

Омон Закирович Мухамеджанов, Ильяс Тавасович Тультеев

Парламент Республики Узбекистан в условиях трансформационных процессов в обществе

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*парламент, парламентская реформа,
статус и полномочия палат парламента, формирование парламента,
палаты парламента*

STUDIA I ANALIZY

После развала СССР и обретения государственной независимости перед Узбекистаном возникла проблема формирования новой системы государственной власти, организации ее на основе принципа разделения властей. Формирование новой государственности потребовало изменения правового статуса высших органов государственной власти Республики Узбекистан, организации деятельности, уточнения полномочий, обновления всей системы взаимоотношений органов государственной власти. Все это предопределило поиск наиболее оптимальной модели организации парламента – высшего государственного представительного органа, осуществляющего законодательную власть, четкого определения его статуса, компетенции и полномочий. Ведь, как справедливо отметил польский исследователь Е. Ковальски, «представительная демократия является одной из форм осуществления власти народом, при которой от имени суверена решения принимаются представительным органом – Парламентом, образуемым путем выборов»¹.

Полномочия парламента определяют суть его деятельности, поэтому это весьма важный вопрос. Например, английский специалист Д. Кумбс дает следующую классификацию полномочий парламента: воздействие на правительство (вотум недоверия, министерская ответственность, импичмент

¹ Е. Ковальски, *Общая теория становления и эволюции механизма конституционной государственности в Польше: автореф. дисс. докт. юрид. наук.*, Санкт-Петербург 2011, с. 39.

и т.п.); издание законов; утверждение бюджета; контроль над администрацией (депутатский запрос, специальные комиссии по расследованию деятельности тех или иных органов и т.д.); организация работы самого парламента².

Следует отметить, что первые шаги, направленные на совершенствование конституционно-правового статуса высшего законодательного органа были сделаны еще до обретения независимости, особенно с принятием Декларации о суверенитете от 20 июня 1990 года³. Именно этот период характеризуется первыми попытками демократического переустройства деятельности Верховного Совета Республики Узбекистан путём изменения избирательных процедур, введением принципа состязательности кандидатов в депутаты, началом профессионализма в депутатской деятельности, активизацией законотворческой работы парламента и его комитетов, находящихся ранее под влиянием партийных структур и административного аппарата, повышением роли и значения норм и принципов международного права и зарубежного опыта в парламентской деятельности.

После внесения в Конституцию соответствующих изменений Верховный Совет впервые начал действительно осуществлять свою основную функцию – законодательную, тогда как ранее его задача заключалась в механическом голосовании депутатов по подготовленным в партийных органах проектам законов, а также в формальном утверждении нормативных указов Президиума Верховного Совета. Принимаемые акты не всегда отличались качеством и эффективностью. В ряде случаев на рассмотрение Верховного Совета вносились явно недоработанные законопроекты, слабо учитывающие конкретные социально-экономические условия, особенности жизни и быта различных социальных групп, не имеющие необходимого концептуального обоснования, не согласованные с предшествующими законодательными актами, несовершенные с точки зрения законодательной техники⁴. В связи с этим Президиум Верховного Совета 19 сентября 1991 года принял постановление «О мерах по повышению качества подготовки проектов законов Республики Узбекистан и обеспечению их исполнения»⁵. Лишь малая часть депутатов работала в парламенте на постоянной основе. Действовала практика освобождения некоторых депутатов от производственных или служебных обязанностей на время их работы в Верховном Совете.

В 1990 году Верховный Совет образовал во главе с Президентом Узбекистана Конституционную комиссию для разработки новой Конституции

² Цит по: А.С. Автономов, *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*, Москва 2007, с. 263.

³ См.: Ведомости Верховного Совета УзССР 1990, № 16, Ст. 222.

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 11, Ст. 78–80.

⁵ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 11, Ст. 254.

Республики, которая должна была решить возникшие проблемы взаимоотношений органов государственной власти в новых условиях политической и государственной жизни. Проект предусматривал коренное переустройство парламента страны – фактически строительство парламента нового типа⁶.

31 августа 1991 года Верховный Совет принял Постановление «О провозглашении государственной независимости Республики Узбекистан» и утвердил Закон «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан». Закрепляя необратимость внесенных в государственное устройство изменений, 30 сентября 1991 г. Верховный Совет придал этому Закону статус Конституционного закона. Данный законодательный акт способствовал созданию условий и предпосылок для формирования и работы нового представительного органа государственной власти. Уже 29 декабря 1991 года в соответствии с Постановлением Верховного Совета от 18 ноября 1991 г. состоялся референдум по вопросу о государственной независимости Республики Узбекистан. Референдум подтвердил желание народа Узбекистана идти по пути создания суверенного государства⁷.

