламентских слушаний, технологии их проведения, позволяют показать их значение и результативность, обеспечивают выбор модели правового регулирования анализируемой организационно-правовой формы [5, с. 18].

В зависимости от круга вопросов, являющихся предметом рассмотрения, слушания можно разделить на два вида: парламентские и комитетские.

Цель парламентских слушаний не состоит исключительно в контроле. Парламентарии, исполнительные органы и другие заинтересованные лица обмениваются информацией, чтобы выработать эффективное и рациональное законодательство, а также, чтобы добиться его надлежащего осуществления. Слушания могут служить инструментом для прояснения и согласования позиций различных государственных органов. Немаловажным в проведении парламентских слушаний является необходимость в том, чтобы заострить внимание на проблеме и привлечь к этому руководителей органов государственной власти и широкого круга заинтересованных лиц.

По целям проведения парламентские слушания можно разделить на информационные, законодательные, контрольные и следственные. Очевидно, что данное деление является весьма условным, так как целью любого слушания является получение необходимой информации и ее распространение, соответственно, каждое из слушаний по своей сути является информационным. Аналогично, поскольку любое слушание предусматривает проведение анализа государственной политики и, соответственно, деятельности Правительства в сфере реализации, правоприменения и т.д., то любое слушание в большей или меньшей степени можно считать контрольным. Можно сделать вывод, что деление слушаний на данные виды основано на преобладании соответствующей цели.

Так, главной задачей информационных слушаний является сбор и анализ информации по определенной проблеме, анализ путей ее урегулирования, выявление наиболее оптимальных механизмов решения соответствующей проблемы, выяснение позиций субъектов, представляющих общество.

Главной задачей контрольных слушаний является оценка эффективности работы правительства в той или иной сфере. Такие слушания могут предусматривать, в частности, осуществление контроля за выполнением действующих нормативно-правовых актов - Конституции, законов, иных нормативных правовых актов парламента, за соответствием актов правительства актам высшей юридической силы. Также данные слушания могут исследовать эффективность работы правительства, отдельных должностных лиц и системы органов исполнительной власти в целом.

Слушания в следственных комиссиях (комитетах по расследованию) преследуют цель установления наличия в действиях подконтрольных парламента субъектов (например, членов правительства) признаков преступлений или других действий, которые могут быть основанием для политической или юридической ответственности.

Предметом обсуждения на законодательных слушаниях являются концептуальные положения законопроектов, находящихся на рассмотрении соответствующих комитетов.

По уровню публичности слушания можно классифицировать как открытые и закрытые. Что касается открытых, главным принципом проведения слушаний является их публичность: обеспечение участия в слушаниях всех желающих принять участие, обнародование повестки дня слушаний, освещение хода их проведения в СМИ, обнародование результатов и обеспечение открытого доступа к материалам слушаний (раздаточные материалы, стенограммы, рекомендации и т.д.). Закрытые слушания проводятся только тогда, когда обсуждение касается информации с ограниченным доступом (государственная тайна, персональные данные и т.д.). Как правило, решение о проведении закрытых слушаний принимается на заседании комитета (специальной или следственной комиссии), парламента (относительно парламентских слушаний).

По месту проведения слушания можно разделить на выездные и те, которые проводятся в помещениях, отведенных для работы парламента или его органов.

В современном мире также существует практика проведения «круглых столов». Данная форма подразумевает под собой проведение плодотворных публичных обсуждений, освещение каких-либо проблем, всестороннее рассмотрение различных вопросов, выработку совместных решений, а также равноправие участников. Преимущества проведения «круглых столов» заключаются в следующем: простой порядок инициирования; отсутствие жесткой структуры и регламента проведения; проведение данного мероприятия в достаточно неформальной обстановке, которая позволяет участникам расслабиться и полностью погрузиться в обсуждение и решение той или иной проблемы. Стоит отметить, что по окончании проведения «круглых столов» обычно отсутствуют конкретные результаты, которые бы предполагали принятие итоговых документов.

Законодательный (представительный) орган осуществляет возложенные на него функции в соответствии с компетенцией, которой он наделен. Эти функции законодательного (представительного) органа реализуются посредством существования конкретных форм деятельности, с использованием предусмотренных законом правовых средств. Каждая организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа реализует собственные функции, обусловленные ее назначением. Через функции парламентских слушаний раскрывается их роль в качестве организационно-правовой

формы деятельности законодательного (представительного) органа власти и реализуется компетенция данного органа [6, с. 157].

К внешним функциям, по мнению Л.Ю. Свистуновой, всегда относятся представительская, инновационная, ориентационная, контрольная, к внутренним – законотворческая, аналитическая, общественно-политическая. Остальные функции парламентских слушаний выступают внешними или внутренними в зависимости от предмета слушаний, состава приглашенных лиц и принятых по итогам парламентских слушаний рекомендаций [6, с. 158].

Нормативное закрепление принципов, методов деятельности парламента, обеспечивающих реализацию задач и функций органа, является, в свою очередь, основой для юридического закрепления системы организационно-правовых форм, подтверждающих реальное существование парламентаризма, и определяет в ней место парламентских слушаний [5, с. 18].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что одним из наиболее важных институтов современного парламентаризма является институт парламентских слушаний, система которого представлена тремя элементами: субъекты, объекты и предметы слушаний. Что касается классификации парламентских слушаний, ее проводят по следующим признакам: в зависимости от круга вопросов, являющихся предметом рассмотрения; по целям проведения; по месту проведения; по уровню публичности.

Проведение слушаний с привлечением представителей заинтересованных сторон способствует принятию взвешенных политических решений в интересах всего общества. Слушания обеспечивают обратную связь между обществом, законодательной и исполнительной властью. Благодаря парламентским и комитетским слушаниям депутаты и члены правительства могут получить всестороннюю информацию по проблемным вопросам государственной политики. Именно парламентские слушания дополняют механизмы общественного и парламентского контроля за деятельностью правительства. Также проведение слушаний положительно влияет на осуществление парламентом законодательных, контрольных и кадровых полномочий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Свистунова, Л.Ю. К вопросу о понятии и признаках парламентских слушаний / Л.Ю. Свистунова // Общество и право. – № 12. – С. 70-73.
2. Мирсаев, Р.Н. Роль парламентских слушаний в развитии парламентаризма / Р.Н. Мирсаев // Становление парламентаризма в Республике Башкортостан: Проблемы и решения: V респ. Обществ.-полит. чтения, посвящ. 9-й годовщине принятия Декларации о гос. суверенитете Респ. Башкортостан. – Уфа, 1999. - С. 33-36.
3. Хабриева, Т.Я. Парламентское право России: учеб. пособие / Т.Я. Хабриева. – М. : ЮРИСТЪ, 2003. – 655 с.
4. Авакьян, С.А. Федеральное Собрание парламент России / С.А. Авакьян. – М. : Российский Юридический Издательский Дом, 2009. - 432 с.
5. Свистунова, Л.Ю. Парламентские слушания в системе организационных форм работы представительных органов : учеб. пособие / Л.Ю. Свистунова. – Краснодар, 2011. – 76 с.
6. Свистунова, Л.Ю. Функции парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов в Российской Федерации / Л.Ю. Свистунова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1. – С. 156–161.