

67 21543/1
X.172

Э. Х. ХАЛИЛОВ



**ВЫСШИЙ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**ОТ ФОРМАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
ДО РЕАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**



JT0000001388

"ЎЗБЕКISTОН"

Э. Х. ХАЛИЛОВ



**ВЫСШИЙ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН:**

**ОТ ФОРМАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
ДО РЕАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**

ТАШКЕНТ - "ЎЗБЕКИСТОН" - 2001

Ответственные редакторы: БУГРОВ Б.И.,
САИДОВ А.Х.,
СОН Л.Н.

Халилов, Эркин Хамдамович.

Высший законодательный орган Республики Узбекистан: от формального представительства до реального парламентаризма/Отв. ред. Б.И. Бугров, А.Х. Саидов, Л.Н. Сон. Т.: Ўзбекистон, 2001. 352 с.

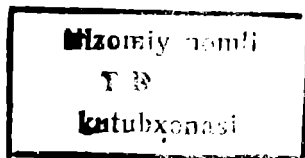
Монография доктора юридических наук Халилова Э. Х. посвящена теоретическим и практическим проблемам становления и развития высшего законодательного органа Республики Узбекистан. На основе научно-теоретического анализа сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию статусных аспектов организации, компетенции и функционирования Парламента Узбекистана, по дальнейшему развитию его деятельности.

Книга рассчитана, прежде всего, на юристов — практиков и теоретиков, а также студентов юридических вузов, политологов, историков, философов, социологов. Она может быть рекомендована депутатам, работникам избирательных комиссий, деятелям политических партий, других общественных объединений и всем тем, кто интересуется вопросами парламентаризма и институтами национальной государственности Республики Узбекистан.

ББК 67.400.6(5У)

X $\frac{120100000 - 68}{M351(04)2001}$ - 2001

ISBN 5-640-02983-8



От автора

В этой книге даны в комплексном изложении самые первые и общие сведения о становлении и развитии институтов парламентаризма в Узбекистане. Надеюсь, она привлечет широкий круг читателей, которые интересуются процессом развития парламентаризма в нашей стране и формирования правового государства. Но особенно полезной она может стать для юристов — студентов и аспирантов, преподавателей вузов, научных и практических работников, то есть для тех, от кого зависит сегодняшний и завтрашний день юридической науки и практики. Им она прежде всего и адресована.

Предлагаемая работа не претендует на всеохватывающий, doskonaльный анализ вопросов становления и развития высшего законодательного органа государственной власти Республики Узбекистан, его многогранной деятельности. В одной, относительно небольшой, монографии невозможно проанализировать все стороны и аспекты развития высшего законодательного органа страны, его правового статуса. В настоящей книге поставлена и в основных чертах осуществлена более скромная задача — дать представление о становлении и развитии высшего законодательного органа Узбекистана, сконцентрировать внимание на анализе ряда ключевых, основополагающих вопросов зарождения и утверждения принципов парламентаризма в политической жизни страны. Эта задача определила и стиль изложения: так как книга рассчитана, главным образом, на людей, знакомых с основами теории государства и права, то элементарные юридические положения в ней не воспроизводятся. Автор, насколько мог, стремился к простоте изложения, но при этом старался избежать элементов публицистики в пользу профессионального, научного подхода. Об этом говорит и то, что основу

данной книги составили диссертационное исследование автора, ряд статей и других его научных работ, опубликованных в 1991 — 2000 годах.

При подготовке книги автор опирался на свой личный опыт работы в законодательном органе страны. Депутатская деятельность многое дала автору в том плане, что довелось увидеть законодательный орган изнутри на переломном историческом этапе обретения и укрепления государственной независимости, строительства основ демократического правового общества в Узбекистане.

Важнейшее методологическое значение при подготовке этой книги имели фундаментальные труды и выступления Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова. Прежде всего его концептуальные идеи легли в основу становления и развития подлинного парламентаризма в Узбекистане. Кроме того, именно деятельность главы нашего государства во многом способствовала тому, что парламент страны нарабатывал опыт, и, несмотря на отдельные внутрифункциональные изъяны и неувязки во взаимоотношениях с другими институтами государственной власти, его курс на демократизацию законодательной системы был очевиден.

Автор надеется, что материал, содержащийся в работе, поможет задуматься о путях развития современного парламентаризма, направлениях его совершенствования. В основе представлений о будущем Парламента Узбекистана должна лежать идея демократического развития общества, преодоления пережитков прошлой тоталитарной системы. В работе сделана попытка показать, что эти представления не расходятся с действительностью, что наше общество не только на словах, но и на деле постепенно продвигается к господству права, к правовому государству. Конечно, путь к обозначенным ценностям оказался непростым. Но достигнутые к сегодняшнему дню результаты еще раз убеждают, что трудности, с которыми мы столкнулись, не являются основанием для отказа от выбранных целей. Именно эта мысль стала стержнем настоящего исследования.

ВВЕДЕНИЕ

Формирование правовой государственности — сложный и длительный процесс, сопряженный с преодолением многих трудностей. В ряду проблем становления правового государства в Узбекистане важное место занимают вопросы, связанные с государственными институтами, функционирующими на принципах парламентаризма, ибо к началу XXI века окончательно утвердилась непреложная истина — не может быть в стране полноценной демократии без полномочного парламента. Не случайно представления о демократии граждане связывают со своей реальной возможностью участвовать в управлении государством, а через парламент — влиять на законотворческий процесс.

История парламента как такового исчисляется веками. И на протяжении всех сменяющихся эпох последовательно меняется роль парламента, его суть обогащается новыми идеями, принципами, опытом организации и деятельности. Идеи парламентаризма, возникнув на рубеже первого тысячелетия в Риме, Англии и Испании и воплотившись в виде народных собраний, прошли затем несколько этапов практического становления, прежде чем обрели статус государственного форума.