Таким образом, избранный в 1990 году Верховный Совет двенадцатого созыва работал до формирования нового парламента – Олий Мажлиса. Этот Верховный Совет (который можно назвать парламентом переходного периода) сформировал правовую основу создания принципиально новых органов государственного управления, строительства справедливого демократического общества с социально ориентированной рыночной экономикой. Парламент принял ряд законов, направленных на укрепление суверенитета молодого государства: «О государственном языке Республики Узбекистан», «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан», «О выборах Президента Республики Узбекистан», «О референдуме», «О государственном гербе Республики Узбекистан», «О государственном гимне Республики Узбекистан», «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан»⁸, другие законодательные акты.

В этот период шел поиск новой модели и правового статуса высшего законодательного органа, форм и методов организации его работы, содержания его полномочий и системы взаимоотношений с другими органами государственной власти. По достоинству оценивая деятельность Верхов-

⁶ Ведомости Верховного Совета УзССР 1990, № 16–18, Ст. 292; Народное слово 1992, 21 ноября; Решение Конституционной комиссии Республики Узбекистан, Народное слово 1992 – 8 декабря.

⁷ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 11, Ст. ст. 245, 246, 268; 1992, № 1, Ст. 67.

⁸ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1989, № 26–28, Ст. 453; 1991, № 11, Ст. 246; 1992, № 1, Ст. 34, ст. 37; 1992, № 9, Ст. 328; 1993, № 1, Ст. 52; 1994, № 1, Ст. 6.

ного Совета двенадцатого созыва, глава государства особо отметил: «Без всякого преувеличения, *первый Верховный Совет*, избранный по воле народа и уполномоченный им, заложил основу для исторического поворота в жизни государства и общества, построил фундамент государственной независимости и управлял этими процессами»⁹. Таким образом, уже первый этап парламентской реформы привел к кардинальному изменению роли и статуса основного института государственной власти – парламента страны.

Усилению роли парламента и его структурных элементов способствовало и принятие Закона «О мандатной комиссии и комитетах Верховного Совета Республики Узбекистан» (1991 г.)¹⁰, который существенно расширил права парламентских формирований. Они стали более активно осуществлять свои основные функции: а) подготовку проектов законов и других нормативных актов; б) осуществление контроля за подотчетными Верховному Совету государственными органами и эффективностью принимаемых законов; в) предварительное рассмотрение и подготовку вопросов, относящихся к ведению Верховного Совета; г) содействие проведению в жизнь решений, принимаемых Верховным Советом. Только за 1990 – 1991 годы комитеты провели 142 заседания, на которых рассмотрели более 490 вопросов.

Продолжением парламентской реформы стало принятие 8 декабря 1992 году Конституции, которая определила конституционный статус парламента, дала импульс принятию законов, воплощающих положения Конституции в парламентскую практику. Новая Конституция определила основы общественного и государственного устройства, принципы демократического развития и формирования гражданского общества в стране. По сути, «она заложила политико-правовую основу для создания абсолютно новой для нас национальной государственности и общественно-государственного устройства, формирования политической и экономической системы, построенной на демократических принципах»¹¹. Конституция определила Олий Мажлис как высший государственный представительный орган, осуществляющий законодательную власть, состоящий из 150 депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам на многопартийной основе сроком на пять лет (в 1993 году в Конституцию были внесены изменения¹² об увеличе-

⁹ И.А. Каримов, *Довести до конца начатое дело: Выступление на шестнадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва*, Ташкент 1994, с. 4.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 8, Ст. 200.

¹¹ И.А. Каримов, *Наш путь – углубление демократических реформ и последовательное продолжение модернизации страны*, Доклад на торжественном собрании, посвященном 19-летию Конституции Республики Узбекистан, Правда Востока, 13 декабря 2011 года.

¹² Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1994, № 1, Ст. 5.

нии количества депутатов до 250). Шестнадцатая сессия Верховного Совета 23 сентября 1994 года приняла постановление о проведении первых выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан 25 декабря 1994 года.

