

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

**Конституционно-правовые основы организации и проведения
парламентских слушаний в Федеральном Собрании
Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 261 группы
профиля «Конституционное право, муниципальное право»
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Мавлютова Виктора Николаевича

Научный руководитель:
*Кандидат политических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права, доцент*

(подпись) / Е. В. Бердникова
(инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой:
*Доктор юридических наук,
профессор, Заслуженный юрист РФ*

(подпись) / Г. Н. Комкова
(инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Саратов 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ. На современном этапе развития общества и государства особо остро стоит проблема активного участия граждан и их объединений в осуществлении законодательными органами государственной власти своих полномочий. У граждан РФ должна быть возможность реализовывать свои задачи посредством предложения своей инициативы законодательным органам власти и впоследствии стремиться к их осуществлению.

При этом следует отметить, что законодательные органы государственной власти посредством разнообразных организационно-правовых форм своей деятельности формируют конкретные условия для взаимодействия всех государственных органов и осуществления конституционного права граждан РФ на участие в управлении делами государства.

Особенно результативной организационно-правовой формой деятельности парламента являются депутатские слушания, установленные ч. 3 ст. 101 Конституции РФ. Вместе с тем, хотелось бы отметить большое несоответствие между законодательным регулированием парламентских слушаний и их реализацией в практической деятельности парламента. В последнее время депутатские слушания стали самой популярной и действенной формой деятельности Федерального Собрания РФ, имеющей своей целью осуществление предметов ведения и полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти РФ.

Следовательно, **актуальность** темы исследования состоит в том, что на сегодняшний день, несмотря на наличие множества научных исследований, касающихся конституционно-правового статуса парламента, отсутствует конституционно-правовое исследование места и роли парламентских слушаний в осуществлении предметов ведения и полномочий парламента.

Таким образом, потребность в конституционно-правовом исследовании депутатских слушаний как организационно-правовой формы деятельности парламента РФ предусмотрена нехваткой общенаучного и сущностного определения их понятия, функциональной характеристики и конкретной классификации. При этом, большое значение в изучении парламентских слушаний имеет единый подход, основанный на демократических основах РФ, народовласти и разделении властей. Именно данный подход позволяет раскрыть суть и сущностные характеристики указанной организационно-правовой формы деятельности парламента РФ.

Научная новизна данной работы состоит в том, что в ходе проведенного исследования проанализировано несколько правовых и научных воззрений, а также зарубежная и российская судебная практика на институт парламентских слушаний, их отражение в современном Российском законодательстве. Что позволяет сделать вывод о самостоятельности данной темы исследования. Также была сделана попытка проанализировать ряд проблем совершенствования правового регулирования парламентских слушаний.

Рассматривая вопрос **научной разработанности темы исследования** необходимо отметить, что в процессе изучения данной темы учитывались теоретические выводы, содержащиеся в научной литературе по общей теории государства и права, конституционному праву, также были использованы труды по философии, социологии и политологии таких авторов как: С.А. Авакьян, О.Н. Булаков, Л.А. Григорян, Н.А. Гущина, Г.Н. Комкова, М.А. Липчанская, Н.И. Матузов, М.Г. Никитенко.

Цель данного исследования представляет собой изучение природы и роли парламентских слушаний в качестве одной из ведущих организационно-правовых форм деятельности законодательного органа государственной власти в РФ, а также подготовку комплекса мер по усовершенствованию их правового регулирования.

Исходя из поставленной цели, можно выделить следующие **задачи**:

- установить природу, выявить признаки и разработать понятие парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности парламента;
- изучить место и роль парламентских слушаний как формы осуществления конституционного права граждан РФ на прямое участие в управлении делами государства;
- изучить парламентские слушания как форму парламентского контроля;
- осуществить классификацию и выявить существенные отличия различных видов парламентских слушаний;
- изучить порядок организации и проведения парламентских слушаний в Государственной Думе РФ;
- исследовать порядок организации и проведения парламентских слушаний в Совете Федерации РФ.

