

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ  
КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО) ОРГАНА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

студентки 2 курса 261 группы  
направления 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета  
Титаренко Ирины Викторовны

Научный руководитель  
доктор юридических наук, профессор \_\_\_\_\_ М.А.Липчанская

Заведующий кафедрой  
конституционного  
и муниципального права,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации \_\_\_\_\_ Г.Н. Комкова

Саратов 2016

## **Введение.**

Конституционное закрепление принципов народовластия и правового государства в Российской Федерации детерминирует активное привлечение граждан к участию в деятельности органов государственной власти, как исполнительных, так и законодательных. Учитывая тенденции демократизации законодательного процесса, актуализируется проблема развития традиционных и апробация новых форм участия российских граждан в законотворческой деятельности. Одной из форм вовлечения российских граждан в законотворческий процесс являются парламентские слушания.

В современной науке конституционного права имеется достаточное количество научных исследований, посвященных вопросам конституционно-правового статуса парламента, проблемам его формирования и деятельности. Вместе с тем, парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности парламента не являлись самостоятельным объектом конституционно-правового исследования.

Актуальность исследования парламентских слушаний объясняется также объективной необходимостью изучения правовых норм, регламентирующих порядок проведения парламентских слушаний в Федеральном Собрании и парламентах субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость исследования обусловлена потребностью совершенствования законодательства, регулирующего порядок организации и проведения парламентских слушаний в целях повышения эффективности взаимодействия государства и гражданского общества, вовлечения граждан в процесс участия в управлении делами государства в сфере законодательной власти.

Большое значение для раскрытия сущности, понятия и функциональной характеристики правового регулирования парламентских слушаний, их места в системе организационно-правовых форм деятельности законодательных (представительных) органов в Российской Федерации

имеют фундаментальные теоретико-правовые и конституционно-правовые исследования, таких ученых как: С.А. Авакьян, В.И. Васильев, И.В. Гранкин, А.В. Иванченко, В.Т. Кабышев, Г.Н. Комкова, В.В.Лазарев, М.А. Липчанская, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, и других.

Однако рассмотрение в научной литературе отдельных сторон исследуемой проблемы не снижает ее актуальность, а только свидетельствует о ее востребованности как с теоретической, так и с практической точки зрения.

**Объектом** исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при организации и проведении парламентских слушаний, как формы деятельности российского парламента.

**Предмет исследования** представлен совокупностью конституционно-правовых норм, регламентирующих парламентские слушания как организационно-правовую форму деятельности парламента, а также правоприменительные и практические аспекты в этой сфере.

**Цель исследования** состоит в анализе сущности и предназначения парламентских слушаний как одной из основных организационно-правовых форм деятельности законодательных (представительных) органов в Российской Федерации, разработке научно обоснованных мер по совершенствованию их правового регулирования.

Сформулированная цель конкретизируется в решении следующих **задач**: проанализировать сущность парламентских слушаний как формы участия российских граждан в управлении делами государства; раскрыть признаки и сформулировать понятие парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации; предпринять попытку классификации различных видов парламентских слушаний; провести анализ конституционно-правового регулирования парламентских слушаний федеральным, а также

законодательством субъектов Российской Федерации и сформулировать некоторые предложения по его оптимизации.

В соответствии с особенностями предмета исследования применена система методов, позволяющая достичь поставленных целей исследования, решить его задачи и обеспечить достоверность полученных результатов.

**Структура работы** обусловлена ее целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включает пять параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и научной литературы, приложений.

### **Основное содержание работы.**

**В первой главе**, состоящей из двух параграфов, раскрывается понятие и сущность парламентских слушаний, особое внимание при этом уделяется анализу парламентских слушаний как формы участия граждан в управлении делами государства.

Конституция Российской Федерации установила, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы публичной власти (ст. 3, 10). Данное право наполняет содержанием и смыслом принцип народного суверенитета, а его осуществление гарантирует реализацию на практике принципа народовластия.