Таким образом, парламент как институт государства прошел длительную историю. Главная тенденция развития парламентаризма заключается в том, что парламента находятся в фокусе общественной жизни. Разумеется, каждое государство по-своему решает вопросы устройства и функционирования парламента, но это не исключает наличия общих признаков, которые учитываются в парламентской практике. В этой связи чрезвычайно важно обеспечить изучение опыта становления и развития парламентских институ-

тов, понимания их роли и места в прошлом, проследить эволюцию их природы и сущности в настоящем, наметить перспективы развития в будущем.

Становление высшего законодательного органа Узбекистана имеет свои специфические особенности, обусловленные историческим прошлым. Национальная специфика предполагает различные формы и методы государственного строительства. Избранная конкретная форма такого строительства есть синтез всеобщего с национально-историческим, специфичным. Недаром познание любого социального явления предполагает, в первую очередь, определение того, как оно возникло в конкретных условиях определенной исторической эпохи, какие основные этапы прошло в своем развитии, как изменилось в процессе этого развития, какова тенденция его движения в перспективе. Эти положения имеют основополагающее значение для рассмотрения любых социальных явлений, в том числе такого важного института, как парламент. Тем более, как свидетельствует практика, становление парламентаризма — сложный, подчас мучительный процесс. В нем проявляются особенности исторического момента, общественного и государственного бытия каждой конкретной страны, национальных традиций, правовой культуры и политической воли народа. И, естественно, развитие общественной практики, ход исторического развития не могут не приводить и к изменению теоретических представлений о законодательном органе страны.

Законодательная власть — важнейшая составная часть государственной власти. Ее совершенствование связано с исторической эволюцией всей системы государственной власти. Поэтому всесторонний анализ проблем становления и развития высших законодательных органов имеет фундаментальное значение для теории и практики государственного строительства, для будущего парламентаризма в Узбекистане. А между тем для определения будущего необходимо тщательно, объективно изучать прошлое. Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов отмечал: “Нацию надо беречь, а для этого нужно изучать ее подлинную историю, хранить и оберегать ее”¹. Следовательно, исторический подход является неотъемлемым элементом политико-правового анализа, без которого нельзя дать адекватную трактовку политической реальности.

¹ Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками. Т.: Узбекистон, 1999. Т. 7. С. 292.

Исследование вопросов избрания высшего законодательного органа страны, его основных организационно-институциональных структур, проблем законодательной деятельности и других функций парламента является одной из важных, актуальных задач юридической науки. От научного познания сущности, характера и особенностей парламентаризма в Узбекистане в значительной степени зависит успех проводимых государственно-правовых реформ.

Исследование путей развития высшего законодательного органа страны приобретает особое значение в наши дни, когда можно подвести определенные итоги истекшего десятилетия независимого развития Узбекистана. На основе изучения накопленного за годы независимости небольшого, но богатого опыта легче решать вопросы совершенствования институтов парламентаризма в целях усиления их действенной роли в государственной и общественной жизни страны. Принципы парламентаризма являются ключевыми вопросами, объектом исторического осмысления и государственной политики. Повышенный интерес к ним мотивируется тем, что в Узбекистане происходит бурное развитие новых идей, в том числе и прежде всего связанных с совершенствованием парламентаризма. Но, пожалуй, главная причина повышенного интереса в политической жизни Узбекистана к истории и развитию парламентаризма — это существование и разрешение ряда проблем, связанных с этими принципами, с эволюцией некоторых институтов национальной государственности.

Эти и многие другие вопросы четко обозначают круг проблем, требующих глубокого научного анализа, политико-правового осмысления и обобщения, разработки методологии развития парламентаризма. Тем более что практика парламентаризма на сегодняшний день значительно опережает его теорию.

Степень изученности рассматриваемой проблемы характеризуется серьезными пробелами в формировании адекватной потребностям парламентаризма теории парламентского права, что во многом обусловлено неоднократной сменой моделей организации государственной власти в Узбекистане на протяжении XX века, а также принципиальным отрицанием совместимости парламентаризма с принципами представительства в советскую эпоху. Такой подход к парламентаризму надолго задержал его развитие в Узбекистане.

В странах с парламентской демократией наблюдается устойчивое возрастание интереса к институтам парламентаризма как в смыс-

... поддержанию на необходимом уровне эффективности, так и в плане изучения теоретиками и практиками парламентаризма, студентами и слушателями юридических, политологических и иных учебных заведений. Но несмотря на то что за годы независимости в Узбекистане создана достаточно надежная правовая база деятельности высшего органа законодательной власти, накоплен определенный опыт парламентской работы, к сожалению, деятельность национального парламента, как и его роль и место в структуре государственной власти Узбекистана, все еще не является темой всесторонних, глубоких научных разработок.

В советский период для юридической литературы был характерен негативный аспект классовости, односторонности, неполноты и, зачастую, недостоверности. В исследованиях использовалась лишь марксистско-ленинская методология. В них, как правило, гипертрофированно отражались роль и место законодательного органа в системе государственной власти, в то время как практика свидетельствовала о серьезном принижении, выхолащивании роли, функций, формы влияния и воздействия законодательного органа на все процессы государственной и общественной жизни страны. Если даже многие фактические данные, собранные исследователями, верно отражали действительность, большинство принципиальных выводов, особенно относящихся к социальным аспектам государственного строя, оценке роли тех или иных институтов законодательных органов, были ошибочными.

Вместе с тем нельзя автоматически относить советский период полностью к неплодотворному времени для юридической науки. Такое пренебрежительное отношение было бы неуважительным, как к памяти ушедших из жизни ученых, так и к тем, кто сегодня продолжает работать в этой области. Следует признать, что работы того периода имеют определенную историко-познавательную ценность и содержат немало заслуживающих внимания теоретических выводов, которые необходимо проанализировать исходя из сегодняшних объективных реалий. С этой точки зрения заслуживают внимания исследования таких ученых советской правовой науки, как Александров Н.Г., Алексеев С.С., Братусь С.Н., Жилинский С.Э., Златопольский Д.Л., Косицин А.П., Кудрявцев В.Н., Кутафин О.Е., Лукьянов А.И., Питголкин А.С., Пискотин М.И., Портнов В.П., Раджабов С.А., Разгон А.И., Самощенко И.С., Сандровский К.К., Славин М.М., Слива А.Я., Черниловский З.М., Чистяков О.И., Шафир М.А., Явич Л.С. и другие, в трудах которых, в

частности, освещаются теоретические вопросы организации и деятельности государственных органов, в том числе законодательных органов бывшего СССР и составлявших его республик.