На защиту выносятся следующие положения:

- парламентские слушания рассматриваются в трех разных аспектах: как организационно-правовая форма деятельности парламента; как форма парламентского контроля; как форма осуществления права граждан на участие в управлении делами государства;
- выявлены следующие признаки парламентских слушаний: самостоятельность, публичность, предварительный характер, общественная или государственная значимость предмета обсуждения, специфический круг субъектов, ограничение предмета парламентских слушаний;
- на основе анализа сущностных признаков парламентских слушаний предлагается собственное определение понятия «парламентские слушания». Под парламентскими слушаниями следует понимать автономную, урегулированную нормами текущего законодательства, организационно-правовую форму деятельности парламента, состоящую в широком обсуждении с участием представителей органов власти, специалистов и общественности вопросов, относящихся к компетенции органа, представляющих существенную государственную и общественную

значимость, с целью выявления мнения участников слушаний и выработки ими рекомендаций для последующего формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемым вопросам;

- предложена собственная классификация парламентских слушаний по 4-м основаниям: предмет, функции, форма, итоги;

- выделены обязательные этапы парламентских слушаний: назначение парламентских слушаний; подготовка слушаний; их проведение; подведение итогов парламентских слушаний;

- выделены следующие формы подведения итогов парламентских слушаний: без принятия рекомендаций; с принятием рекомендаций без их последующего утверждения; с принятием рекомендаций с обязательным направлением последних на пленарное заседание законодательного (представительного) органа для их утверждения постановлением палаты;

- предлагается расширение перечня субъектов, обладающих правом инициирования парламентских слушаний, за счет включения в него (помимо установленных регламентом) субъектов, наделенных в соответствии со ст. 104 Конституции РФ правом законодательной инициативы;

- предлагается дать право приглашенному лицу быть основным докладчиком по вопросу, выносимому на слушания, если предмет вопроса требует специальных знаний, либо касается его профессиональной деятельности;

- предлагается закрепить в нормах регламента Госдумы РФ право комитетов палаты инициировать выездные парламентские слушания в органах государственной власти, а также включить в число полномочий постоянных комитетов Госдумы РФ право инициирования и организации совместных парламентских слушаний по вопросам их профильной направленности, в том числе, реализующих межпарламентские связи.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с организацией и проведением парламентских слушаний.

Предмет исследования – конституционно-правовые нормы, определяющие природу, организацию и проведение парламентских слушаний, а также научные и теоретические наработки в этой области.

Нормативную базу исследования составили действующая Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон «О парламентском контроле», регламенты и инструкции палат Федерального Собрания РФ, посвященные регулированию порядка организации и проведения парламентских слушаний в парламенте РФ.

Методологическая основа исследования. В качестве основных методов исследования применяются следующие: методы анализа и синтеза, структурно-функциональный метод, формально-юридический метод и сравнительно-правовой метод.

Теоретическая значимость работы заключается в освещении научного метода исследования депутатских слушаний, а также способов

взаимодействия государства и гражданского общества. Сформулированные выводы и предложения, затрагивающие вопросы определения природы парламентских слушаний, их функций, признаков и классификации, а также специфики их законодательного регулирования могут стать базой для последующего изучения проблем правовой регламентации организационно-правовых форм работы парламента в России. Дальнейшее изучение в данной области благоприятствует совершенствованию механизма правового регулирования деятельности палат Федерального Собрания, а также росту эффективности выполнения поставленных перед ними задач.

Практическая значимость исследования правового регулирования парламентских слушаний обусловлена необходимостью модернизирования законодательства, устанавливающего порядок организации и проведения указанной организационно-правовой формы деятельности парламента с целью утверждения положений истинной демократии, интенсификации взаимодействия государства и гражданского общества, преодоления идей нигилизма, а также роста правосознания и правовой культуры. Как отмечает С.Е. Нарышкин, для того чтобы органы законодательной (представительной) власти РФ рассматривались гражданами России в качестве надежной площадки для грамотного и уважительного диалога между обществом и государством, следует «более продуктивно применять инструменты, при помощи которых органы законодательной (представительной) власти могут эффективно реализовать проведение депутатских слушаний»¹.

Структура работы состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ. Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, его объект и предмет, нормативная база, методологическая основа, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава – «Конституционно-правовая природа парламентских слушаний» состоит из двух параграфов и посвящена изучению природы депутатских слушаний.

