

СВИСТУНОВА ЛЮДМИЛА ЮРЬЕВНА

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

Специальность 12.00.02 — конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

САРАТОВ - 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Кубанский государственный аграрный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мамонов Вадим Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, директор юридического института, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Государственный университет – учебно-научно-производственный комплекс»
Астафичев Павел Александрович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
Липчанская Мария Александровна

Ведущая организация - Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Северо-кавказский федеральный университет» (юридический институт)

Защита состоится 17 марта 2014 г. в 14.30 час. на заседании диссертационного совета Д212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ____ » _____ 2014 г. и размещен на официальном сайте ВАК при министерстве образования и науки России и на сайте Саратовской государственной юридической академии

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

В.В. Нырков

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Последовательная реализация принципов народовластия и правового государства в современной Российской Федерации предполагает активное привлечение граждан и их объединений к участию в реализации законодательными (представительными) органами государственной власти предметов их ведения и полномочий. Президент России Владимир Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012г. справедливо отметил, что «демократия – это власть именно российского народа, ... это возможность не только выбирать власть, но и постоянно эту власть контролировать, оценивать результаты её работы. Мы должны уделить большее внимание развитию прямой демократии, непосредственного народовластия». Представляется, что законодательные (представительные) органы государственной власти с помощью различных организационно-правовых форм своей деятельности создают реальные условия для взаимодействия государственных органов всех ветвей власти и реализации конституционного права граждан РФ на непосредственное участие в управлении делами государства.

К числу наиболее действенных организационно-правовых форм деятельности законодательных (представительных) органов относятся парламентские слушания, предусмотренные ч.3 ст.101 Конституции РФ. В деятельности палат Федерального Собрания РФ парламентские слушания за последние два десятилетия стали достаточно распространенной и эффективной организационно-правовой формой деятельности, направленной на реализацию предметов ведения и полномочий парламента. В этой связи актуальным является теоретическое осмысление парламентских слушаний как одной из организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа в Российской Федерации. Несмотря на большое количество научных разработок, посвященных исследованию конституционно-правового статуса парламента, проблема организации деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, в том числе, место и роль парламентских слушаний в реализации его предметов ведения и полномочий, не являлась до настоящего времени объектом конституционно-правового исследования.

Актуальность разработки этой проблемы определяется также объективной необходимостью изучения правовых норм, выявления их различий, недостатков и противоречий в действующем законодательстве, обусловленных отсутствием единства правового регулирования организации и проведения данной формы деятельности палатами Фе-

дерального Собрания и законодательными органами субъектов Российской Федерации. Так, согласно Уставам Воронежской области и Санкт-Петербурга, парламентские слушания являются не только организационно-правовой формой деятельности законодательного (представительного) органа, но рассматриваются как одна из форм взаимодействия законодательных (представительных) органов и общественности; в Республике Дагестан с 2010 г. слушания закреплены как одна из форм парламентского контроля, предусмотренная Законом Республики «О контрольных полномочиях Народного Собрания Республики Дагестан», тогда как Федеральный закон «О парламентском контроле» был принят только 07 мая 2013 г. Во многих субъектах РФ приняты региональные законы о статусе законодательных (представительных) органов, регламентирующие, в том числе, проведение парламентских слушаний. Кроме того, в Волгоградской области и Алтайском крае были приняты отдельные законы о слушаниях, закрепляющие правовые основы данной организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов. Налицо опережающее законотворчество субъектов федерации, поэтому возникает потребность в комплексном исследовании конституционно-правового регулирования парламентских слушаний.

Практическая значимость их изучения предопределена потребностью совершенствования законодательства, регулирующего порядок организации и проведения данной организационно-правовой формы деятельности парламента в целях утверждения идей подлинного народовластия, усиления взаимодействия государства и гражданского общества, преодоления проявлений нигилизма и повышения правосознания и правовой культуры.

Степень научной разработанности темы. В процессе исследования темы автором учитывались теоретические выводы, содержащиеся в научной литературе по общей теории государства и права, конституционному праву, также были использованы труды по истории, философии, социологии и политологии.

Большое значение для раскрытия сущности, понятия и функциональной характеристики парламентских слушаний, их места в системе организационно-правовых форм деятельности законодательных (представительных) органов в Российской Федерации имеют фундаментальные теоретико-правовые и конституционно-правовые исследования о содержании и формах осуществления народовластия таких авторов как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, П.А. Астафичев, М.И. Байтин, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, Н.А. Богданова, В.И. Васильев, В.М.

Горшенев, И.В. Гранкин, Л.А. Григорян, Г.С. Гурвич, В.Т. Кабышев, Е.И. Козлова, Е.И. Колюшин, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, М.А. Митюков, Ж.И. Овсепян, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, В.В. Полянский, С.Л. Сергевнин, И.М. Степанов, Б.А.Страшун, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев, И.Е. Фарбер, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет, Б.С. Эбзеев и др.

Проблемам становления и развития законодательной (представительной) власти в России уделялось достаточно внимания, как в советский, так и в постсоветский периоды. В этой связи особо следует отметить работы таких авторов, как А.С. Автономов, М.В. Баглай, О.Н. Булаков, Б.Н. Габричидзе, В.С. Нерсисянц, Н.И. Шаклеин, В.А. Витушкин, Д.А. Керимов, Н.И. Матузов, С.М. Миронов, А.В. Павлушкин, С.А. Солдатов, Б.Н. Топорнин, Т.Я. Хабриева, В.А. Шеховцов, И.И. Шувалов и др.