Отдельные этапы создания и развития высшего законодательного органа Узбекистана в советский период исследовались в трудах Агзамходжаева А.А., Васиковой М.С., Гордиенко А.А., Ишанова А.И., Караходжаевой Д.М., Манелиса Б.Л., Мухамедовой Р.Х., Непомнина В.Я., Саматовой Х.С., Сулаймановой Х.С., Султанова С.А., Уразаева Ш.З., Хакимова М.Х., Чарыярова У.Ч., а также авторами "Истории Советского государства и права Узбекистана", изданной в трех томах.

С распадом СССР во вновь образованных государствах стали появляться научные труды, в которых более объективно исследуются история и развитие политических систем, в том числе проблемы образования, функционирования, компетенции законодательных органов, их роль и место в общественной и государственной жизни. В качестве примера можно привести работы российских исследователей Бессарабова В., Васильевой Т.А., Венгерова А.Б., Горобца В.Д., Ёлчева В.А., Казимирчука В.П., Керимова А.Д., Керимова Д.А., Крыловой Н.С., Котелевской И.В., Лапаевой В.В., Лившица Р.З., Нерсесянца В.С., Полениной С.В., Селезнева Г.Н., Страшуна Б.А., Тихомирова Ю.А., Топорнина Б.Н., Туманова В.А., Чиркина В.Е., казахстанских исследователей Абдыкаримова О.А., Зиманова С.З., Назарбаевой Д.Н., Окушевой Р.Т., Сапаргалиева Г.С., Сартаева С.С. и других.

В Узбекистане в годы независимости эти проблемы затрагиваются в работах Адълкариева Х.Т., Азизходжаева А.А., Бабаева Х.Б., Жумаева Р.З., Исламова З.М., Каюмова Р.К., Ниятуллаева С.Д., Саидова А.Х., Султанова С.А., Таджиханова У., Уразаева Ш.З., Файзиева М.М., Файзуллаева Т., Хусанова О.Т. и других.

Труды перечисленных и других авторов оказали большую помощь в теоретическом осмыслении исследуемой проблемы, внесли известный вклад в ее разработку, но в целом не исчерпали. Ибо большинство работ отражает отдельные аспекты институтов парламентаризма, рассматривают их в качестве прикладных для решения иных научных целей и задач. К сожалению, до сих пор в современной юридической литературе Узбекистана отсутствуют монографические исследования, посвященные комплексному теоретическому рассмотрению проблем становления и развития высшего законодательного органа страны.

Поэтому основной целью настоящего исследования является теоретический анализ практики становления и развития высшего законодательного органа Узбекистана, зарождения и утверждения принципов парламентаризма в политической жизни страны. При этом осуществлена попытка выйти за рамки прежних стереотипов в трактовке законодательной власти, раскрыть ее содержательную характеристику на новой концептуальной основе, то есть на основе принципа разделения властей и идеологии национальной независимости.

Ходом исследования руководило стремление создать комплексную работу, которая бы органично соединяла отечественный научный и практический материал с зарубежным опытом. Привлекая разнообразный материал с охватом широкого круга различных, тем не менее относящихся к теме работы, проблем и вопросов, мы стремились прежде всего провести правовое исследование явлений еще не изученных, дать им научное обоснование. Исходя из этого, в работе ставятся следующие задачи:

— проанализировать историю и основные этапы развития высшего законодательного органа Узбекистана;

— с учетом пересмотра и переоценки многих исторических фактов и явлений критически проанализировать и переосмыслить сущность и роль высшего законодательного органа Узбекистана в советский период, создать объективную картину всего механизма жизнедеятельности этого органа власти;

— исследовать процесс демократизации порядка формирования высшего законодательного органа Узбекистана, обусловленного волной демократических идей, прокатившейся по республикам бывшего СССР к концу восьмидесятых годов двадцатого столетия;

— изучить процесс демократизации деятельности высшего законодательного органа в условиях реформирования политической системы и становления независимости Республики Узбекистан, показать политическую эволюцию советской формы представительства в парламентскую;

— осветить процесс создания и совершенствования избирательной системы независимого Узбекистана;

— проанализировать избирательную систему и практику формирования Олий Мажлиса — Парламента Республики Узбекистан;

— отразить особенности организационно-институциональных структур Олий Мажлиса;

— провести сравнительно-правовое исследование порядка образования и деятельности основных организационно-институциональных структур Олий Мажлиса с аналогичными структурами парламентов зарубежных стран;

— раскрыть специфику компетенции Олий Мажлиса, осуществить глубокую научно-теоретическую проработку основных направлений его деятельности: законодательной, контрольной и внешнеполитической. При этом особое внимание уделить законодательной деятельности Олий Мажлиса, которая является главной функцией этого органа;

— на основе научно-теоретического анализа сформировать предложения и рекомендации, направленные на совершенствование статусных аспектов организации, компетенции и функционирования Парламента Узбекистана, дальнейшее развитие практики деятельности высшего законодательного органа страны.

В исследовании широко применялись различные научные методы анализа: исторический; статусно-правовой; сравнительно-правовой; статистический; социологический и другие, обусловливаемые конкретным кругом вопросов и проблематикой. Такой подход позволил достаточно полно проанализировать организацию, компетенцию, функционирование высшего законодательного органа в различные периоды истории Узбекистана.

Важное значение для теоретического переосмысления и выработки подлинно научной методологии исследовательских подходов имели фундаментальные труды Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова. В его произведениях содержится множество научно обоснованных и всесторонне аргументированных решений сложных проблем в области строительства национальной государственности. Его идеи во многом легли в основу становления и развития парламентаризма в Узбекистане.

Теоретические выводы нашей работы опираются на Конституцию, законы и другие нормативно-правовые акты Республики Узбекистан, а также на правовую и социальную практику.

