

УДК 342.537

**ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА
ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****Е.А. МЕТЛА****(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)**

Проведено исследование актуальной для Республики Беларусь проблемы, связанной с эффективностью реализации такой формы парламентского контроля, как парламентские слушания. Рассмотрены цели слушаний, их функции, а также системные элементы. Анализируется опыт других стран в использовании данной формы контроля. Сделаны предложения по повышению эффективности парламентских слушаний в Республике Беларусь.

Тема контрольных полномочий парламента была, есть и будет актуальной для государства и общества в целом, так как без парламентского контроля невозможно существование демократического, социального и правового государства.

Парламентский контроль означает парламентский процесс проверки и определения (или оказания влияния) формы поведения других, в частности правительства и органов управления, при непосредственной (парламентское большинство) и/или косвенной (оппозиция) возможности применения санкций или обязательного в правовом отношении принятия решения, а также выражения политической позиции в результате получения информации, ее переработки и оценки, включающей одобрение и критику [1, с. 5].

В соответствии со ст.80 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» парламентские слушания – это «форма деятельности палат Национального собрания, состоящая в заслушивании сообщений и мнений депутатов Палаты представителей, членов Совета Республики, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или вопросу, относящимся к компетенции палат Национального собрания» [2]. Данная норма дублируется в регламентах палат.

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

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»; коллегиальности и профессионализма деятельности депутатов, самостоятельности, разграничения предметов ведения и полномочий. Перечисленные сущностные признаки парламентаризма определяют юридическую природу парламентских слушаний, технологии их проведения, позволяют показать их значение и результативность, обеспечивают выбор модели правового регулирования анализируемой организационно-правовой формы [4, с. 18].

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.

Законодательный (представительный) орган осуществляет возложенные на него функции в соответствии с компетенцией, которой он наделен. Эти функции законодательного (представительного) орга-

на 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 [5, 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 [5, 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 [4, с. 18].

Деятельность Национального Собрания Республики Беларусь основывается на следующих принципах: демократичность; гласность; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; верховенство права и законности; приоритет общепризнанных принципов международного права; равенство граждан перед законом, уважение их прав и законных интересов; свободное обсуждение и принятие решений; участие граждан в решении и обсуждении вопросов государственной жизни [6, ст. 2; 7, ст. 2].

В Республике Беларусь парламентские слушания в Палате представителей проводятся по предложению субъектов права законодательной инициативы, Совета Палаты представителей, постоянных комиссий, депутатских групп. Парламентские слушания в Совете Республики проводятся по решению Совета Республики, принятому по инициативе Председателя Совета Республики или его заместителя, Президиума Совета Республики, постоянных комиссий, членов Совета Республики. Парламентские слушания могут проводиться палатами совместно. Их организация и проведение возлагается на постоянную комиссию или иные органы палат. Парламентские слушания протоколируются и стенографируются соответствующим Секретариатом палаты, могут заканчиваться выработкой рекомендаций по обсуждаемому вопросу. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться и передаваться в средства массовой информации [8, с.352].

По окончанию слушаний проходит голосование. Голосование открытое и осуществляется путем подачи голоса «за» или «против». Решение палат считаются принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава палат. Решение Палаты представителей принимается в форме законов и постановлений, а решения Совета Республики принимается в форме постановлений. Законы подлежат немедленному опубликованию после их подписания и вступают в силу через десять дней после опубликования.

Данная форма контроля в Республике Беларусь особого распространения не получила. Институт парламентских слушаний в нашей стране регулируется главой 9 Регламента Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь и главой 10 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь. Сайт Палаты представителей предоставляет информацию о проведенных парламентских слушаниях, однако их количество недостаточно для эффективной реализации парламентом своей контрольной деятельности. Например, за 2001–2014 гг., т.е. за 13 лет, было проведено всего лишь 16 слушаний [9]. В то время как в Украине только за 2016 г. проведено 16 парламентских слушаний, не включая комитетских [10]. Что касается Российской Федерации, информационно-аналитические бюллетени предоставляют информацию только за 2011 г., когда на весенней сессии было проведено 21 слушание [11].

Усиление контроля в деятельности органов представительной власти через парламентские слушания будет способствовать дальнейшему развитию парламентаризма в Республике Беларусь. Необходимо, по нашему мнению, провести ряд действий, которые должны повысить эффективность слушаний в Республике Беларусь: обеспечить информирование общественности о прошедших и только планируемых слушаниях, обеспечить вынесение большего количества вопросов на обсуждение. Также для эффективного проведения парламентских слушаний решающее значение имеет надлежащим образом организованная информационная кампания. Хорошо информированные заинтересованные стороны могут внести свой действительно ценный вклад в ходе слушаний. С другой стороны, неправильное толкование и отсутствие информации приводят к тому, что слушания перестают служить ключевым инструментом законодательной политики и становятся формальностью, вызывающей у заинтересованных сторон чувство недоверия и негативного отношения. Важной составляющей проведения успешных парламентских слу-

шаний является обеспечение прозрачности: заблаговременное оповещение, легкость доступа, трансляция, размещение всех материалов и стенограмм на сайте.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ракитская, И.А. Формы парламентского контроля в скандинавских странах и Финляндии / И.А. Ракитская. – М., 2001. – 197 с.
2. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г., № 370-З ; с изм. и доп. от 17 июля 2018 г. № 132-З // Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://house.gov.by/ru/glava-7-organizatsija-dejatelnosti-palat-natsionalnogosobranija-ru/>. – Дата доступа: 20.09.2018.
3. Хабриева, Т.Я. Парламентское право России : учеб. пособие / Т.Я. Хабриева. – М. : ЮРИСТЪ, 2003. – 655 с.
4. Свистунова, Л.Ю. Парламентские слушания в системе организационных форм работы представительных органов : учеб. пособие / Л.Ю. Свистунова. – Краснодар, 2011. – 76 с.
5. 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.
6. О регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 707-П5/VIII ; с изм. и доп. от 19 апреля 2018 г. № 241-П6/IV // Национальный правовой Интернет-портал. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H21500707>. – Дата доступа: 20.09.2018.
7. О Регламенте Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 19 декабря 2008 г. № 57-СР4/I ; с изм. и доп. от 24 апреля 2018 г. № 200-СР6/IV // Национальный правовой Интернет-портал. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=l20800057>. – Дата доступа: 20.09.2018.
8. Кодавбювич, В.А. Конституционное право Республики Беларусь : пособие для студентов / В.А. Кодавбювич, В.А. Круглов. – Минск : Амалфея, 2007. – 527 с.
9. Парламентские слушания [Электронный ресурс] // Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://house.gov.by/ru/news-ru/findTags/97/>. – Дата доступа: 9.04.2018.
10. Матеріали парламентських слухань (VIII скл.) [Электронный ресурс] // Верх. рада України. офіційний портал. – Режим доступа: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm. – Дата доступа: 9.04.2018.
11. Парламентские слушания [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ИАБ). – 2011. – № 1 (весенняя сессия) // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/1/4896/19651>. – Дата доступа: 9.04.2018.