Конституционно-правовым основам организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации посвящены публикации С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, А.В. Алехичевой, А.П. Анисимова, Н.А. Богдановой, А.Г. Бегазяна, Т.В. Заметиной, С.Е. Заславского, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, В.Е. Усанова, Л.А. Тхабисимовой, С.С. Важнова, Л.А. Головань, В.В. Гриба, Е.А. Гуляевой, Л.А. Нудненко, М.А. Очеретиной и др.

При выполнении работы были учтены общетеоретические исследования правотворческого процесса и участия в нем общественности таких ученых как: В.К. Бабаев, В.И. Васильев, В.В. Володин, А.В. Иванченко, В.В. Лазарев, М.А. Липчанская, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, А.С. Пиголкин, Ф.М. Раянов, О.Ф. Скакун, Л.И. Спиридонов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, К.В. Цветанов, В.Е. Чиркин и др.

При осуществлении конституционно-правового анализа опыта организации и деятельности законодательных (представительных) органов использовались работы А.А. Гамалей¹, С.С. Зенина², М.Д. Исти-

¹Гамалей А.А. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере краев и областей Дальневосточного федерального округа): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.А. Гамалей. – Хабаровск, 2009. 24 с.

²Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.С. Зенин; Акад. упр. МВД РФ. – Москва, 2011. – 181 с.

ховской³, Т.А. Коломейцевой⁴, Е.С. Лапатухиной⁵, М.Г. Никитенко⁶, В.Е. Натуева⁷, Ю.Ю. Поповой⁸, А.И. Шумакова⁹ и др.

Однако рассмотрение в научной литературе отдельных сторон исследуемой проблемы порождает необходимость глубоких теоретических разработок, комплексного и системного исследования конституционно-правового регулирования парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации, определения направлений их совершенствования.

Цель диссертационного 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.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

³Истиховская М.Д. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.Д. Истиховская. - Елец, 2010. - 158 с.

⁴Коломейцева Т.А. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов законодательной (представительной) власти в субъектах Российской Федерации: (на примере Дальневосточного федерального округа): автореф. Дисс. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.А. Коломейцева. Владивосток. 2010.

⁵Лапатухина Е.С. Контрольные функции органов представительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Е.С. Лапатухина. - М., 2009. - 23 с.

⁶Никитенко М.Г. Депутатские (парламентские) слушания в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. Г. Никитенко. - Екатеринбург, 2006. - 242 с.

⁷Натуев В.Е. Особенности становления и конституционно-правовые основы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского Федерального Округа): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.Е. Натуев. - Челябинск, 2011. - 29с.

⁸Попова Ю.Ю. Организационно-правовые формы взаимоотношений органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации: (на примере Дальневосточного федерального округа): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.Ю. Попова. - Владивосток, 2010.

⁹Шумаков А.И. Правовое регулирование законодательной деятельности субъектов Российской Федерации: (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в центральный федеральный округ): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.И. Шумаков. - М., 2011. - 21с.

- исследовать роль и значение парламентских слушаний как формы взаимодействия государства и гражданского общества, формы реализации конституционного права граждан Российской Федерации на непосредственное участие в управлении делами государством;

- определить сущность, раскрыть признаки и сформулировать определение понятия парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации;

- сформулировать понятие «функции парламентских слушаний», определить их виды и содержание;

- осуществить классификацию и выявить существенные отличия различных видов парламентских слушаний;

- выделить и охарактеризовать обязательные этапы проведения парламентских слушаний;

- провести анализ конституционно-правового регулирования парламентских слушаний федеральным законодательством и практики их проведения палатами Федерального Собрания Российской Федерации;

- исследовать современное состояние конституционно-правового регулирования парламентских слушаний субъектами РФ, их организации и проведения региональными законодательными (представительными) органами и разработать предложения по его совершенствованию.

Научная новизна работы. Диссертация представляет собой одно из первых комплексных конституционно-правовых исследований парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации.

На основе изучения особенностей различных правовых подходов к исследованию парламентских слушаний впервые сформулированы сущностные характеристики и признаки данной организационно-правовой формы и предложено авторское определение данного понятия.

Сформулировано предложение о выделении юридического понятия «функции парламентских слушаний». Именно через функции парламентских слушаний раскрывается их роль в качестве организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов. По мнению автора, рассмотрение парламентских слушаний с точки зрения основных функций законодательных (представи-

тельных) органов, формализованных в законе, не исчерпывает проблематику функций парламентских слушаний, что позволило предложить собственную их классификацию по различным основаниям.

Изучение правового регулирования и практики проведения парламентских слушаний законодательными (представительными) органами Российской Федерации позволило автору осуществить классификацию данной организационно-правовой формы деятельности.