В ходе исследования было использовано и впервые введено в научный оборот большое количество архивных материалов: фонды Центрального государственного архива Республики Узбекистан, Текущего архива Олий Мажлиса и Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан, стенографические отчеты заседаний высшего законодательного органа Узбекистана, сборники нормативных актов государственных органов. Существенную помощь

в проведении исследования оказали материалы, информационно-аналитические записки, справочные и иные разработки различных подразделений Секретариата Олий Мажлиса.

Применительно к теме исследования изучена и использована юридическая, историческая, философская, политологическая, социологическая и другая литература, посвященная общим вопросам становления и развития государственности в Узбекистане. При этом большое внимание уделялось как трудам ученых Узбекистана, так и зарубежных ученых. Существенным источником служили материалы периодических изданий.

Настоящая книга является специальной монографической работой, посвященной теоретическим и практическим проблемам становления и развития высшего законодательного органа, попыткой комплексного исследования основных институтов парламентаризма в Узбекистане. Новизна ее заключается прежде всего в самой постановке проблемы, в выборе круга рассматриваемых вопросов, излагаемых в положениях и выводах, а также в стремлении при анализе той или иной проблемы найти нетрадиционное, авторское решение.

Наиболее важные положения, обладающие новизной и выносимые на страницы этой книги, состоят в следующем:

1. Исследование истории становления и развития высшего законодательного органа позволило выделить основные этапы этого процесса, выявить тенденции и стратегию развития парламентаризма в Узбекистане.

2. Глубокий историко-правовой анализ процессов становления и этапов развития высшего законодательного органа с учетом пересмотра и переоценки многих исторических фактов и явлений позволил создать объективную картину всего механизма жизнедеятельности государственных органов Узбекистана, осуществлявших компетенцию законодательной власти в советский период. Характерный для того времени правовой нигилизм в сочетании с нигилизмом государственным отрицательно влияли на содержание, формы, методы и темпы государственно-правового строительства, препятствовали формированию надлежащих государственно-правовых форм, институтов и процедур нормализованной и упорядоченной жизни народа и общества Узбекистана. Становление законодательного органа Узбекистана в советский период осуществлялось в неблагоприятных условиях отсутствия демократических традиций, опыта парламентаризма, конституционализма и разделения влас-

тей. Исторический опыт, убедительно продемонстрировавший пороки административно-командной системы, свидетельствует о том, что представительные органы Узбекистана в тот период были неразвиты, их реальные властные полномочия были неполными, сами они находились в значительной зависимости от неограниченной и слабо контролируемой (а нередко и бесконтрольной) партийной и центральной исполнительной власти.

В целом анализ советского периода показал, что законодательного корпуса, парламента в собственном смысле этого понятия, в системе государственной власти Узбекистана никогда не было.

3. Исследование деятельности законодательного органа в условиях реформирования политической системы и становления независимости Узбекистана позволило сделать вывод о том, что в этот период в стране были созданы институт, заложивший основу парламентаризма, и законодательная база, которая явилась по существу фундаментом национальной государственности, а также начался процесс последовательного создания политического строя, соответствующего общепризнанным принципам и нормам международного права, менталитету народа Узбекистана, строя, который стал гарантом гражданского мира и межнационального согласия в стране. Но только с обретением независимости и принятием новой Конституции в Узбекистане были созданы реальные условия для становления и развития парламентаризма.

4. Конституция независимого Узбекистана явилась ядром, основой нового избирательного законодательства. На базе этой Конституции впервые в истории Узбекистана с учетом мирового опыта была создана собственная демократическая избирательная система, которая обеспечивает проведение свободных, справедливых выборов и служит важнейшей гарантией необратимости демократических преобразований в стране.

Анализ выборов в Олий Мажлис, проведенных в условиях новой избирательной системы, свидетельствует о том, что важнейшим итогом этих выборов явилась идейно-политическая дифференциация законодательного органа и возникшая в его рамках расстановка основных партийно-политических сил. Отсюда следует вывод, что демократическая избирательная система является мощным стимулом и катализатором образования устойчивого политического спектра, именно в ходе избирательной кампании шлифуются идейные платформы и формируется социальная база партий.

5. Конституционно-правовое закрепление Олий Мажлиса знаменует не просто отказ от ранее существовавшего Верховного Со-

вета, а становление и развитие истинного парламентаризма в Узбекистане, то есть демократической системы организации законодательной власти, структурно и функционально основанной на принципах разделения властей, верховенства закона при особой роли парламента. В связи с этим в центре внимания настоящего исследования находится идея и концепция непрерывного возрастания роли и значения высшего законодательного органа как наиболее авторитетного выборного органа государственной власти. Успешное строительство демократического правового государства в Узбекистане возможно при нахождении собственных, адекватных реальной ситуации путей развития и разработке стратегической программы парламентского строительства. Исходя из этого, вносятся предложения, направленные на дальнейшее совершенствование основных институтов парламентаризма, обосновывается необходимость создания новой самостоятельной юридической учебной дисциплины — “Парламентское право Республики Узбекистан”.

6. Исследования современных проблем теории и мировой практики парламентаризма явились основанием для вывода о том, что, во-первых, в Узбекистане создан полноценный самостоятельный парламент, который дважды прошел проверку состоятельными выборами в условиях многопартийности, во-вторых, парламентаризм Узбекистана имеет свои отличия, обусловленные в значительной степени особенностями организационно-институциональных структур Олий Мажлиса. Анализ этих особенностей позволил прогнозировать то, что по мере создания объективных условий (образования достаточного слоя профессиональных политиков и развитой многопартийной системы, формирования электората — избирателей с соответствующей политической культурой, создания необходимой правовой базы и др.) и дальнейшего развития институтов национальной государственности деятельность Парламента Узбекистана будет все больше основываться на работе депутатов исключительно в Олий Мажлисе, то есть на работе депутатов-профессионалов.

