С.М. Адилходжаева,
член Комитета Сената Олий Мажлиса
Республики Узбекистан
по внешнеполитическим вопросам,
сенатор, доктор юридических наук

ИЗ ОПЫТА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ И РЕФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УЗБЕКИСТАНЕ

Создание в Узбекистане двухпалатного парламента усилило законодательную власть, расширив ее конституционные полномочия, и способствовало совершенствованию механизма «сдержек и противовесов» в отношениях между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Расширилось демократическое представительство регионов во власти. Значительно повысилось качество законодательной деятельности. Был осуществлен переход к профессиональному парламенту, что способствовало стабильности в стране и усилению государственной власти в целом.

К становлению современного парламентаризма был избран эволюционный подход. В мае 2000 года на второй сессии Олий Мажлиса Президент страны Ислам Каримов впервые высказал мысль о необходимости создания двухпалатного Парламента[1], отметив, что это необходимо именно для совершенствования законодательного процесса, повышения качества принимаемых законов, усиления роли регионов в парламенте, укрепления законодательной власти, увеличения ее полномочий, улучшения механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей.

В развитие этой идеи, поддержанной депутатами Олий Мажлиса, был подготовлен и проведен референдум, который состоялся в январе 2002 года. Население Узбекистана поддержало такую парламентскую реформу. В апреле 2002 года был принят Конституционный Закон «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти».

Затем депутаты парламента предложили внести соответствующие изменения в Конституцию страны, принятие которых законодательно определило бы правовой статус сенаторов и депутатов и порядок выборов в Олий Мажлис, отвечающий международным стандартам.

[1] Каримов И.А. Изменение и обновление – требование жизни. Речь на второй сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва, 25 мая 2000 г. // Наша высшая цель – независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т.: Узбекистон, т. 8, с. 470–472.



К 2005 г. был принят весь пакет законов, создающих законодательный фундамент для работы двухпалатного парламента. В этот пакет вошли: Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан», конституционные законы «Об итогах референдума и об основных принципах организации государственной власти», «О Сенате Олий Мажлис Республики Узбекистан», «О Законодательной палате Олий Мажлис Республики Узбекистан», законы «О Регламенте Сената Олий Мажлис Республики Узбекистан», «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлис Республики Узбекистан», «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлис Республики Узбекистан».

Была учтена растущая популярность двухпалатных парламентов во многих странах мира[1]. Только за последнюю треть XX века число двухпалатных парламентов в мире увеличилось с 45 до 67 и продолжает расти. В 2000 году существовало 67 двухпалатных парламентов. Сейчас их 76[2]. Такой «бикамерализм» оказывается весьма полезным для государственного строительства, так как политический компромисс сопровождается консолидацией различных политических сил в обществе[3].

Формирование двухпалатного парламента прежде всего направлено на развитие демократии и обеспечение стабильности в стране, необходимых для дальнейшего устойчивого развития прав и свобод личности. Законодательная палата и Сенат Олий Мажлис Республики обеспечивают и политическое, и региональное представительство, поскольку в парламенте представлены различные политические партии и социальные слои общества. В Законодательной палате Олий Мажлис представлены все политические партии страны. Либерально-демократическую партию Узбекистана представляет 41 депутат, Народно-демократическую партию Узбекистана – 28 депутатов. На долю партий «Фидокорлар», «Миллий тикланиш», «Адолат» приходится, соответственно, 18, 11, 10 мест в парламенте. Независимых избирателей представляют 14 депутатов. Учитывается, что политические партии – наиболее гибкие коммуникативные звенья в отношениях между обществом и властью, позволяющие чутко реагировать на социальные, политические и экономические изменения в стране – при условии адаптации своих программ к потребностям общества и государственным интересам[4].

На качественно более высокий уровень поднялся процесс принятия законов в связи с тем, что депутаты осуществляют свою деятельность на профессиональной основе (в соответствии с Законом «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлис Республики Узбекистан») и работают на постоянной основе в Законодательной палате. После принятия законов в нижней палате, они направляются в Сенат Олий Мажлис, где рассматриваются в соответствующих комитетах с привлечением экспертов. По каждому закону представляется в Кенгаш Сената квалифицированное заключение комитета. Только затем обсуждение закона вносится (решением Кенгаша) в повестку дня заседания Сената. Сенаторы – представители регионов страны, голосуя за одобрение закона, одновременно берут на себя и ответственность за его исполнение на соответствующей территории. Сенатор в связи с этим вправе высказать свое мнение с учетом интересов населения территории, которую он представляет. Но после принятия закон должен исполняться во всех регионах Республики единообразно и беспрепятственно.