Научная новизна работы заключается также в сделанных выводах о порядке организации и проведения парламентских слушаний палатами Федерального Собрания РФ и законодательными (представительными) органами субъектов Федерации с целью формулирования конкретных предложений по совершенствованию законодательства.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы состоит в изложении научного подхода к парламентским слушаниям как к одной из основных организационно-правовых форм деятельности законодательных (представительных) органов и форме взаимодействия государства и гражданского общества. Сформулированные предложения, касающиеся определения сущности парламентских слушаний, их функций, признаков и видов, а также особенностей их правового регулирования федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ могут стать основой для дальнейшей разработки проблем правового регулирования организационно-правовых форм парламентской деятельности в России. Это будет способствовать совершенствованию механизма конституционно-правового регулирования деятельности парламента, повышению эффективности реализации поставленных перед ним задач. Последнее обстоятельство является одним из важнейших условий построения в России правового государства на принципах демократии и разделения властей.

Практическая значимость диссертации обусловлена возможностью применения ее рекомендаций и разработанных предложений при совершенствовании российского конституционного законодательства, в их использовании в практике деятельности палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, а также при формулировании предложений по развитию парламентаризма с участием институтов гражданского общества.

Материалы диссертационной работы могут быть использованы различными экспертно-аналитическими структурами законодательных органов в целях совершенствования их деятельности, экспертными

советах по разработке механизмов взаимодействия государства и институтов гражданского общества, советах по взаимодействию законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Результаты исследования находят свое применение при разработке научно-методических материалов, учебных курсов и в преподавании таких дисциплин, как конституционное право, парламентское право, теория государства и права на юридическом факультете Кубанского государственного аграрного университета.

Методологическая основа исследования. В соответствии с особенностями предмета исследования в диссертации применена система методов, позволяющая достичь поставленные цели исследования, решить его задачи и обеспечить достоверность полученных результатов.

В качестве основных методов исследования в работе были применены следующие:

- методы анализа и синтеза использовались при исследовании понятия, сущности, признаков и значения парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации, формы взаимодействия государства и гражданского общества;

- структурно-функциональный метод применялся для изучения функционального содержания парламентских слушаний. Данный метод эффективен при исследовании статического состояния конституционно-правового закрепления парламентских слушаний с точки зрения их функций и эффективности их выполнения;

- сравнительно-правовой анализ норм федерального законодательства и нормативно-правовых актов субъектов РФ, регулирующих понятие, предмет, порядок организации и проведения парламентских слушаний, состав и полномочия их участников, позволил выявить особенности конституционно-правового регулирования данной формы деятельности;

- формально-юридический метод применялся при исследовании правовых норм, закрепляющих порядок организации и проведения парламентских слушаний палатами Федерального Собрания и законодательными (представительными) органами субъектов Федерации;

- анализ статистических данных позволил повысить степень достоверности выводов диссертационного исследования.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. На основе анализа сущностных признаков парламентских слушаний предлагается следующее определение этого понятия. Парламентские слушания – это самостоятельная, урегулированная нормами права, организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, состоящая в публичном обсуждении с привлечением представителей органов власти, экспертов 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.

2. Парламентские слушания в сфере конституционно-правовых отношений обладают единой сущностью, выражающейся в следующих аспектах: во-первых, они являются организационно-правовой формой деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти; во-вторых, это правовая форма непосредственной демократии, обеспечивающая реализацию конституционного права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства в виде публичного обсуждения государственно и общественно значимых вопросов, и наконец, в-третьих, с помощью парламентских слушаний осуществляется взаимодействие законодательной власти с органами исполнительной власти и институтами гражданского общества.

3. Функции парламентских слушаний – это основные направления воздействия парламентских слушаний на формирование позиции депутатов, обусловленные компетенцией законодательного (представительного) органа, в которых конкретизируется их сущность и назначение как организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти.

4. В ходе проведения парламентских слушаний реализуются следующие функции: представительская, законодательная, контрольная, аналитическая, прогностическая (программно-координационная), организационная, общественно-политическая, коммуникативная, ориентационная (информационная), инновационная. Основопологающей является представительская функция, т.к. она является основой для выражения сущности данной формы деятельности законодательного (представительного) органа, и в ее рамках осуществляется связь государства и гражданского общества.

5. Предложена классификация парламентских слушаний по следующим критериям: функциям; предмету; форме обсуждения; содержанию итогов слушаний. При выделении слушаний по первому основанию были положены их основные функции: законотворческая, контрольная, прогностическая (программно-координационная) и ориентационная (информационная). В зависимости от предмета слушания подразделяются: по обсуждению законопроекта; по вопросам совершенствования законодательства; парламентские слушания, направленные на получение информации о состоянии внутренней и внешней политики; слушания, проводимые с целью осуществления контроля за деятельностью органов исполнительной власти. По форме обсуждения выделяются открытые, закрытые, выездные, совместные и межпарламентские слушания. С учетом содержания итогов выделены парламентские слушания, не содержащие итоговых документов; слушания, заканчивающиеся принятием рекомендаций путем голосования участвующих в слушаниях депутатов без их последующего утверждения; а также парламентские слушания, заканчивающиеся принятием рекомендаций с обязательным утверждением последних на пленарном заседании законодательного органа.