7. Исходя из того что в Узбекистане произошло становление законодательной ветви власти, получили развитие национальные парламентские традиции, а также с учетом многонационального состава народа Узбекистана и большой территории страны, в настоящей работе получает дальнейшее обоснование и развитие предложение Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова о це-

лесообразности изменения структуры парламента и перехода от однопалатной системы к двухпалатной.

8. На основе сравнительно-правового исследования порядка образования и деятельности основных организационно-институциональных структур в различных странах, а также на базе системного анализа национального законодательства и практики функционирования этих структур в Парламенте Узбекистана в книге сформулированы конкретные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования образования и деятельности Кенгаша, комитетов и комиссий, а также депутатских фракций и блоков Олий Мажлиса.

9. Впервые в правовой науке Узбекистана предпринята попытка дать нормативное определение такой важнейшей организационно-институциональной структуры парламента, как депутатская фракция.

Анализ деятельности депутатских фракций и блоков Олий Мажлиса позволяет констатировать, что многопартийность на территории Узбекистана является бесспорным фактом. Вместе с тем следует признать, что процесс формирования развитой многопартийной системы находится на начальной стадии, идет сложно и негладко. Во многом это связано с отсутствием должной политической культуры, опыта взаимодействия партий и государственной власти. В связи с этим научный и практический интерес представляет обоснованное в данной работе предложение о необходимости формирования "партийного права" как подотрасли конституционного (государственного) права. Основными источниками этой подотрасли являются Конституция Узбекистана и законы о политических партиях, общественных объединениях, о выборах.

10. В книге особое внимание уделяется вопросу компетенции Парламента Узбекистана, который относится к числу базовых вопросов в юридической науке и политической практике. Ответ на него позволяет определить, как и в какой мере законодательный орган выполняет свою социальную роль в государстве, каковы его отношения с иными государственными институтами. На основе теоретического анализа и обобщения накопленного опыта вносятся предложения, направленные на повышение эффективности и совершенствование правовой регламентированности законодательной, контрольной и внешнеполитической деятельности, выявляются резервы дальнейшей демократизации этих институтов.

11. Законодательная деятельность трактуется в работе как наиболее важная и объемная деятельность Парламента Узбекистана. Признается, что благодаря этой деятельности в стране достигается цель по формированию, прежде всего, главного слоя правового регулирования, а верховенство закона приобретает определяющий смысл в правовой системе.

Осуществлен теоретический анализ законодательного процесса и его стадий. Излагая различные точки зрения, обосновывается вывод о том, что законодательный процесс — это само содержание работы парламента, практическая реализация, олицетворение осуществления законодательной деятельности Олий Мажлиса, что порядок деятельности по созданию закона и сама законодательная деятельность — это единый, совокупный и органичный процесс.

12. Впервые в правовой науке Узбекистана на основе исследования обширного и разнообразного материала выявляются исключительная роль и личный творческий вклад Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова в становление и развитие Парламента Узбекистана.

Думается, что теоретические выводы, суждения, обоснования, предложения и рекомендации, содержащиеся в настоящей книге, могут быть полезны в процессе совершенствования институтов национальной государственности и развития правовой системы Узбекистана. Отдельные положения могут быть также использованы в дальнейших научных разработках и в преподавании учебных курсов по теории и истории государства и права, конституционно-му (государственному) праву, а также различных спецкурсов в юридических учебных заведениях.

Раздел I
СОВЕТЫ: ЭПОХА ФОРМАЛЬНОГО
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА



У-5745

Глава I. ВЫСШИЙ ОРГАН ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УЗБЕКИСТАНА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

§ 1. Высший орган законодательной власти в период образования узбекской национальной государственности (1917—1924 гг.)

В ходе исследования вопросов становления и развития высшего органа законодательной власти Республики Узбекистан со всей очевидностью выяснилось одно существенное обстоятельство: без глубокого анализа и знания истории становления законодательной власти Узбекистана с учетом пересмотра и переоценки многих исторических фактов и явлений в связи с разрушением советской империи, без критического осмысления сущности и роли государственного органа Узбекистана, выполнявшего в советский период функции законодательной власти, невозможно создать объективную картину всего механизма жизнедеятельности этого органа власти. Данное обстоятельство важно не только как исторический экскурс к истокам становления законодательного органа Узбекистана, но и как основа формирования научных выводов и воззрений относительно Олий Мажлиса — совершенно нового высшего законодательного органа независимого Узбекистана. “Чтобы оценить, какие перемены произошли в нашей жизни, — говорил Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, — мы должны еще раз вспомнить, какое наследство нам исторически досталось от старой, тоталитарной системы, от бывшего Союза”¹.

Иными словами, знание истории является для нас практической потребностью. Как правильно отмечает российский ученый В.О. Ключевский, “прошлое нужно знать не потому, что оно прошло, а потому, что, уходя, не умело убрать своих последствий”². Ведь только в соответствующем историческом контексте можно понять становление и развитие теории и практики национальной государственности

¹ Каримов Ислам. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на XIV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 14 апреля 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 3.

² См.: Парламенты мира: Сб. М.: Интерпракс, 1991. С. 580.

ти, их содержание, смысл и значение. С одной стороны, именно опыт становления, развития и кризиса советской империи поможет избежать многих ошибок, которые были свойственны централистскому процессу создания единого союзного государства, субъекты которого были лишены независимости. С другой — распад Союза ССР также приобретает значение исторического опыта, позволяющего выявить причины дезинтеграции федеративного государства, уяснить бесперспективность попыток восстановления единого экономического и политического пространства путем его юридическое оформление на базе известных политико-правовых структур.

Изучение названного опыта должно сопровождаться новыми подходами к его оценке. "...Мы должны оглянуться на пройденный путь, заново прожить его мысленно и оценить с точки зрения основных особенностей эпохи"¹. Нуждается в коренном изменении культивируемый в советской науке подход к анализу форм объединения народов в единое государственное образование в качестве исключительно прогрессивной тенденции, не допускающей каких-либо альтернатив. При этом апологетические оценки распространялись даже на самые мрачные периоды объединительной политики, проводившейся коммунистической партией. В работах, посвященных истории и теории советской государственности, не находилось места для критического анализа тех процессов, которые приводили к объединению народов и наций в рамках одного государства.