Избранию нового парламента предшествовала большая подготовительная работа. Проект нового закона о выборах в Олий Мажлис широко обсуждался в стране. Например, в ходе почти четырехмесячного обсуждения законопроекта в Верховный Совет поступило около 600 предложений и замечаний. 22 сентября 1994 года специальный Конституционный Закон «Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан» был принят¹³. В соответствии с данным законом и был избран новый парламент – на многопартийной основе в три тура – 25 декабря 1994 года, 8 и 22 января 1995 года. В результате конкурентных выборов первом туре была избрана лишь часть депутатов – 205 депутатов, за остальные депутатские места борьба продолжалась в следующих турах. Положительные изменения в сторону демократизации выборов в представительный орган отметили зарубежные эксперты. Например, Д. Карлайл констатировал, что парламентские выборы были шагом в правильном направлении, а Д. Левитин отметил, что если сравнить выборы в Олий Мажлис с выборами в Верховный Совет 1990 года, то прогресс с позиции демократизации выборов очевиден¹⁴.

Избирательную активность политических партий можно проиллюстрировать следующими данными. Если на выборах 1994 г. в Олий Мажлис Республики Узбекистан принимали участие только две партии: Народно-демократическая партия Узбекистана, “Ватан тараккиёти”, которые, соответственно получили 69 и 14 депутатских мест в однопалатном парламенте, то на выборах 1999 года количество партий достигло пяти: Народно-демократическая партия Узбекистана получила 49 мест, «Ватан тараккиёти» – 20, Национально-демократическая партия «Фидокорлар» – 34, Социал-демократическая партия «Адолат» – 11, Демократическая партия «Миллий тикланиш» – 10 мест¹⁵.

Парламентская реформа потребовала громадных усилий и последовательных действий, цели, этапы и содержание которых основывались на тщательной проработке и последовательной реализации программы, выработанной по данному направлению. Ставя практическую задачу создания адекватного целям переустройства государства парламентская реформа опи-

¹³ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1994, № 10, Ст. 222.

¹⁴ См. об этом: Э.Х. Халилов, *Становление и развитие высшего законодательного органа государственной власти Республики Узбекистан. Дисс. докт. юрид. наук*, Ташкент 2000, с. 101.

¹⁵ По материалам «Вестник Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан».

ралась на модели преобразований, в которой сочетались и эволюционные, и качественно новые правовые инструменты, обеспечивалась преемственность и сохранение огромного исторического опыта и традиций узбекского народа.

Олий Мажлис первого созыва осуществлял свою деятельность в 1995–1999 годы, проделав огромную работу по созданию правовой основы демократического общества и государства. За данный период новый парламент принял 10 кодексов, две Национальные программы (по повышению правовой культуры в обществе и по подготовке кадров), 138 законов и внес 216 изменений и дополнений в действующие законы. Среди принятых актов следует отметить такие, как: Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, закон «О Конституционном суде Республики Узбекистан», «Об органах самоуправления граждан», «О свободе совести и религиозных организациях», «О средствах массовой информации», «О защите прав потребителей», «О занятости населения» и др. В этот период Олий Мажлис ратифицировал более 70 международных договоров, принял постановления о присоединении к 64 международным конвенциям. Это позволило в условиях отсутствия правовой базы в новом государстве быстро, без задержек сформировать основы законодательства, стимулирующего ускоренное развитие страны.

Законотворчество стало главным направлением работы депутатов. Парламент стремился на данном этапе разработать и принять законы, способствующие укреплению государственного суверенитета, гражданского мира и социальной стабильности, углублению демократических, социально-экономических реформ в обществе. В результате парламент значительно расширил и укрепил правовую базу самостоятельного развития страны по пути демократии и прогресса. К примеру, в законах «О политических партиях», «О негосударственных некоммерческих организациях», «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», «Об органах самоуправления граждан», других законодательных актах, принятых Олий Мажлисом первого созыва, получили дальнейшее развитие нормы, заложенные в Конституции Республики Узбекистан.

Серьезные изменения были проведены в структуре законодательного органа власти страны: впервые созданы Комитет по демократическим институтам, негосударственным организациям и органам самоуправления граждан, комиссии по регламенту, этике и обеспечению деятельности депутатов, по проблемам семьи и женщин, по делам молодежи, по нормативно-правовым терминам.

В целях содействия эффективному выполнению возложенных на Уполномоченного по правам человека – Омбудсмана задач постановлением Олий Мажлиса от 6 мая 1995 года при нем создана Комиссия по соблюдению кон-

ституционных прав и свобод граждан¹⁶. Для повышения его роли и закрепления статуса был принят Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», в который со временем вносились изменения и дополнения, а 27 августа 2004 г. принята его новая редакция, внесены положения, связанные с избранием Уполномоченного, его заместителя и их деятельностью¹⁷.