6. Предлагается нормативно закрепить перечень вопросов, при обсуждении которых проведение парламентских слушаний является обязательным. В палатах Федерального Собрания РФ на парламентских слушаниях обязательно следует обсуждать: проекты федеральных конституционных законов; законопроекты, по которым в соответствии с ч.3 ст.104 Конституции РФ требуется заключение Правительства Российской Федерации; проекты законов, которые в случае их принятия Государственной Думой РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации РФ (ст.106 Конституции РФ); законопроекты, направленные на реализацию Послания Президента РФ Федеральному Собранию и положений Концепции внешней политики Российской Федерации; проекты нормативных актов Таможенного союза, Единого экономического пространства и Всемирной торговой организации.

7. Законодательным органам субъектов РФ следует закрепить обязательное проведение слушаний при обсуждении: законопроектов о поправках в Конституцию (устав) субъекта РФ; проектов договоров и соглашений между субъектами Федерации; проектов нормативных актов при передаче полномочий от органов государственной власти России к органам государственной власти субъекта РФ; проектов нормативно-правовых актов по вопросам перераспределения полномочий

между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления.

8. Организация и проведение парламентских слушаний законодательными (представительными) органами состоит из нескольких последовательных этапов, каждый из которых включает различные организационно-правовые мероприятия, имеющие конкретные цели. Выделены следующие обязательные этапы парламентских слушаний: назначение парламентских слушаний; их подготовка; проведение слушаний; подведение их итогов.

9. Обосновывается необходимость законодательного закрепления парламентских слушаний принятием федерального закона «О Федеральном Собрании – Парламенте Российской Федерации», содержащим главу, посвященную данной форме деятельности. В целях правового совершенствования порядка проведения парламентских слушаний палатами Федерального Собрания РФ предлагается:

- включить в перечень инициаторов парламентских слушаний (кроме установленных регламентами палат) субъектов права законодательной инициативы в соответствии с ч.1 ст.104 Конституции РФ и политические партии, входящие в Совет непарламентских партий при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- закрепить право председательствовать на парламентских слушаниях только за Председателем палаты или, по его поручению, заместителем Председателя палаты Федерального Собрания;

- наделить правом представлять основной доклад на парламентских слушаниях приглашенному эксперту, если предмет вопроса требует специальных знаний, либо касается его профессиональной деятельности.

10. В целях совершенствования правового регулирования парламентских слушаний законодательными органами субъектов РФ предлагается принять модельный федеральный закон о парламентских слушаниях. В частности, законом необходимо:

- закрепить все аспекты сущности парламентских слушаний: как организационно-правовой формы деятельности законодательного органа; формы взаимодействия государственных органов законодательной (представительной) власти с исполнительными органами и институтами гражданского общества; формы парламентского контроля; формы реализации депутатских полномочий;

- наделить правом инициирования слушаний (кроме перечисленных в регламентах) субъектов права законодательной инициативы в соответствии с законодательством субъектов Федерации, Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации и региональные отделения политических партий, в том числе, не представленные в законодательном органе субъекта Федерации;

- возложить обязанность назначения слушаний на Совет (Президиум) органа в случае обоснования общественной и государственной значимости вопроса, выносимого на слушания;

- закрепить создание рабочих групп по подготовке слушаний, наделить их конкретными полномочиями, в том числе обязанностью не разглашать материалы и документы до проведения слушаний;

- установить обязательное направление итоговых документов (в случае их принятия) должностным лицам органов исполнительной власти, местного самоуправления и иным субъектам, имеющим отношение к предмету слушаний.

11. В целях совершенствования порядка реализации Федеральным Собранием РФ контрольных полномочий, предлагается внести следующие изменения в Федеральный закон №77-ФЗ «О парламентском контроле»:

- статью 7 закона дополнить частью 5: Палаты Федерального Собрания Российской Федерации вправе приглашать федеральных министров и уполномоченных ими должностных лиц на парламентские слушания;

- ч.6 ст.11 изложить в следующей редакции: «По проекту федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и проектам федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период Государственной Думой проводятся парламентские слушания с участием Счетной палаты Российской Федерации и комитетов Совета Федерации».

Степень достоверности результатов и апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре государственного и международного права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», на которой проводилось ее обсуждение и рецензирование.

Обоснованность научных положений и рекомендаций по совершенствованию законодательства, представленных в диссертационной работе, обеспечиваются глубокой теоретической проработкой накоп-

ленных знаний и анализом многочисленных нормативно-правовых актов. Кроме того, применялись данные, отражающие практику проведения парламентских слушаний, документы органов государственной власти, информационно-аналитические и статистические материалы. Основные положения и результаты исследования получили апробацию в выступлениях на 5 региональных и 14 международных научно-практических конференциях и опубликованы в 21 научной статье и одной монографии, общим объемом 16,31 п.л.

Результаты и предложения автора диссертационного исследования рассмотрены на заседании комитета по законодательству и государственному строительству Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики и внедрены в практику его деятельности. Полученные результаты используются также в учебном процессе юридического факультета Кубанского государственного аграрного университета при преподавании курсов конституционного права Российской Федерации, парламентского права.

Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющие семь параграфов, заключения, списка использованных источников и научной литературы, приложений.

Основное содержание работы

Во **введении** обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, степень научной разработанности и новизна исследования, определены цель и задачи исследования, охарактеризованы методологические основы, практическая значимость, приведены положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе **«Понятие и сущность парламентских слушаний»** исследуется сущность, признаки и функции парламентских слушаний.

Первый параграф *«Парламентские слушания как форма реализации права граждан на участие в управлении делами государства»* посвящен определению роли и значению парламентских слушаний в реализации конституционного права граждан на участие граждан в управлении делами государства.