Между тем, как утверждает российский исследователь В.А. Ржевский, история прежнего Союза не одномерна². На фоне естественного тяготения к интеграции как общей тенденции межнационального развития имелось немало фактов противоположного характера, которые свидетельствовали о захвате территорий и аннексионистском присоединении отдельных народов под видом их вхождения в "братский союз" республик. Да и сама интеграция во многом отражала имперское сознание, которое складывалось веками. Поэтому понятно стремление республик бывшего СССР сбросить груз искусственных конструкций прежнего "федеративного" государства. Свыше 70 лет они жили в многонациональном государстве, которое, согласно Конституции, было федерацией. Однако фактически государство было унитарным. Считалось, что национальный вопрос

¹ Каримов Ислам. Наша цель: свободная и процветающая Родина. Т.: Узбекистон, 1996. Т. 2. С. 293.

² См.: Ржевский В.А. О юридической природе форм нового содружества независимых государств // Государство и право. 1992. № 6. С. 27.

в стране решен, связанных с ним проблем не существует. Поэтому субъекты федерации — союзные республики — оказывались административными подразделениями без самостоятельных прав. Нет необходимости возвращаться к этим вопросам вновь. Они подробно описаны в научной литературе. В данной главе хотелось лишь показать, как провозглашенный формальный федерализм при фактической унитарности проявлял себя в формировании органов законодательной власти Узбекистана.

Следует сразу же оговориться, что история становления и развития законодательной власти в советском Узбекистане нами рассматривается только из вышеуказанных соображений, тогда как некоторые исследователи до недавнего времени считали, что история органов государственной власти в советский период может быть фундаментом новой государственности в Узбекистане. Так, например, С.А. Султанов писал: «Систематический анализ подобного рода проблем имеет воистину фундаментальное значение для теории и практики государственного строительства»¹.

Необходимо подчеркнуть, что в нашей работе критическому анализу и переосмыслению подвергается деятельность и сущность законодательного органа в Узбекистане в советский период, прежде всего, на базе литературных и правовых источников. Поэтому все наши выводы и предложения основаны на трудах историков, философов и юристов, которые непосредственно или косвенно занимались вопросами становления и развития государства и права в советском Узбекистане².

Важно отметить, что, несмотря на наличие большого количества литературных источников, до сих пор в исторической и юридической литературе отсутствуют специальные монографические

¹ Султанов С.А. Органы государственной власти Республики Узбекистан. Становление и основные этапы развития (1917—1937 гг.): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Т., 1994. С. 3.

² Более подробно см.: История Узбекской ССР. Т.: Изд-во АН УзССР, 1957. Т. 2; История советского государства и права Узбекистана: В 3 т. Т.: Фан, 1960. Т.1; 1963. Т.2; 1968. Т.3.; Агзамходжаев А.А. Образование и развитие Узбекской ССР. Т.: Фан, 1971; Васикова М. Законодательная деятельность Узбекской ССР. Т.: Узбекистан, 1973; Ишанов А. Роль Компартии и Советского правительства в создании национальной государственности узбекского народа. Т.: Узбекистан, 1978; Непомнин В.Я. Исторический опыт строительства социализма в Узбекистане (1917—1937 гг.). Т.: Госиздат УзССР, 1960; Султанов С. Верховный Совет Узбекской ССР. Т.: Госиздат УзССР, 1959; Уразаев Ш.З. Туркестанская АССР и ее государственно-правовые особенности. Т.: Госиздат УзССР, 1958; Хакимов М.Х. Развитие национальной советской государственности в Узбекистане в период перехода к социализму. Т.: Фан, 1965 и др.

исследования, посвященные истории возникновения, развития, правового статуса и деятельности законодательных органов Узбекистана. В некоторой степени этот пробел восполняется книгой С.А. Султанова “Верховный Совет Узбекской ССР”

Когда мы обращаемся к традициям в развитии советской государственности, то обычно начинаем отсчет времени с октября 1917 года. Как пишет российский правовед М.И. Пискотин, это вполне закономерно, революция заново творила государственно-правовую систему и идеологию, опираясь на марксистско-ленинскую теорию¹. Как известно, процесс формирования и развития законодательного органа на территории нынешнего Узбекистана тоже берет свое начало с 1917 года, когда после октябрьского переворота в России образовалась сначала Туркестанская АССР², а потом Узбекская ССР. Поэтому период становления и развития законодательного органа в советском Узбекистане целесообразно изучать с выделением его отдельных этапов. Исходя из этого, нами выделяются два этапа: первый — создание и развитие этого органа в период 1917—1924 годов, этот этап завершился национально-государственным размежеванием Центральной Азии. Второй — в период 1924—1990 годов, этот этап завершился обретением национальной независимости народа Узбекистана. Разделение процесса становления и развития органов законодательной власти на указанные этапы объясняется тем, что на первом этапе его критерием было образование Туркестанской АССР, а также Хорезмской и Бухарской народных советских республик, на втором — Узбекской Советской Социалистической Республики³.

¹ См.: Пискотин М.И. Демократический централизм: проблемы сочетания централизации и децентрализации // Советское государство и право. 1981. № 5. С. 41.

² Развитие государственности узбекского народа до образования Узбекской ССР происходило не только в рамках Туркестанской АССР, но и в рамках Хорезмской и Бухарской советских народных республик. Образованные в феврале 1920 года и в сентябре 1920 года Хорезмская и Бухарская народные советские республики являлись независимыми государственными образованиями. Их правовое взаимоотношение с РСФСР определялось договором, заключенным 15 ноября 1920 года. — См.: Васикова М. Законодательная деятельность Узбекской ССР. Т.: Узбекистан, 1973. С. 11.

³ Следует отметить, что разделение на два этапа становления и развития органов законодательной власти в Узбекистане не является категорическим утверждением. Поэтому в литературе встречаются и другие мнения по этому поводу. Так, например, С.А. Султанов процесс становления и развития органов государственной власти разделяет сначала на два этапа (первый — 1917—1924 гг., второй — 1924—1937 гг.), а потом на этап, который охватывает период с 1938 г. по 1990 г. — См.: Султанов С.А. Указ. раб. С. 5; Он же. Создание Верховного Совета Узбекской ССР и его деятельность (1938—1959 гг.): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Т., 1959.