Формирование гражданами Российской Федерации законодательных (представительных) органов государственной власти путем свободных, демократических выборов является важной, но не единственной формой реализации права на непосредственное участие российских граждан в управлении делами государства. Граждане РФ могут реализовывать это право, посредством участия в деятельности законодательных (представительных) органов различными способами и в различных формах.

Одной из форм непосредственного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства является их участие в парламентских слушаниях, организуемых и проводимых палатами

федерального парламента и законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ. Парламентские слушания являются формой взаимодействия государства и гражданского общества, позволяющей не только выработать согласованный вариант решения, но и нивелировать возможные конфликты между обществом и государством.

В результате проведенного исследования сущности парламентских слушаний в контексте вовлечения граждан в процесс участия в управлении делами государства делается вывод, что реализация права на участие в управлении делами государства гражданами и создаваемыми ими общественными объединениями, взаимодействие граждан с законодательными (представительными) органами, способствует формированию и развитию в Российской Федерации зрелого гражданского общества. При этом одной из форм взаимодействия государства и гражданского общества, а также формой реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства является их непосредственное участие в различных организационно-правовых формах деятельности палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов субъектов федерации, в частности, в парламентских слушаниях.

В исследовании отмечается, что парламентские слушания - многоаспектное явление, которое можно рассматривать как самостоятельную организационно-правовую форму деятельности парламента; как организационно-правовую форму, обеспечивающую взаимодействие законодательной и исполнительной власти; как форму взаимодействия парламента и гражданского общества, обеспечивающую реализацию конституционного права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства. Такая ситуация дает основание сделать вывод о многозначности содержания такой конституционной категории как парламентские слушания, что обусловило неоднозначность ее трактовки и отсутствие единого сформулированного определения.

Анализ точек зрения различных авторов на определение термина «парламентские слушания», а также характеристик парламентских слушаний, содержащихся в федеральном и региональном законодательстве, позволяет сделать вывод о сущности этого явления. Так, предлагается под парламентскими слушаниями понимать организационно-правовую форму деятельности законодательного (представительного) органа власти, позволяющую обеспечить взаимодействие государства и гражданского общества путем вовлечения граждан и институтов гражданского общества в процесс выработки и принятия публичных решений органами законодательной власти.

**Во второй главе** на основе проведенного исследования сущности парламентских слушаний, проводится их классификация; анализируется их правовое регулирование федеральным и региональным законодательством.

Как и любая классификация, классификация парламентских слушаний необходима для выявления их сущностных признаков, выявления их общих и отличительных характеристик, что позволит более детально уяснить проблемы и перспективы нормативной регламентации парламентских слушаний как на федеральном, так и на субъектовом уровне.

Проанализированные в исследовании парламентские слушания показали возможность сгруппировать их многочисленные варианты по следующим основаниям. Например, в зависимости от функций выделяются парламентские слушания, приоритетной функцией которых выступает законотворческая; парламентские слушания, в ходе которых реализуются, прежде всего, контрольные полномочия законодательного органа; парламентские слушания, основной целью которых является прогнозирование развития той или иной сферы общественных отношений, моделирование вариантов их регулирования; парламентские слушания, направленные в первую очередь, на реализацию ориентационной (информационной) функции.

Исходя из сущности вопроса, выносимого на парламентские слушания, их можно классифицировать следующим образом: обсуждение законопроекта; обсуждение внесения изменений и дополнений в действующий закон; обсуждение проблем, связанных с реализацией принятого закона; обсуждение основных направлений государственной политики в каком-либо направлении.

По итогам слушаний, как правило, подготавливаются и принимаются рекомендации. В принятых в ходе парламентских слушаний рекомендациях содержатся предложения органам законодательной и исполнительной власти по совершенствованию их деятельности в конкретном направлении, а также предложения по совершенствованию правоприменительной практики или внесению изменений в действующие нормативные правовые акты. требований законодательства. В зависимости от статуса вынесенных на парламентских слушаниях рекомендаций, данная организационно-правовая форма деятельности парламента классифицируются на парламентские слушания, по итогам которых не принимаются документы; парламентские слушания, которые завершаются общим открытым голосованием по принятию рекомендаций без их обязательного исполнения; парламентские слушания, по результатам которых принимаются рекомендации с обязательным направлением последних на пленарное заседание законодательного (представительного) органа для их утверждения постановлением палаты.