Закрепление в Конституции РФ демократического и правового характера российского государства явилось нормативной основой для формирования подлинного народовластия, отвечающего современным потребностям граждан в непосредственном участии в реализации гос-

ударственной политики. По мнению диссертанта, участие в обсуждении важнейших государственно и общественно важных вопросов позволяет свободной личности реализовывать общественные интересы путем их воплощения в политическую волю посредством деятельности законодательных (представительных) органов. Граждане РФ приобретают возможность стать полноценными участниками принимаемых парламентом решений, что наполняет смыслом и конкретизирует сущность парламента как представительного органа государственной власти, способствует формированию и развитию в Российской Федерации зрелого гражданского общества.

Подчеркивается, что одной из форм реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства является их непосредственное участие в парламентских слушаниях. Парламентские слушания являются достаточно эффективной формой взаимодействия государства и гражданского общества, позволяющей не только выработать согласованный вариант государственно важного решения, но и предотвратить возможные конфликты между субъектами конституционно-правовых отношений.

Во втором параграфе *«Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти»* раскрывается сущность данного понятия, анализируются характерные признаки парламентских слушаний.

Сущность парламентских слушаний выражается в совокупности их признаков, к которым относятся: правовое регулирование парламентских слушаний; установление обсуждения как формы их проведения; привлечение широких слоев общественности и научных работников к участию в обсуждении вопросов, выносимых на парламентские слушания; ограничение их предмета компетенцией законодательного (представительного) органа; общественная или государственная значимость вопросов, являющихся предметом обсуждения; выявление мнения участников слушаний для последующего формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемым вопросам; публичный характер слушаний; рекомендательный характер принимаемых на них решений.

Анализируя сущностные признаки парламентских слушаний, диссертант предлагает авторское определение этого понятия: парламентские слушания – это самостоятельная, урегулированная нормами права, организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, состоящая в пуб-

личном обсуждении с привлечением представителей органов власти, экспертов и общественности вопросов, относящихся к компетенции органа, представляющих существенную государственную и общественную значимость, с целью выявления мнения участников слушаний для последующего формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемому вопросу.

Третий параграф *«Функции парламентских слушаний»* посвящен исследованию понятия и классификации функций данной организационно-правовой формы деятельности парламента.

Отмечено, что законодательный (представительный) орган государственной власти осуществляет возложенные на него функции посредством конкретных организационно-правовых форм деятельности. Через функции парламентских слушаний, раскрывается их роль и значение как формы деятельности законодательного (представительного) органа и реализуется компетенция данного органа.

Автором предложено определение понятия «функции парламентских слушаний» - это основные направления воздействия парламентских слушаний на формирование позиции депутатов, обусловленные компетенцией законодательного (представительного) органа, в которых конкретизируется их сущность и назначение как организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти.

Совокупность функций парламентских слушаний является объективно сложившейся системой, обусловленной сущностью данной организационно-правовой формы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти. Сделан вывод, что в ходе проведения парламентских слушаний реализуются основные функции законодательного (представительного) органа государственной власти: представительская, законодательная и контрольная. При этом основополагающей является представительская функция, поскольку именно в ее рамках реализуется основная цель парламентских слушаний – выявление мнения участников слушаний по общественно и государственно значимым вопросам и осуществляется непосредственная связь законодательного (представительного) органа с общественностью, обеспечение эффективного взаимодействия законодательного органа с органами исполнительной власти и институтами гражданского общества.

Осуществлена классификация функций парламентских слушаний по различным основаниям: в зависимости от цели и назначения парламентских слушаний, по роли парламентских слушаний в реализации

вопросов компетенции законодательного (представительного) органа, по сфере общественной и государственной жизни, на которую направлено воздействие законодательного (представительного) органа в ходе проведения парламентских слушаний.

Исходя из целей и назначения выделены следующие функции слушаний: представительская, законодательная, контрольная, аналитическая, прогностическая (программно-координационная), организационная, общественно-политическая, коммуникативная, ориентационная (информационная), инновационная.

По роли функций парламентских слушаний в реализации вопросов компетенции законодательного (представительного) органа выделены основные и вспомогательные. Основными функциями парламентских слушаний являются законотворческая, представительская, контрольная, ориентационная (информационная), прогностическая (программно-координационная) и организационная функции.

В зависимости от сферы общественной и государственной жизни, на которую направлено воздействие законодательного (представительного) органа в ходе проведения парламентских слушаний, проведена дифференциация на внешние и внутренние функции.

Диссертантом отмечено, что поскольку в ходе проведения слушаний в полной мере реализуются основные функции законодательного органа (представительская, законотворческая, контрольная), они являются одной из основных организационно-правовых форм деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации.

Вторая глава **«Конституционно - правовое регулирование парламентских слушаний в Российской Федерации»** посвящена исследованию конституционно-правовых основ организации, подготовки и проведения парламентских слушаний палатами Федерального Собрания РФ и законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе *«Классификация парламентских слушаний»* автор на основе анализа практики назначения и проведения парламентских слушаний сформулировал вывод об их многообразии. Это позволило осуществить классификацию парламентских слушаний по различным критериям: по функциям; по предмету (вопросу, выносимому на обсуждение); по форме обсуждения вопросов на слушаниях; в зависимости от формы и характера подведения итогов парламентских слушаний.