На первой сессии Олий Мажлиса второго созыва в 2000 г. был принят стратегический курс на либерализацию политической, экономической, правовой и духовной сфер¹⁸. Этот курс неизбежно затрагивал вопросы организации работы и статуса парламента. Процессы, связанные с либерализацией всех сфер общественной жизни, потребовали дальнейшей демократизации деятельности государственного аппарата, реального и практического обеспечения принципа разделения государственной власти путём конкретизации их компетенции, совершенствования системы «сдержек и противовесов», обеспечения эффективного взаимодействия между ветвями власти. В повестку дня была включена задача усиления правового статуса Олий Мажлиса, совершенствования не только законотворческой, но и контрольной деятельности посредством перехода от однопалатной к двухпалатной системе парламента.

Формирование и развитие парламентаризма в Узбекистане

Следующим этапом парламентской реформы стал переход к двухпалатному парламента, в ходе которого был разработан план принятия комплекса законов, которые конкретизировали параметры парламентской реформы:

- а) законодательная деятельность парламента должна учитывать взгляды различных партий и движений, выражающих интересы различных слоев общества и общественных сил;
- б) необходима информированность общества о проектах принимаемых Олий Мажлисом законов, их содержании, назначении;
- в) необходимы изменения в структуре парламента и его деятельности, которые бы соответствовали происходящим переменам в политическом и духовном сознании граждан, в целом в их жизни;
- г) необходимо продумать программу законопроектной работы, определить, какие законы устарели, какие требуют изменения, какие следует разрабатывать в первоочередном порядке, исходя из того, что фундамент правового государства должен быть прочным.

¹⁶ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 1995, № 6, Ст. 136.

¹⁷ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2004, № 4–5, Ст. 135, 139.

¹⁸ См.: Правда Востока, 30 августа 2002 г.

Олий Мажлис провел большую работу, направленную на законодательное регулирование вопросов, связанных с подготовкой перехода к новому двухпалатному парламенту. 6 декабря 2001 года Олий Мажлис принял постановление о проведении референдума по вопросу перехода к двухпалатному парламенту¹⁹. По итогам проведенного 27 января 2002 года референдума был решен вопрос о переходе к двухпалатному национальному парламенту, что повлекло глубокое реформирование законодательной власти страны.

В этой связи Олий Мажлис Республики Узбекистан принял Конституционный закон «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти»²⁰. 12 декабря 2002 года были приняты два важнейших Конституционных закона, «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан»²¹. 23 апреля 2003 г. принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан» с целью закрепления правового статуса двухпалатного парламента²².

Указанная реформа позволила закрепить на основе системы сдержек и противовесов систему парламентских полномочий, существенно повышающих статус парламента, добиться сбалансированности в нем общегосударственных и региональных интересов, поскольку верхняя палата представляет регионы (местные Кенгаши), а нижняя палата, формируемая на основе прямых выборов – представляет всех избирателей страны и осуществляет свою деятельность на постоянной профессиональной основе. Конституция страны закрепила как исключительные полномочия каждой из палат, так и полномочия, отнесенные к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса (ст. 78). Реализация совместных полномочий палат Олий Мажлиса схожа с польской моделью взаимодействия палат, где в случае совместных заседаний Сейма и Сената парламент страны «действует как Национальное Собрание»²³.

29 августа 2003 г. приняты законы «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (новая редакция), «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан», «О выборах в областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов», «О Кабинете Министров Республики Узбе-

¹⁹ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2002, № 1, Ст. 4.

²⁰ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2002, № 4–5, Ст. 60.

²¹ Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2002, № 12, Ст. ст. 213, 215.

²² Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2003, № 3–4, Ст. 27.

²³ См.: В.И. Чехарина, *Основы конституционного строя Республики Польша*, Москва 2004, с. 23.

кистан» (новая редакция)²⁴. В результате реформирования Олий Мажлиса в Республике Узбекистан сформировалась правовая основа организации и деятельности двухпалатного парламента.

Деятельность впервые избранного двухпалатного парламента страны совпала по времени с глубокими изменениями, динамичными процессами последовательного реформирования и либерализации всех сфер политической и социально-экономической жизни, демократического обновления и модернизации страны.

На совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 28 января 2005 года была обнародована концепция демократизации и обновления общества, а также реформирования и модернизации страны в долгосрочной перспективе²⁵. С созданием двухпалатного парламента законодательная власть в Республике Узбекистан поднялась на новый уровень своего развития. А главное – значительно повысилось качество принятых законов, хотя законотворческий процесс существенно усложнился. Повысилась роль политических партий в принятии законодательных актов. Сложилась практика предварительного рассмотрения законопроектов партийными фракциями, обязательного заслушивания их мнений при обсуждении проектов правовых документов на пленарных заседаниях Законодательной палаты.

В результате существенные изменения претерпела вся система функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, были перераспределены их некоторые полномочия. Ряд полномочий перешел к совместному ведению обеих палат Олий Мажлиса. Если Законодательная палата²⁶ в основном должна заниматься разработкой и принятием законов, то участие Сената²⁷ в законотворческом процессе сводится в основном к одобрению или отклонению законов, принятых нижней палатой. Вместе с тем

²⁴ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2003, № № 9–10, Ст. ст. 132, 134, 136, 137, 138.

²⁵ Наша цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны, И.А. Каримов, *Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть*, Т. 13, Ташкент 2005, с. 82–126.

²⁶ Законодательная палата (нижняя палата) Олий Мажлиса, избираемая на 5 лет состоит из 150 депутатов. Из которых 135 избираются по территориальным одномандатным округам на многопартийной основе, а 15 – от Экологического движения Узбекистана.

²⁷ Сенат (верхняя палата) Олий Мажлиса является палатой территориального представительства. Члены Сената (сенаторы) избираются в равном количестве – по шесть человек – от Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкента путем тайного голосования на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа депутатов. Шестнадцать членов Сената назначаются Президентом Республики Узбекистан из числа наиболее авторитетных граждан с большим практическим опытом и особыми заслугами в области науки, искусства, литературы, производства и других сфер государственной и общественной жизни.

Сенат обладает значительными полномочиями в сфере формирования высших судебных органов (Конституционного суда, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда), а также других государственных органов, например утверждение назначения или освобождения от должности Генерального прокурора республики и его заместителей, Председателя Службы национальной безопасности и др.

Отдельные вопросы, решавшиеся ранее единолично Президентом страны, перешли в ведение Сената. Так, если ранее назначение и освобождение дипломатических представителей в иностранных государствах осуществлялось Президентом единолично, то после внесения законодательных изменений – Сенатом по его представлению. Перешел в компетенцию Сената и вопрос о принятии актов об амнистии, которые на рассмотрение верхней палаты вносит глава государства.

Следующим шагом стало принятие в 2007 году Конституционного закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны»²⁸, повлекшее существенные изменения в порядке формирования, статусе и полномочиях парламента. Новшеством стало правило, согласно которому выдвижение кандидатов в депутаты могли осуществлять только политические партии. Закреплен порядок, в соответствии с которым в числе выдвигаемых политическими партиями кандидатов должно быть не менее 30% женщин. Закон закрепил права и полномочия парламентской оппозиции. В результате в Законодательной палате впервые было сформировано парламентское большинство – Демократический блок, объединивший фракции Движения предпринимателей и деловых людей – Либерально-демократической партии, Демократической партии «Миллий тикланиш», а также Социал-демократической партии «Адолат». Одновременно с этим была образована парламентская оппозиция в лице фракции Народно-демократической партии Узбекистана²⁹.

²⁸ Собрание законодательства Республики Узбекистан 2007, № 15, Ст. 151.

²⁹ В выборах 2009 г. приняли участие четыре действующие в стране политические партии: Либерально-демократическая партия, завоевавшая наибольшее количество мест в Законодательной палате – 53; Народно-демократическая партия Узбекистана, занявшая 32 места, Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» – 31; Социал-демократическая партия «Адолат» – 19. Избирателям Узбекистана пришлось отдавать свой голос одному из 506 кандидатов от четырёх политических партий. О развернувшейся между ними борьбе свидетельствует тот факт, что в 39 из 135 избирательных округов ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания количества голосов, что вызвало необходимость проведения повторных выборов.