В первом параграфе - «Понятие и сущность парламентских слушаний» анализируются различные подходы к понятию парламентских слушаний, исследуются признаки и функции депутатских слушаний.

Второй параграф – «Классификация парламентских слушаний» посвящен анализу многообразия парламентских слушаний и проведению классификации депутатских слушаний.

Во второй главе – «Процессуальные аспекты организации и проведения парламентских слушаний в Федеральном Собрании Российской Федерации», состоящей из двух параграфов, проведено

¹ Лучшие выступления депутатов Государственной Думы с 1906 г. до наших дней / под общей ред. С.Е. Нарышкина. М.: Издание Государственной Думы, 2013. –С. 249.

исследование правовых норм, регламентирующих проведение парламентских слушаний в палатах парламента РФ.

В первом параграфе – «Порядок организации и проведения парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» даны подробные характеристики этапов проведения депутатских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Во втором параграфе – «Порядок организации и проведения парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» исследуется назначение, подготовка, проведение парламентских слушаний, а также детально рассматривается подведение итогов парламентских слушаний.

В заключении подведены итоги исследования. Представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Конституция РФ, закрепившая в себе правовой характер российского государства, а также принцип народовластия, представляет собой правовую основу для создания истинной демократии, соответствующей актуальным потребностям граждан РФ в непосредственном участии в осуществлении государственной политики. Реализация гражданами и создаваемыми ими общественными объединениями права на участие в управлении делами государства обеспечивает принятие государственно значимых решений с учетом общественного мнения, что способствует формированию и развитию в РФ зрелого гражданского общества. Граждане РФ могут реализовывать это право путем участия в деятельности законодательных (представительных) органов различными способами и в различных формах.

Одним из видов взаимодействия государства и гражданского общества, а также способов реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, является их прямое участие в парламентских слушаниях как организационно-правовой форме деятельности палат Федерального Собрания РФ.

Парламентские слушания представляют собой наиболее эффективную форму взаимодействия государства и гражданского общества, которая дает возможность вырабатывать координированный вариант государственного важного решения, а также предупредить вероятные разногласия между субъектами конституционно-правовых отношений. Выявление обязательных признаков слушаний обосновывает их автономность как организационно-правовой формы деятельности парламента РФ.

В ходе назначения и осуществления парламентских слушаний выполняются основные функции парламента, что свидетельствует об особой роли парламентских слушаний в качестве организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа.

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих проведение парламентских слушаний, приводит к серьезным критическим

размышлениям и наводит на мысль о незавершенности и противоречивости законодательства, посвященного правовому регулированию парламентских слушаний.

Причиной тому служит то, что парламентские слушания являются прогрессивной формой деятельности парламента в Российской Федерации. Однако их развитию в России препятствует тот факт, что парламентские слушания являются относительно новой формой деятельности для органов законодательной власти, по сравнению с депутатскими запросами, которые применялась еще в деятельности советского государства. Вместе с тем, парламентские слушания представляют собой еще не достаточно изученный институт российского парламентаризма в конституционном праве РФ.

На сегодняшний день отсутствует единогласное представление ученых и практиков о развитии данного института российского парламентаризма, а также отсутствует понимание особенностей парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности парламента РФ, как формы представительной демократии и формы парламентского контроля.

Тем не менее, в заключение хотелось бы отметить, что общая динамика и тенденция регламентации парламентских слушаний в последние годы стремится к развитию и совершенствованию этой формы деятельности органов представительной власти, что должно привести к созданию модели парламентских слушаний, способных эволюционировать в направлении их максимальной эффективности.

ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА

Мавлютов В.Н. Парламентские слушания как форма парламентского контроля в Российской Федерации // 100-летие юридического образования в Саратовской области: Материалы Международной научно-практической конференции в рамках Международного научного симпозиума, посвященного 100-летию гуманитарного образования в СГУ «Столетие гуманитарного образования в Саратовском государственном университете: диалог времен - прошедшего, настоящего и будущего» (25 октября 2017 г.): сборник научных статей. Саратов: Издательство "Саратовский источник", 2018. С. 79-82.