Классификация парламентских слушаний осуществлена в зависи-

мости от их основных функций: законотворческой, контрольной, прогностической (программно-координационной) и ориентационной (информационной).

Исходя из сущности вопроса, выносимого на парламентские слушания или их предмета, предложено выделить следующие виды: по обсуждению законопроекта; по вопросам совершенствования законодательства; по контролю за деятельностью органов исполнительной власти; по информированию депутатов.

Форма обсуждения как критерий классификации позволила диссертанту выделить открытые, закрытые, выездные, совместные и межпарламентские слушания.

В закрытых слушаниях как исключительном виде не действует такой признак как публичный характер их проведения, чем подтверждается их особое место в системе форм деятельности наравне с пленарными заседаниями и заседаниями комитетов. Все остальные организационно-правовые формы по общему правилу могут быть только открытыми.

Выездные, совместные и межпарламентские слушания характеризуются особой формой проведения с обязательным соблюдением принципа гласности. Выездные слушания являются эффективной формой обсуждения вопросов непосредственно на территории объекта, проблемы которого становятся предметом слушаний. В совместных и межпарламентских слушаниях в ходе открытого и конструктивного диалога обсуждаются актуальные проблемы взаимодействия парламентов суверенных государств, а также палат Федерального Собрания РФ и законодательных (представительных) органов субъектов Федерации.

Второй параграф *«Правовое регулирование парламентских слушаний федеральным законодательством»* посвящен анализу правовых норм, регулирующих проведение парламентских слушаний палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности должны проводиться в определенной последовательности, обеспечивающей достижение их цели. Под процедурой проведения парламентских слушаний диссертантом предлагается понимать совокупность нормативно-закрепленных требований к организационно-техническим мероприятиям при организации, подготовке и проведении парламентских слушаний и закрепляющих статус их участников. Осуществленное исследование позволило автору выделить обязательные этапы парламентских слушаний: назначение парламентских

слушаний; подготовка слушаний; их проведение; подведение итогов парламентских слушаний.

Автором обосновывается необходимость принятия федерального закона «О Федеральном Собрании – Парламенте Российской Федерации», с обязательным включением главы, закрепляющей конституционно-правовые основы парламентских слушаний.

Парламентские слушания играют важную роль в законодательном процессе. Однако, субъекты, обладающие в соответствии с Конституцией РФ правом законодательной инициативы (ст.104), не имеют права инициировать парламентские слушания. По мнению автора, это значительно сужает права данных субъектов в законодательном процессе и ограничивает возможность проведения слушаний. Следовательно, включение в состав инициаторов парламентских слушаний субъектов, обладающих правом законодательной инициативы в соответствии с ч.1 ст.104 Конституции РФ, значительно расширит возможности применения парламентских слушаний как формы деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти. Автор также считает, что парламентские слушания могут проводиться по инициативе политических партий, входящих в Совет непарламентских партий при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ, что обеспечит реальное взаимодействие государства и гражданского общества.

Диссертант предлагает наделить правом представлять основной доклад приглашенному лицу - эксперту (помимо члена ответственного комитета), что станет необходимой гарантией объективности сведений, представленных в докладе, особенно при проведении слушаний, реализующих законотворческую, контрольную, информационную и прогностическую функции. Кроме того, участие приглашенных лиц в качестве основного докладчика существенно повысит эффективность слушаний как формы реализации конституционного права граждан на непосредственное участие в управлении государством и формы взаимодействия государства и институтов гражданского общества.

Исследование материалов парламентских слушаний позволило диссертанту предложить следующие виды парламентских слушаний в зависимости от формы подведения их итогов: без принятия рекомендаций; с принятием рекомендаций путем голосования участвующих в слушаниях депутатов без их последующего утверждения; с принятием рекомендаций с обязательным направлением последних на пленарное заседание законодательного (представительного) органа для их утверждения постановлением палаты.

Третий параграф *«Конституционно-правовое регулирование парламентских слушаний законодательством субъектов Российской Федерации»* посвящен исследованию норм, закрепляющих правовые основы парламентских слушаний в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что законодательством большинства субъектов РФ закрепляется предмет слушаний, устанавливается порядок их организации и проведения. Однако в некоторых субъектах Федерации правовые основы парламентских слушаний закреплены довольно фрагментарно, а многие важнейшие вопросы правового регулирования парламентских слушаний, закрепленные регламентами палат Федерального Собрания РФ, не урегулированы в нормах законодательства субъектов Российской Федерации.

Диссертант предлагает принять федеральный модельный закон о парламентских слушаниях, в котором необходимо регламентировать все аспекты их сущности: форма реализации конституционного права граждан на непосредственное участие в управлении делами государства; организационно-правовая форма деятельности законодательного органа; форма парламентского контроля; форма реализации депутатских полномочий; форма взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Подчеркивая необходимость более активного применения данной формы деятельности законодательного органа, диссертант предлагает наделить правом инициирования парламентских слушаний субъектов права законодательной инициативы в соответствии с нормами конституций (уставов) субъекта Российской Федерации, должностных лиц органов исполнительной власти субъекта РФ, Уполномоченного по правам человека субъекта Федерации, политические партии, имеющие региональные отделения на территории субъекта федерации, но не представленные в региональном парламенте.