В выборах 2014 г. приняли участие четыре политические партии Узбекистана: Либерально-демократическая партия, завоевавшая наибольшее количество мест

В целях организации своей работы палатами были приняты регламенты, где определен порядок проведения заседаний палаты, образования депутатских объединений, формирования органов палаты и организации их деятельности, осуществления законодательной процедуры, а также решения других вопросов. Так, в соответствии с Регламентом нижней палаты законы, как правило, принимаются в трех чтениях. В первом чтении утверждается общая концепция и основные положения законопроекта, во втором – детально рассматривается каждая статья и проводится по ней отдельное голосование, а в третьем – обсуждается доработанный, с учетом внесенных предложений и замечаний вариант законопроекта, после чего он принимается в окончательной редакции и направляется в Сенат. Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса сумели создать достаточно действенный механизм решения спорных вопросов, закрепленный совместно принятым документом – «Порядок образования и организации деятельности согласительной комиссии палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

Совершенствование парламента в условиях модернизации страны

В ходе конституционной реформы в 2010–2011 годах были приняты меры по усилению механизмов парламентского контроля и мониторинга над деятельностью органов исполнительной власти. Олий Мажлис принял законодательные акты, позволяющие осуществлять широкий контроль над тем, как исполнительная власть, в том числе правительство в центре и хокимияты на местах, исполняют законы, принятые парламентом. Например, только в 2016 году комитеты Законодательной палаты рассмотрели в порядке контроля ход исполнения более 30 законодательных актов, конвенций, национальных программ (при этом изучением были охвачены Республика Каракалпакстан, все

в Законодательной палате – 52; Народно-демократическая партия Узбекистана, занявшая 27 места, Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» – 36; Социал-демократическая партия «Адолат» – 20 мест. 15 депутатов нижней палаты были избраны путем тайного голосования на конференции Экологического движения Республики Узбекистан, в которой участвовало более 340 делегатов, по 25 – от Каракалпакстана, областей и города Ташкента. Депутатский корпус в значительной мере обновился – из избранных депутатов нижней палаты парламента только 40 человек (27%), ранее были депутатами Законодательной палаты. Важным достижением избирательной кампании явилось также достойное представительство женщин в парламенте – их избрано 24 или 16% от общего состава депутатов нижней палаты парламента. (По материалам «Вестник Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан»).

области страны, а также Ташкент, ряд министерств и ведомств республики), рассмотрено тысячи письменных обращений граждан.

Реформирование парламента позволило поднять роль и значение законодательной власти в Республике Узбекистан на новый уровень, повысить качество принимаемых законов, значительно расширить масштабы участия населения в общественно-политической жизни страны. Преобразования парламента опирались не только на исторический опыт развития узбекской государственности, но и учитывали также мировой опыт парламентаризма. Закрепленные в Конституции Республики Узбекистан изменения и дополнения в части организации и функционирования парламента отвечали общей тенденции развития современной государственности и опираются на мировой опыт. Внесенные изменения и дополнения существенно повлияли на внутреннее содержание государственного устройства, сбалансировали механизм сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Итак, результатом интенсивной реализации конституционной реформы в Узбекистане, обращенной на формирование прозрачной системы органов государственной власти с четким разделением их компетенции, стало принятие целого ряда законов, направленных на формирование действенного двухпалатного парламента на основе широкого представительства, как населения страны, так и регионов. Произошло перераспределение функций государственного управления между высшими органами власти, упразднение части дублирующих и избыточных функций этих органов. Это позволило в известной мере оптимизировать деятельность парламента.

Концептуальная идея парламентских преобразований впервые на государственном уровне нашла свое отражение в практических изменениях в правовом статусе и компетенции Олий Мажлиса. На основе обнародованной в ноябре 2010 года «Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране»³⁰ были осуществлены масштабные кардинальные меры, позволившие:

- во-первых, создать четкий системный правовой механизм распределения полномочий между высшими органами государственной власти;
- во-вторых, расширить полномочия и контрольные функции парламента, направленные на существенное повышение качества его законотворческой и контрольно-аналитической деятельности. Введен новый, отвечающий демократическим принципам порядок выдвижения и утверждения Премьер-министра, его регулярная отчетность перед парламентом по

³⁰ Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. И.А. Каримов, *Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества-основной критерий развития нашей страны*. Т. 19, Ташкент 2011, с. 34–96.

актуальным вопросам социально-экономического развития страны. Установлен конституционный порядок выдвижения кандидатуры Премьер-министра политической партией, одержавшей победу на парламентских выборах, или несколькими партиями, получившими равное количество депутатских мест. Олий Мажлис наделен правом выражения вотума недоверия Премьер-министру.

Проводимая парламентская реформа носила научно обоснованный характер и базировалась на солидном анализе итогов государственно-правового развития страны в условиях независимости страны. В результате новый мощный импульс получило поступательное движение Узбекистана по пути демократизации и модернизации всей политической системы общества. Политические партии и их парламентские фракции, получив реальные полномочия по формированию и контролю над правительством, стали мощной движущей силой, обеспечивающей устойчивое и демократическое развитие парламентаризма в стране. Было обеспечено повышение качества и эффективности законотворческой деятельности парламента.