До официально признанного процесса становления законодательных органов Туркестанской АССР, то есть до момента ее образования, осуществлялись различные попытки создания представительных (законодательных) органов власти. Первые органы государственной власти в Туркестанском крае появились в начале 1917 года и были оппозиционны Временному правительству России и его Туркестанскому комитету. Первый Туркестанский краевой съезд Советов, на котором преобладали меньшевики и эсеры, состоялся 7—15 апреля 1917 года. На нем был избран Краевой Совет рабочих и солдатских депутатов. Безусловно, первые органы законодательной власти Туркестанской АССР трудно назвать полноценными в юридическом смысле. Но, тем не менее, в те далекие времена начали вырисовываться отдельные компетенции, свойственные таким органам. Так, на вышеупомянутом I Туркестанском краевом съезде Советов обсуждался вопрос о наделении их функциями контроля над исполнительной властью¹.

Другим случаем попытки создания органов, имевших функции законодательной власти, в начале 1917 года в Туркестанском крае являются мусульманские Советы. Как утверждает С.А. Султанов, мусульманские Советы были новой формой организации коренного населения, зачатком органов власти народа, и пользовались большим авторитетом среди местного населения². Мусульманские Советы были органами шурои-исламистов, которые стремились установить государственную власть в форме парламента. В пункте 2 резолюции “О будущем политическом устройстве Туркестанского края” подчеркивалось, что законодательная власть по вопросам внутреннего управления Туркестанской федерации принадлежит Туркестанскому парламенту, избираемому на основании всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет, с обязательным пропорциональным представительством в нем всех народностей, населяющих Туркестанский край³.

Однако деятельность этого органа, выражающего интересы местного населения, в литературе советского периода была подвергнута критике. Назвав эту организацию националистической и панисламистской, авторы “Истории Узбекской ССР” пишут: “Они (т.е.

¹ См.: История Узбекской ССР. Т.: Изд-во АН УзССР, 1957. Т. 2. С. 12-13.

² См.: Султанов С.А. Органы государственной власти Республики Узбекистан. Становление и основные этапы развития (1917—1937 гг.): Автореф. дис. докт. юрид. наук. Т., 1994. С. 8.

³ См.: Туркестанский курьер. 1917. 11 ноября.

члены “Шурои-Исломия” — *Авт.*) стремились к сохранению патриархально-феодальных отношений в общественной жизни и быту “на началах и принципах чистого исламизма” и к сохранению рабочего положения женщины”¹.

К началу 1918 года на территории Туркестанского края, по неполным данным, существовало 65 Советов, в том числе Советов рабочих депутатов — 25, Советов солдатских депутатов — 18, Советов солдатских и офицерских депутатов — 2, Советов рабочих и солдатских депутатов — 8, Советов крестьянских депутатов — 7, Советов мусульманских рабочих депутатов и Советов мусульманских депутатов — 5².

Завершая характеристику отдельных зачатков представительных органов, функционировавших до образования Туркестанской АССР, необходимо еще раз обратить внимание на то, что эти органы формально не обладали представительскими или законотворческими компетенциями, хотя на практике укоренилось такое ошибочное мнение. Поэтому в свое время в литературе существовала разная характеристика представительных органов в период формирования новой государственности в России, в ее бывших колониях, в том числе и в Узбекистане. В.И. Ленин утверждал, что Советы представляли собой возникшее рядом с буржуазным Временным правительством “неофициальное, неразвитое еще, сравнительно слабое рабочее правительство, выражающее интересы пролетариата и всей беднейшей части городского и сельского населения”³. Или, например, мнение о том, что Советы стали основой политической организации, ядром советского государственного аппарата, единственным и всеохватывающим носителем государственной власти⁴.

В других источниках содержится и другая характеристика. По мнению российского юриста А.И. Лукьянова, Советы рабочих и солдатских депутатов, родившиеся в ходе февральской революции, были выборными органами трудящихся масс, олицетворяли революционно-демократическую диктатуру пролетариата и крестьянства, с первых шагов выступали как властные органы⁵ и т.д.

¹ История Узбекской ССР. Т. 2. С. 13

² См.: *Непомнин В.Я.* Очерки истории социалистического строительства в Узбекистане (1917—1937 гг.). С. 52.

³ *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 31. С. 18.

⁴ См.: История советского государства и права Узбекистана. Т. 1. С. 15.

⁵ См.: *Лукьянов А.И.* Развитие законодательства о советских представительных органах власти. (Некоторые вопросы истории, теории и практики). С. 23, 30.

Существуют и другие характеристики Советов, отличающиеся от вышеприведенных. Суть их заключается в том, что Советы не были представительными органами всех слоев трудящихся. В частности, большинство из них избиралось не по территориальному, а по производственному принципу, непосредственно на заводах, фабриках, в воинских частях. Поэтому они выступали как открыто классовая форма социалистической государственности¹.

Следует подчеркнуть, что советские авторы, с одной стороны, признавали неопределенность правового статуса Советов как представительных органов с присущими им, как было сказано выше, компетенциями исполнительно-распорядительного органа, а с другой стороны — приписывали им черты, характерные только для представительных органов власти, забывая при этом, что эти органы на самом деле выполняли совершенно разные функции.

Экономическая и культурно-политическая отсталость Туркестанского края как следствие колониальной политики царизма, слабая организованность значительной части местного населения, больше связанного с сельским хозяйством, наличие национального недоверия и розни, разжигавшихся российскими колонизаторами, — все это создавало политическую неопределенность и огромные трудности в проявлении активности населения по поводу организации конкретных атрибутов государственности в целом и органов законодательной власти, в частности. Поэтому так восхваленные при Советской власти “представительные органы народа”, каковыми считались Советы, созданные на различных уровнях, первоначально были органами местного управления. Центральные органы Советов также являлись органами управления, действующими с привлечением отдельных представителей народа.