Закон, одобренный Сенатом, в течение десяти дней направляется Президенту страны. Президент рассматривает закон в тече-

[1] Халилов Э.Х. Высший законодательный орган Республики Узбекистан. От формального представительства до реального парламентаризма. Т., 2001.

[2] Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций // Аналитический вестник № 22 (215) – Материалы международного семинара, М., 2003, с. 34-35.

[3] Парламентаризм: опыт зарубежных стран. Т., 2002, с. 18-20.

[4] Адилходжаева С.М. Вектор демократии: общество, политические партии, власть // ТДЮИ илмий маколалари тўплами, 2005, № 2, с. 2-6.

ние тридцати дней и, если у главы государства не возникают возражения, подписывает его. После чего закон публикуется в печати и вступает в законную силу.

Законодательная палата, Сенат Олий Мажлис и Президент образуют триединую систему принятия законов. В ее рамках существуют свои сдержки и противовесы. Так, Сенат может отклонить закон, принятый Законодательной палатой. В этом случае Сенат и Законодательная палата образуют согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших разногласий. После этого закон подлежит повторному рассмотрению Законодательной палатой.

В соответствии с зарубежным опытом совместная работа над совершенствованием закона – один из продуктивных видов сотрудничества между палатами, улучшающий взаимопонимания между сенаторами и депутатами[1].

Вместе с тем, после одобрения закона Сенатом Президент вправе возвратить закон со своими возражениями в Олий Мажлис. И это нормальная цивилизованная практика законодательной деятельности.

Сенат – новый орган в государственной структуре Узбекистана и поэтому особого внимания заслуживают его конституционный статус и функции.

Сенат соединяет в единое целое общегосударственные интересы и интересы регионов и одновременно обеспечивает в Олий Мажлис равновесие палат. В соответствии со ст. 77 Конституции Республики Узбекистан, Сенат Олий Мажлис является палатой территориального представительства. Поэтому в статье 80 Конституции Республики регламентированы его исключительные полномочия, большинство из которых обеспечивает конституционное закрепление механизма сдержек и противовесов в отношениях между ветвями власти.

В Сенате представлены в равном количестве – по шесть членов – от всех регионов Узбекистана, от Республики Каракалпакстан, двенадцати областей и г. Ташкента. Шестнадцать членов Сената назначаются Президентом. Таким образом, в Верхнюю палату парламента входят 100 сенаторов (семи национальностей: узбеки, каракалпаки, русские, туркмены, казахи, украинцы, корейцы). Представлены и практически все социальные слои населения общества: 15% представляют аграрный комплекс, 20% – системы науки, образования, культуры, 10% – это руководители крупнейших производственных предприятий. До 25 членов Сената в соответствии с Конституционным Законом «О Сенате Олий Мажлис Республики Узбекистан» могут работать в Сенате по постоянной основе. Сенат вправе принимать самые важные стратегические решения.

Функции Сената определяет такая юридическая категория, как компетенция. Главными функциями являются: представительная, законодательная и контрольная.

Статья 77 Конституции Республики Узбекистан признает Сенат органом государственной власти, осуществляющим, прежде всего, *представительскую функцию,* для того, чтобы эффективно задействовать весь региональный потенциал страны и гармонизировать территориальные и общегосударственные интересы. Представительство позволяет регулярно выявлять и решать территориальные проблемы и обеспечивает единообразную реализацию государственной стратегии во всем социально-политическом пространстве страны.

При этом местные Кенгаши народных депутатов представляют собой демократические институты, от которых во многом зависит эффективность реализации государственной стратегии на местах. Соответственно Сенат уделяет значительное внимание функциональным связям с ними, выступая как орган, способствующий развитию демократии, которую надо искать и в социальном опыте и мудрости, накопленных народом, а не в «вирусах демократии», полученных из других государств.

[1] Гнездилов М.З. Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе // Актуальные проблемы государственного строительства. Аналитический вестник № 34 (190), М., 2002, с. 52-55.

Через свою *законодательную функцию* Сенат на практике реализует стратегию государства, в том числе приоритеты, которые были обозначены Президентом страны на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлис Республики Узбекистан 28 января 2005 года.

Сущность *контрольной функции* Сената определяется тем фактом, что в условиях демократически организованной системы разделения властей право контролировать деятельность всех структур принадлежит народу. Соответственно для Сената цель контрольной функции состоит в улучшении исполнения законов во всех регионах. Для этого необходимо изучать реальное положение дел на местах, осуществлять координирующее взаимодействие с органами исполнительной и судебной власти, совершенствовать механизм реализации законов. Как отмечал автор классической теории о разделении властей Шарль Луи Монтескье, «чтобы образовать умеренное правление, надо уметь комбинировать власти, регулировать их, умерять, приводить их в действие, подбавлять, так сказать, балласту одной, чтобы она могла уравновешивать другую»[1]. Сенат в рамках системы сдержек и противовесов призван координировать и контролировать работу законодательной и исполнительной власти.