В целом, суть и логика осуществленных преобразований парламента и его деятельности стали подтверждением того, что в Узбекистане планомерно и поэтапно была осуществлена парламентская модернизация, заложившая правовые основы демократического парламентаризма. Компетенция является важнейшим фактором, определяющим не только правовое положение парламента и его роль в политической жизни страны, но и взаимоотношения его с другими высшими органами государственной власти. Анализ внесенных в Конституцию и законодательство изменений показывает, что они существенным образом изменили и расширили компетенцию Олий Мажлиса, усилили его полномочия, тем самым повысив статус и роль в управлении обществом, приблизив Узбекистан к мировым стандартам парламентаризма.

Сегодня мы можем констатировать следующий факт: важным результатом законодательных новелл стало то, что Узбекистан сделал ощутимый шаг от президентской к президентско-парламентской (или, как ее еще именуют – смешанной) форме правления. Становление и развитие парламента Узбекистана характеризовалось эволюционным, и в то же время серьезным совершенствованием парламента и его институтов, вызванного потребностями социально-экономического и политического развития, реализацией курса на модернизацию страны.

Итак, за годы независимого развития несколько составов парламента Узбекистана проделали большую работу, которую трудно переоценить. Главное – они создали правовую основу перехода от тоталитарного режима к демократическому государству. Созданный на принципиально новой организационно-правовой основе парламента существенно отличается по

своей природе и роли от предыдущих законодательных органов Узбекистана. В его функционировании укоренились и развиваются политический плюрализм, многопартийность, профессионализм, характерные для современных парламентов развитых стран. Реорганизация Олий Мажлиса способствовала повышению качества законов, обеспечению рационального сочетания территориального представительства, более полному учету в законодательстве региональных проблем и интересов³¹.

Олий Мажлис, обеспечивая преемственность в развитии правовой системы Узбекистана, создавая законодательную основу проводимых в стране преобразований постоянно совершенствуется сам, став подлинно высшим представительным органом государственной власти, осуществляющим законодательную власть. Следует отметить, что при этом был изучен, обобщен и использован лучший зарубежный опыт парламентаризма, конечно, с учетом национальных и исторических особенностей Узбекистана.

Анализ деятельности двухпалатного парламента Узбекистана свидетельствует о безусловных достижениях в данной сфере: он стал профессиональным законодательным органом, отвечающим требованиям современного этапа развития Узбекистана, тенденциям развития парламентаризма демократических государств. В этой связи первый Президент страны И.А. Каримов справедливо отметил: «...в Узбекистане формируется парламентаризм, свойственный демократическим государствам»³².

Законом Республики Узбекистан от 16 апреля 2014 года³³ в Конституцию страны в целях дальнейшей демократизации системы власти и управления, расширения роли палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан в системе органов государственной власти, их прав и полномочий в реализации стратегических задач внутренней и внешней политики, усиления функций высшего законодательного органа по контролю над деятельностью Кабинета Министров, а также повышения ответственности правительства, внесен ряд существенных изменений, кардинально повышающих статус парламента и развивающий развитие парламентаризма в нашей стране.

Палаты Олий Мажлиса реально и активно применяют различные формы парламентского контроля в своей повседневной практике. Прежняя редакция Конституции Узбекистана текстуально закрепляла ряд из них, однако формулировка «парламентский контроль» в ней отсутствовала. Внесенная поправка устраняет этот пробел: в статью 78 Конституции внесено изме-

³¹ Укрепление законодательной базы развития страны – основной критерий нашей деятельности. И.А. Каримов, *Человек, его права и свободы-высшая ценность*. Т. 14, Ташкент 2006, с. 97–109.

³² И.А. Каримов, *Свобода Родины – великое счастье*, Ташкент 1999, с. 48–49.

³³ Собрание законодательства Республики Узбекистан 2014 г., № 16, ст. 176.

нение, согласно которому к совместному ведению Законодательной палаты и Сената относится осуществление парламентского контроля. Данное новшество позволило законодательно закрепить и конкретизировать механизм парламентского контроля в специальном акте – законе «О парламентском контроле»³⁴.

