

ПАРЛАМЕНТСКИЕ СЛУШАНИЯ КАК ФОРМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

Д.В. Щербик,

заведующий кафедрой теории и истории государства и права, Полоцкий государственный университет, кандидат юридических наук, доцент

Кризис современного парламентаризма [1, с. 288, 289], который проявляется как в уменьшении нормотворческой активности парламентов [2, с. 230], в росте политического абсентеизма на выборах в парламенты различных государств [3, с. 132], так и в падении уровня доверия национальным парламентам [4], обуславливает необходимость поиска путей по актуализации и повышению эффективности деятельности столь значимого в прошлые столетия высшего представительного органа.

Основные проблемы, осмысленные еще К.Шмиттом к настоящему времени только усугубляются: утрата исключительной демократической легитимности, которая теперь фактически лежит в основе деятельности всех органов государственной власти, в особенности выборного президента [5, с. 353]; утрата прозрачности принятия решений в парламенте в связи с развитием партийной демократии и дорогостоящих медийных политических PR-технологий, требующих взаимодействия партий и финансовых олигархических групп [5, с. 500-501]; расширение функций государства, сфер нормотворческого регулирования, что в условиях нестабильности приводит к превалированию собственного нормотворчества глав государств и правительства над парламентским законотворчеством, а равно к повышению их активности в законодательном процессе [6, с. 216].

Кризис парламентаризма порождает дополнительную проблему, особенно актуальную благодаря развитию информационных технологий, заключающуюся в росте популярности антисистемных форм непосредственной демократии в виде акций прямого действия, участники которых фактически выражают недоверие представительным органам власти (Occupy Wall Street, Black Lives Matter, Unite the Right rally и др. в США, акции зеленых, антиэмигрантского движения PEGIDA и др. в ФРГ, методики «цветных» революций и др.).

Решение проблем современного парламентаризма видится в развитии, а в ряде стран в восстановлении контрольных полномочий парламента, а также в активном привлечении к парламентской деятельности представителей общественности. Одной из форм деятельности парламентов, которая сочетает в себе и тесную взаимосвязь с обществом и избирателями, а равно обеспечивает реализацию парламентом своеобразной формы общественного контроля, является парламентское слушание.

В научной литературе существуют различные подходы к определению парламентских слушаний, в рамках которых одни авторы рассматривают их как «форму обсуждения» в парламенте значимых вопросов, а другие как «форму деятельности» парламента [7, с. 72]. Последняя формулировка представляется более удачной, т.к. в данном случае появляется возможность четко отграничить

слушания от иных форм деятельности парламента, напр. заседаний. Удачное определение слушаний предлагает Л.Ю.Свистунова: парламентские слушания – это самостоятельная организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа, состоящая в публичном и профессиональном обсуждении общественно и государственно-значимых вопросов, входящих в компетенцию органа, с привлечением экспертов и представителей иных ветвей власти, с целью выработки единых рекомендаций для последующего формирования объективной позиции депутатов по обсуждаемому вопросу [7, с. 72-73].

Белорусский законодатель следует данному подходу. Так, 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» [8]. Данная норма дублируется в регламентах палат.

В отличие от Республики Беларусь федеральное законодательство Российской Федерации, регулируя порядок их проведения, не содержит определения парламентских слушаний, аналогичная ситуация сложилась и в законодательстве Украины. Так, ч.3 ст.101 Конституции РФ устанавливает, что «Совет Федерации и Государственная Дума ... проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания» [9]. Более расширенной является формулировка ст.233 Закона «Про Регламент Верховной Рады Украины»: «Парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання» [10].

Указание на необходимость «изучения вопросов..» представляется удачным, т.к. оно фактически указывает на основную цель слушаний – информирование депутатов с целью обеспечения и повышения эффективности дальнейшей деятельности парламента. Учитывая, что парламент выполняет и законотворческую, и контрольную, и бюджетную, и кадровую, и организационную функции, очевидно, что слушания могут отыгрывать роль одного из важнейших элементов их институционального механизма. Кроме того, учитывая представительный характер формирования парламента, слушания выступают и как способ обеспечения общественного контроля (через связь депутатов и их избирателей), и как метод информирования населения о функционировании парламента (через зачастую открытый характер их проведения), и как обеспечение функционирования политического процесса в стране (благодаря обмену мнений представителей различных политических сил).

Важная роль слушаний как формы работы парламента, подтверждается и тем, что в ряде стран (напр., США, Украина и др.) кроме собственно парламентских слушаний предусмотрено существование и комитетских слушаний, которые устраивают комитеты и комиссии парламента в рамках предмета своего ведения. Так, ст.42 Закона «Про комитеты Верховной Рады Украины» выделяет среди форм деятельности комитетов заседания и слушания [11].