Все формы парламентских слушаний в той или иной степени отражены в действующих нормативных правовых актах.

Россия согласно Конституции РФ является государством с федеративной формой государственного устройства, что предполагает регламентирование парламентских слушаний, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Проведенное исследование показало, что на федеральном уровне парламентские слушания как форма деятельности законодательного

(представительного) органа государственной власти урегулирована не достаточно. В связи с этим выносится предложение о принятии федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании – Парламенте Российской Федерации», в который должна быть включена отдельная глава, посвященная парламентским слушаниям. В данной главе, в частности, предлагается отразить:

- последовательные обязательные этапы парламентских слушаний: назначение; подготовка и проведение; подведение итогов;
- перечень субъектов, обладающих правом инициирования парламентских слушаний;
- исключительное право председательствовать на парламентских слушаниях только Председателю палаты или, по его поручению, его заместителю;
- право представлять основной доклад на парламентских слушаниях приглашенному эксперту, если предмет слушаний требует специальных знаний, либо касается его профессиональной деятельности;
- право подведения итогов парламентских слушаний, принадлежащее исключительно депутатам Государственной Думы или членами Совета Федерации.

Проведенный анализ правового регулирования парламентских слушаний на региональном уровне демонстрирует отсутствие единообразного подхода. Так, в большинстве конституций республик и уставов иных субъектов РФ не закреплены парламентские слушания, как самостоятельная организационно-правовая форма деятельности законодательных (представительных) органов. Выявлено, что только одиннадцать российских субъектов закрепляют парламентские слушания своими Основными законами. Исследование положений этих нормативных правовых актов свидетельствует об определенных особенностях их закрепления и гарантирования. Так, некоторые российские субъекты, напрямую в тексте Основного закона закрепляет статус парламентских

слушаний как самостоятельную особую форму деятельности регионального парламента. Другие лишь частично регулируют правовые и организационные основы проведения парламентских слушаний. Субъекты Российской Федерации, относящиеся к третьей группе, вообще не содержат упоминания о парламентских слушаниях в своих Конституциях или Уставах.

Следует подчеркнуть, что в большинстве российских субъектов приняты законы о статусе депутатов законодательных (представительных) органов, в которых закреплён правовой статус парламентских слушаний. При этом слушания определяются в качестве одной из основных форм депутатской деятельности наравне с участием в пленарных заседаниях.

Проведенный анализ региональных законов позволяет сделать вывод, что в целях унификации правового регулирования парламентских (депутатских, думских, публичных) слушаний целесообразно разработать и принять модельный закон о парламентских слушаниях на федеральном уровне.

**В заключение** можно сформулировать ряд основных выводов. Парламентские слушания как многоаспектное явление представляет собой одну из форм взаимодействия государства и гражданского общества, форму реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, а также организационно-правовую форму деятельности палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Необходимо четко определить статус и процессуальные аспекты проведения парламентских слушаний в нормативных правовых актах федерального уровня и субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне аргументируется целесообразность принятия федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании – Парламенте Российской Федерации», в котором должна быть специальная глава, посвященная парламентским слушаниям. На региональном уровне парламентские слушания должны иметь конституционный (уставной) статус, который конкретизируется в законодательстве субъектов РФ. Только таким

образом возможно обеспечить самостоятельность и легитимность такой важной организационно-правовой формы деятельности парламента, как парламентские слушания.

**Список публикаций:**

*Титаренко И.В.* Парламентские слушания как форма реализации права граждан на участие в управлении делами государства // Материалы по итогам IX международной научно-практической конференции "Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России", посвященной 80-летию Саратовской области (организатор СГУ имени Н.Г. Чернышевского). Сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2016.