Внесенное в статью 98 Конституции страны дополнение возлагает на Кабинет Министров республики обязанность представлять Олий Мажлису ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны. Данное дополнение не только усиливает ответственность правительства за результаты своей деятельности, но и конституционно закрепляет новую форму парламентского контроля за реализацию социально-экономической политики Кабинетом Министров. Представлявший такие доклады, по ранее действовавшей редакции, глава государства теперь приобретает право обращаться в Олий Мажлис Республики Узбекистан по важнейшим вопросам реализации внутренней и внешней политики страны. Как видим, указанные дополнения и изменения направлены, с одной стороны, на повышение координирующей роли Президента страны, а с другой – на расширение контрольных полномочий парламента. Усиливая парламентский контроль в процессе рассмотрения и утверждения кандидатуры на должность Премьер-министра и повышая его ответственность, дополнение возводит на конституционный уровень обязанность кандидата на должность Премьер-министра представлять в парламенте программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу.

По нашему мнению, процесс дальнейшего качественного развития конституционного законодательства неразрывно связан с принятием законодательных актов, направленных на укрепление институтов гражданского общества, формирование инициатив граждан, общественных организаций, развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, закреплением процедур ответственности органов власти различных уровней перед общественными институтами. Оценивая перспективы парламентского развития, можно прогнозировать дальнейшую эволюцию парламентского законодательства и совершенствование конституционной модели парламента, уточнения механизма его взаимодействия с другими высшими органами государственной власти.

В результате планомерной, продуманной парламентской реформы в Республике Узбекистан создан авторитетный, работоспособный и ответственный парламента. Его становление и развитие выражает динамику общественного мнения, которая характеризуется стабильностью общественной

³⁴ Собрание законодательства Республики Узбекистан 2016 г., № 15, ст. 141.

и государственной жизни, своего рода политической ценностью, предохраняющей государство от социальной неустойчивости и катаклизмов. Обеспечено широкое представительство различных политических и общественных сил, созданы условия для гласной борьбы мнений и интересов, что внесло определенное конструктивное начало в государственную жизнь. На основе введения в свою деятельность основополагающих принципов, присущих парламентам, созданным в развитых странах, Олий Мажлис Республики Узбекистан превратился из формального представительного органа в реальный орган законодательной власти, способный выполнять возложенные на него полномочия.

Таким образом, за очень короткий, по историческим меркам, срок своего независимого суверенного развития, Узбекистан сумел решить следующую важнейшую задачу: осуществить, путем постепенного развития, сохранения всего лучшего, что удалось накопить в сфере организации и деятельности законодательной власти, не форсируя и искусственно не ускоряя события, с учетом изменений, происходящих в жизни общества, переход от Верховного Совета советского перестроечного периода к современному парламенту демократического государства – создать условия и основу для формирования подлинного парламентаризма в Узбекистане.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу становления и эволюции парламента Республики Узбекистан, а также его трансформации и перспективам дальнейшего развития в современных условиях. В статье раскрываются основные причины и предпосылки парламентской реформы, характеризуются факторы, влияющие на изменение статуса и полномочий парламента, определены пути совершенствования правовых основ формирования и деятельности парламента в условиях модернизации страны.

Omon Zakirovich Mukhamedjanov, Ilyas Tavasovich Tulteev

PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION PROCESSES IN SOCIETY

This article analyzes the formation and evolution of the Parliament of the Republic of Uzbekistan, as well as its transformation and prospects for further development in modern conditions. The article describes the main causes and conditions of parliamentary

reform, characterized by the factors influencing the change of the status and powers of the Parliament, identifies the ways of improving the legal basis of the formation and activity of the Parliament in terms of modernizing the country.

KEY WORDS: *parliament, parliamentary reform, the status and powers of the Houses of Parliament, the formation of the parliament, the House of Parliament*

Библиография

- А.С. Автономов, *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*, Москва 2007.
- И.А. Каримов, *Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества-основной критерий развития нашей страны. Т. 19*, Ташкент 2011.
- И.А. Каримов, *Довести до конца начатое дело: Выступление на шестнадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва*, Ташкент 1994.
- И.А. Каримов, *Свобода Родины – великое счастье*, Ташкент 1999.
- И.А. Каримов, *Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть, Т. 13*, Ташкент 2005.
- И.А. Каримов, *Человек, его права и свободы-высшая ценность. Т. 14*, Ташкент 2006.
- Э.Х. Халилов, *Становление и развитие высшего законодательного органа государственной власти Республики Узбекистан. Дисс. докт. юрид. наук*, Ташкент 2000.
- В.И. Чехарина, *Основы конституционного строя Республики Польша*, Москва 2004.