В целях повышения эффективности проведения слушаний и достижения их основной цели, автором предлагается нормативно закрепить обязанность создания рабочих групп с обязательным привлечением специалистов и экспертов по вопросу, выносимому на обсуждение; наделить их конкретными полномочиями, в том числе обязанностью не разглашать материалы и сведения до проведения слушаний.

По итогам слушаний депутаты могут не принимать итоговых решений. В случае принятия документов по итогам слушаний правом голосования, по мнению диссертанта, могут обладать только депутаты

законодательного органа, принявшие участие в парламентских слушаниях. Рекомендации могут быть вынесены на пленарное заседание законодательного органа, что выступает гарантией обеспечения права депутатов на информацию. Предлагается наделить комитет – организатор обязанностью по сбору и обобщению данных о реализации рекомендаций слушаний с последующим представлением аналитической справки на пленарном заседании.

Анализ правовых основ и практики проведения парламентских слушаний позволил сформулировать предложение о необходимости принятия законов о контрольных полномочиях законодательных (представительных) органов во всех субъектах Российской Федерации (по аналогии с Федеральным законом «О парламентском контроле»), в которых целесообразно закрепить парламентские слушания как одну из основных форм реализации контрольных полномочий законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

В четвертом параграфе *«Роль парламентских слушаний в развитии межпарламентского сотрудничества»* рассматривается значение данной организационно-правовой формы деятельности в становлении и современном этапе развития межпарламентских связей Федерального Собрания РФ с парламентами иностранных государств.

Отмечено, что основными задачами межпарламентского взаимодействия в современном многополярном мире, являются активизация интеграционных процессов, выработка совместных решений на основе открытого и конструктивного диалога, формирование новых подходов к взаимоотношениям с парламентами иностранных государств, что способствует решению многих проблем современных государств.

Рассматривая сотрудничество парламентов различных государств, автор подчеркивает, что приоритетными формами взаимодействия является заключение двусторонних и многосторонних договоров и соглашений, а также создание и функционирование межпарламентских объединений и ассоциаций. Однако одним из перспективных направлений развития межпарламентских связей с участием институтов гражданского общества на современном этапе становятся парламентские слушания, поскольку в ходе их проведения на основе конструктивного диалога осуществляется обсуждение межгосударственного взаимодействия, в том числе, необходимость заключения соглашений или формирования межпарламентских органов.

В ходе проведения межпарламентских слушаний наиболее полно реализуются представительская, коммуникативная и ориентационная (информационная) функции, что выражается в виде разнообразных

контактов парламентариев с должностными лицами государственных органов, экспертами, представителями научных кругов и общественных объединений, в том числе, членами парламентских и непарламентских политических партий различных государств.

Подчеркивается необходимость совершенствования конституционно-правовых основ организации и проведения межпарламентских слушаний как эффективной формы согласования позиций депутатов парламентов различных государств (с участием экспертного и научного сообщества, представителей общественных объединений и международных организаций) по важнейшим вопросам межгосударственного сотрудничества.

Диссертант предлагает законодательно закрепить обязательное проведение парламентских слушаний по проектам международных договоров и соглашений, подписание которых приведет к необходимости внесения изменений в федеральные законы по вопросам, предусмотренным ч.3 ст.104 и ст. 106 Конституции РФ, а также при внесении законопроектов, направленных на реализацию Послания Президента РФ Федеральному Собранию и положений Концепции внешней политики Российской Федерации.

В **заключении** подведены основные итоги исследования, сформулированы основные выводы, предложения и рекомендации.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых государственных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. *Свищунова Л.Ю.* К вопросу о необходимости регламентарного регулирования проведения организационных форм деятельности представительного органа (на примере парламентских слушаний) // Общество и право. Краснодар: Краснодарская академия МВД России, 2004. № 3(5).- С. 185-189. (0,22 п.л.)

2. *Свищунова Л.Ю.* Некоторые аспекты проекта закона о парламентских слушаниях / Труды Кубанского государственного аграрного университета. Выпуск № 4. Краснодар: КубГАУ, 2006.- С. 323-330. (0.5 п.л.)

3. *Свищунова Л.Ю.* К вопросу о понятии и признаках парламентских слушаний // Общество и право. Краснодар: ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет МВД России», 2012. № 1 (38).- С. 70-74. (0,4

п.л.)

4. *Свистунова Л.Ю.* Функции парламентских слушаний как организационно-правовой формы деятельности законодательных (представительных) органов в Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. Санкт-Петербург: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2013г. № 1 (31).- С.154-160. (0,4 п.л.)

5. *Свистунова Л.Ю.* Правовое регулирование проведения выездных и совместных парламентских слушаний палатами Федерального Собрания Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. Санкт-Петербург: Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, 2013г. № 4 (34).- С. 193-200. (0.6 п.л.)

Монография:

6. *Свистунова Л.Ю.* Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации: монография / Л.Ю. Свистунова. Новочерк. гос. мелиор. акад. Новочеркасск: Лик, 2013.- 108 с. (6,28 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

7. *Свистунова Л.Ю.* Роль нормотворчества представительных органов местного самоуправления в правовом обеспечении АПК // Научное обеспечение сельскохозяйственного производства. Материалы региональной научно-практической конференции молодых ученых. Краснодар: КубГАУ, 1999.- С. 316-318. (0,2 п.л.)