В отличие от зарубежных государств, в Республике Беларусь такая форма осуществления деятельности парламента как слушания своего распространения

не получила. Так, Информационно-аналитические бюллетени Палаты Представителей за июнь 2016 – июнь 2017 гг. не содержит информации о проведении парламентских слушаний. Сайт Палаты Представителей содержит лишь информацию о проведении двух парламентских слушаний в 2014 и 2013 годах [12]. В тоже время в Украине за 2016 г. проведено 16 парламентских слушаний, не включая комитетских [13]. В Российской Федерации Информационно-аналитические бюллетени в последние годы перестали отдельно подавать информацию по парламентским слушаниям, но в 2011 г. их было проведено 21 [14], сайт же Государственной Думы на сентябрь – октябрь 2017 г. указывает на 2 запланированных слушания [15].

Такое массовое проведение парламентских слушаний позволяет авторам их классифицировать. Так, Л.Ю.Свистунова выделяет слушания 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 [16, с.11]. В США выделяют слушания законодательного характера (заслушивание информации по вопросам, связанным с законопроектом или законопроектами; оценка общественного мнения о потенциальных законопроектах; организация поддержки или сопротивления тем или иным законопроектам; донесение до широкой общественности вопросов, которых касается законопроект), контрольного характера (анализ текущей государственной политики; заслушивание сведений относительно возможных улучшений в текущей государственной политике), следственного характера (расследование подозрений в правонарушениях в пределах компетенции парламента или комитета) [17].

Использование схожих форм, а именно выездных заседаний комитетов парламента, функционирования рабочих групп по разработке законопроектов, организации круглых столов и совещаний, не позволяет в полной мере восполнить те задачи, которые может решить парламентское слушание, как благодаря значимому публичному политическому статусу последнего, так и благодаря его нацеленности на получение результата – обязательной разработке рекомендаций по итогам обсуждения.

Очевидно, что пассивность в использовании такой формы деятельности парламента как парламентские слушания в Республики Беларусь не позволяет отечественным парламентариям в полной мере обеспечить эффективность своей деятельности.

Список использованных источников:

1. Манен, Б. Принципы представительного правления / Б.Манен. Пер. с.англ. Е.Н.Рощина; науч.ред. О.В. Харходин. – СПб. : Изд-во Европейского университета в Манкт-Петербурге, 2008. – 323 с.
2. Чиркин, В.Е. Законодательная власть / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 336 с.
3. Щербик, Д.В. Кризис парламентаризма в межвоенный период: авторитарное решение А.Салазара / Д.В. Щербик // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. – 2015. – № 13. – С. 132-139.

4. Доверие политическим и государственным институтам [Электронный ресурс] // CESSI. Институт сравнительных социальных исследований. – Режим доступа: http://www.cessi.ru/index.php?id=20&tx_ttnews%5Btt_news%5D=61&cHash=ec871eacaedfb7e805e97ddaf28def31. – Дата доступа: 8.09.2017.
5. Schmitt, Carl. Nauka o konstytucji / Carl Schmitt. – Warszawa : Teologia Polityczna, 2013. – 632 s.
6. Чиркин, В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование / В.Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 240 с.
7. Свистунова, Л.Ю. К вопросу о понятии и признаках парламентских слушаний / Л.Ю. Свистунова // Общество и право. – № 12. – С. 70-73.
8. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 ноября 1998 г., № 196-З ; с изм. и доп. от 25 ноября 2013 г. № 72-З // Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://house.gov.by/ru/glava-7-organizatsija-dejatelnosti-palat-natsionalnogo-sobranija-ru/>. – Дата доступа: 8.09.2017.
9. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : офиц. текст : с изм. от 30 дек. 2008 г. // Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/index.htm>. – Дата доступа: 8.09.2017.
10. Про Регламент Верховной Рады Украины [Электронный ресурс] : Закон Украины от 10 февраля 2010 г., № 1861-VI ; с изм. и доп. от 13.07.2017 г. № 2136-VIII // Верх.рада України. офіційний портал. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page10>. – Дата доступа: 8.09.2017.
11. Про комітети Верховної Ради України [Электронный ресурс] : Закон Украины от 04.04.1995 № 116/95-ВР; с изм. и доп. от 05.01.2017 г. № 1798-19 // Верх.рада України. офіційний портал. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80/page2>. – Дата доступа: 8.09.2017.
12. Парламентские слушания [Электронный ресурс] // Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://house.gov.by/ru/news-ru/findTags/97/>. – Дата доступа: 8.09.2017.
13. 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: 8.09.2017.
14. Парламентские слушания [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический бюллетень Государственной Думы Федерального Собрания РФ (ИАБ). - 2011г. - № 1 (весенняя сессия) // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/1/4896/19651>. – Дата доступа: 8.09.2017.
15. Парламентские слушания, запланированные комитетами и комиссиями Государственной Думы, фракциями в Государственной Думе, на 2017 год. По состоянию на 21.07.2017 г. [Электронный ресурс] // Гос. Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.duma.gov.ru/legislative/parliament-hearings/>. – Дата доступа: 8.09.2017.
16. Свистунова, Л.Ю. Парламентские слушания как организационно-правовая форма деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.Ю. Свистунова ; Кубанский государственный аграрный университет. – Саратов, 2013. – 26 с.
17. Етапи проведення слухань у Конгресі США // USAID. Програма сприяння Парламенту України. – Режим доступа: <http://pdp.org.ua/analytics/control/880-149-a2----->. – Дата доступа: 8.09.2017.