Эволюция государственности и развитие процесса демократизации общества необратимы, но должны опираться на такие законы, политическая и юридическая значимость которых состоит не только в регулировании уже сложившихся, но и в стимулировании развития новых, более прогрессивных общественных отношений.

В связи с этим новым этапом парламентской реформы стало принятие Конституционного Закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» и Закона «О внесении поправок в отдельные статьи (статью 89; п. 15 статьи 93; ч. 2 статьи 102) Конституции Республики Узбекистан», которые были предложены Президентом страны. Данные законы призваны активизировать деятельность политических партий в обществе и властных структурах и открывают дорогу дальнейшим демократическим преобразованиям.

Значение Конституционного Закона Республики Узбекистан «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны» определяют четыре следующие его позиции.

Во-первых, по закону возрастает роль политических партий в формировании не только законодательной, но и исполнительной власти. В соответствии со ст. 4 закона кандидатура премьер-министра Республики представляется для утверждения Законодательной палатой и Сенатом Олий Мажлис Президентом страны после консультаций с каждой из фракций политических партий, представленных в Законодательной палате. В процессе консультаций фракции политических партий в парламенте могут открыто выразить свое мнение о кандидате на пост премьер-министра. По ст. 6 Конституционного закона и кандидатуры на должность хокима области и города Ташкента представляются Президентом Узбекистан после проведения консультаций с каждой из существующих в соответствующих Кенгашах народных депутатов партийных групп.

Во-вторых, в Конституционном законе установлены нормы, гарантирующие права фракции политической партии, объявившей себя парламентской оппозицией. В демократической стране парламент должен учитывать соотношение политических сил в обществе. Соответственно очень важно, чтобы оппозиционные партии имели гарантированное право на свободное выражение своего мнения. По данному закону фракция оппозиционной партии имеет право на внесение альтернативных редакций проектов законодательных актов, на занесение в протокол пленарного заседания Законодательной палаты своего особого мнения по обсуждае-

[1] Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1995. с. 215.

мым вопросам и на гарантированное участие ее представителей в согласительной комиссии по законам, отклоненным Сенатом Олий Мажлис. Таким образом, реализуется один из важнейших демократических принципов в развитии парламентаризма – учет мнений парламентского меньшинства в принятии решений.

В-третьих, Конституционный закон создает правовую основу для дальнейшего совершенствования механизма сдержек и противовесов между ветвями власти. В соответствии со ст. 5 закона вопрос об освобождении премьер-министра Республики от должности может быть поставлен по инициативе фракций тех или иных политических партий в парламенте. Согласно ст. 7 и партийным группам областных, Ташкентского городского Кенгашей народных депутатов для повышения эффективности контрольных функций дано право инициировать представление Президенту Республики обоснованных заключений о неудовлетворительной деятельности лиц, утвержденных на должность хокима области и города Ташкента. Все это также способствует совершенствованию механизма сдержек и противовесов в отношениях между представительной и исполнительной ветвями власти и реализации одной из основных функций политических партий – участию в формировании органов власти и контроле за их деятельностью.

В-четвертых, закон стимулирует активизацию деятельности политических партий на местном, областном, центральном уровнях управления и развитие связей между партиями и депутатами, представляющими их в органах власти.

Необходимо признать, что политическими партиями еще недостаточно активно ведется работа на местах. Им нужны и свежие силы в регионах Узбекистана. Они нужны и обществу в целом, так как политическая активность масс в рамках партийных движений имеет большое социальное значение, в том числе и потому, что препятствует вовлечению масс в течения религиозно-экстремистского характера. Политические партии должны быть активным субъектами гражданского общества, иметь прочные вертикальные и горизонтальные связи, сильное организационное ядро и объединяющую людей идеологию.

Каждая страна проходит свой путь развития демократии. Создание и деятельность двухпалатного парламента в Узбекистане – важный шаг на пути укрепления демократических институтов, на пути развития связей между политическими партиями, общественными организациями, органами самоуправления граждан. Это путь развития узбекской национальной государственности, предусматривающий соединение демократических ценностей цивилизованного мира с историческими традициями и политическим опытом страны с ее самобытной культурой. Независимая демократическая национальная государственность – фундамент, который обеспечивает демократическое развитие Республики и в последующий исторический период.