8. *Свистунова Л.Ю.* Опыт проведения парламентских слушаний в Законодательном Собрании Краснодарского края // Современные проблемы регионального правотворчества. Материалы межрегиональной научно-практической конференции (10-11 декабря 1999г.). Краснодар: КГАУ, 2000.- С. 68-72. (0,3 п.л.)

9. *Свистунова Л.Ю.* Деятельность Законодательного Собрания Краснодарского края в сфере правового обеспечения агропромышленного комплекса // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. Материалы второй региональной научно-практической конференции молодых ученых. Краснодар: КубГАУ, 2001.- С. 264-266. (0,2 п.л.)

10. *Свистунова Л.Ю.* Экономические отношения как предмет парламентских слушаний в контексте глобализации // Глобализация и проблемы экономического развития России. Материалы XXIII Всероссийской научной конференции по экономике / Под ред. Дулина М.П. и др. Краснодар. Изд. КубГАУ, 2002.- С. 272-275. (0,25 п.л.)

11. *Свистунова Л.Ю.* Особенности функциональной характеристики парламентских слушаний // Материалы IV региональной научно-

практической конференции молодых учёных «Научное обеспечение агропромышленного комплекса». Краснодар: КГАУ, 2002.- С. 316-318. (0,2 п.л.).

12. *Свистунова Л.Ю.* Соотношение форм работы законодательных органов в Советский период и на современном этапе // Проблемы и перспективы развития Конституции РФ: Материалы международной научно-практической конференции. Краснодар: Куб. гос. ун-т, 2003.- С. 364-369. (0,4 п.л.).

13. *Свистунова Л.Ю.* Вопросы повышения конкурентоспособности российской экономики (по материалам парламентских слушаний) // Проблемы и перспективы повышения конкурентоспособности российской экономики. Материалы XXV Международной научно-практической конференции по экономике / Под ред. Дулина М.П. и др. Краснодар: Изд-во КубГАУ, 2005.- С. 439-442. (0,25 п.л.).

14. *Свистунова Л.Ю.* Сравнительная характеристика проведения парламентских слушаний в зарубежных государствах и России // Право и правосудие: теория, история, практика: Сборник научных статей: Материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся 27 мая 2010 года в Северо-Кавказском филиале ГОУ ВПО РАП. В 3-х томах. Том 1. Краснодар: ООО «Кубань-Реклама», 2011.- С. 172-176. (0,22 п.л.).

15. *Свистунова Л.Ю.* Развитие института парламентских слушаний в период демократических преобразований (историко-правовой аспект) // Перспективы взаимодействия национальных правовых систем в условиях глобализации и регионализации: Сборник научных статей по материалам V Международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), 2010.- С. 94-96. (0,14 п.л.).

16. *Свистунова Л.Ю.* К вопросу законодательного регулирования агропромышленного комплекса // Научное обеспечение агропромышленного комплекса: материалы 4-ой всероссийской науч-практ. конф. молод. Ученых. Краснодар: КубГАУ, 2010.- С. 647-649. (0,2 п.л.).

17. *Свистунова Л.Ю.* Парламентские слушания в системе организационных форм работы представительных органов: учеб. пособие / Л.Ю. Свистунова. Краснодар: КубГАУ, 2011.- 71с. (4,5 п.л.).

18. *Свистунова Л.Ю.* К вопросу об организационно-правовых формах деятельности Федерального Собрания Российской Федерации // Современные тенденции развития публичного управления: теория и практика: Материалы Всеукраинской научно-практической конференции с международным участием 2 ноября 2012г. - Одесса, Украина:

ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, 2012.- С. 66-67. (0,25 п.л.).

19. *Свистунова Л.Ю.* Классификация парламентских слушаний // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 20-21 сентября 2012г. / М-во внутр. дел РФ, Краснодар, ун-т МВД России, Новорос. фил. Краснодар. ун-та МВД России; [под общ. ред. канд. соц. наук В.А. Сосова]. Краснодар: Издательский дом – Юг, 2012.- С. 412-417. (0,4 п.л.).

20. *Свистунова Л.Ю.* Развитие АПК после вступления России в ВТО (по материалам парламентских слушаний) // Материалы VI Всероссийской конференции молодых ученых «Научное обеспечение АПК», 26-28 ноября 2012г. Краснодар: КубГАУ, 2013.- С. 8-10. (0,2 п.л.).

21. *Свистунова Л.Ю.* Процедура проведения парламентских слушаний палатами Федерального Собрания РФ // Итоги научно-исследовательской работы за 2012 год: материалы конференции. Краснодар: Кубанский ГАУ, 2013.- С. 594-596. (0,2 п.л.).

22. *Свистунова Л.Ю.* Правовое регулирование парламентских слушаний законодательством Российской Федерации // Научные исследования и их практическое применение. Современное состояние и пути развития 2013. Научно-практическая интернет-конференция 3-15 октября 2013 г. // <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-313/constitutional-and-international-law-313/18885-313-0396>

Подписано в печать 23.12.2013 Формат 60х84 1/16

Объем уч. изд. 1,3 п. л. Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано в типографии ФГБОУ ВПО КубГАУ

350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13