Несмотря на правовой статус Советов, эти органы не являлись самостоятельной ветвью государственной власти. Зависимость Советов от другой ветви государственной власти можно увидеть из следующего примера. Как известно, в Туркестанской АССР исполнительная власть принадлежала Совету Народных Комиссаров, который практически стоял над Советами — законодательной властью. Так, 9 сентября 1918 года СНК Туркестанской АССР издал специальный приказ о переименовании мусульманских Советов в районные Советы, в котором подчеркивалось: “В Советском Туркестане, как в рабоче-крестьянской (дежканской) республике, не

¹ См.: История советского государства и права. М.: Наука, 1968. Кн.1. С.17-18.

может быть деления на русских и мусульман, а потому все существующие мусульманские Советы (Муссовдепы) настоящим переименовываются в районные Совдепы — райсовдепы, а их исполкомы — в райисполкомы”¹.

Важно также отметить, что высшие представительные и законодательные органы, созданные в Туркестанской автономной республике, не являлись таковыми для местных национальностей, населявших этот край. Эти органы можно назвать структурными подразделениями Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета на местах. То, что местное население специально было отстранено от участия в деятельности “представительных” органов, свидетельствуют документы III Краевого съезда Советов. В декларации большевиков, принятой на этом съезде, было записано, что “привлечение в настоящее время мусульман в органы высшей краевой революционной власти является неприемлемым, как ввиду полной неопределенности отношения туземного населения к власти солдатских, рабочих и крестьянских депутатов, так и ввиду того, что среди туземного населения нет пролетарских классовых организаций, представительство которых в органе высшей краевой власти фракция приветствовала бы”². Это дискриминационное положение было одобрено и IV Краевым съездом Советов.

Факт, что первые Советы на территории Туркестанского края были органами колонизаторов, подтверждается и тем, что на III Краевом съезде Советов из 104 делегатов лишь трое были местных национальностей. В составе Совнаркома Туркестанского края, образованного на III Краевом съезде Советов, не было ни одного представителя местных национальностей³.

ЦК РКП(б) в целях исправления ошибок туркестанских организаций в проведении национальной политики 12 июля 1919 года прислал директиву “О пропорциональном привлечении туркестанского местного населения к государственной деятельности”. Однако указания, содержащиеся в этой директиве, встретили упорное сопротивление со стороны группы великорусских шовинистов⁴.

¹ См.: *Хакимов М.Х., Серый Я.М.* Борьба большевиков за создание национальной советской государственности в Туркестане. Т.: Узбекистан, 1964. С. 107.

² См.: *История советского государства и права Узбекистана*. Т.1. С. 10; *Хакимов М.Х.* Развитие национальной советской государственности в Узбекистане в период перехода к социализму. Т.: Фан, 1965. С. 44.

³ См.: *История советского государства и права Узбекистана*. Т.1. С. 11.

⁴ См.: *Непомнин В.Я.* Очерки истории социалистического строительства в Узбекистане (1917—1937 гг.). С. 74.

Стремление представителей местных национальностей создать национальные органы государственной власти, то есть без диктовки российских центральных органов, расценивалось как движение “буржуазных националистов” против Советской власти. Вот как об этом говорилось в советской литературе: “27 ноября 1917 г. в Коканде открылся Краевой мусульманский съезд узбекских, казахских, таджикских и киргизских буржуазных националистов, объединенных в партиях “Шуроисламия”, “Улема” и “Алашорда”. ...По второму вопросу съезд буржуазных националистов использовал в своих классовых интересах провозглашение Советским правительством права наций на самоопределение. Прикрываясь лозунгом “автономии”, съезд объявил Туркестан “территориально-автономным”. Был избран законодательный орган — “Туркестанский Временный Совет” в составе 54 человек, в котором одну треть мест получили представители русской буржуазии. Возглавил правительство “автономного” Туркестана ярый казахский националист — пантюркист Мухаммеджан Тынышбаев, которого вскоре сменил шурои-исламист Мустафа Чокаев”¹. В литературе также отмечалось, что предложенная на этом съезде “Кокандская автономия” была автономией буржуазной, призванной обеспечить власть националистической контрреволюции, и направлена против Советской власти, что “Кокандское автономное правительство” было признано и поддержано только антинародными элементами края².

Как свидетельствуют источники, в первой половине 1918 года советский государственный аппарат в Туркестане в основном сложился. В центре и на местах власть принадлежала Советам. Об историческом факте становления органов государственной власти в Туркестане профессор М. Хакимов писал: “К началу 1918 г. во всех городах Туркестана складывался новый государственный аппарат. Его основным звеном являлись Советы, превратившиеся к этому времени из органов вооруженного восстания в органы государственной власти и управления”³.

Несмотря на то что к моменту образования ТАССР статус органов государственной власти в Российской Федерации, куда входила ТАССР, более или менее был определен, в Туркестанской республике правовое положение институтов власти оставалось не со-

¹ История Узбекской ССР. Т. 2. С. 52.

² См.: История советского государства и права Узбекистана. Т. 1. С. 17.

³ Хакимов М.Х. Развитие национальной советской государственности в Узбекистане в период перехода к социализму. С. 49.

всем ясным. Так, авторы “Истории советского государства и права Узбекистана”, основываясь на резолюции III Краевого съезда Советов рабочих и солдатских депутатов, утверждали, что высшим органом власти края являлся краевой Совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, именованный Советом Народных Комиссаров Туркестанского края, который был ответствен перед съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а также перед Советом мусульманских, пролетарско-трудовых организаций, входящих в состав съезда¹.

То же самое происходило в новообразованной Хорезмской Народной Социалистической Республике. В соответствии с Конституцией ХНСР 1920 года в центре и на местах вся власть принадлежала Советам трудового народа. Устанавливалось, что Совет Народных Назиров, избранный на I Всехорезмском учредительном съезде Советов, облеченный широкими полномочиями, осуществляет не только исполнительную и распорядительную, но и законодательную власть².

Согласно Конституции Бухарской Народной Социалистической Республики 1921 года³, верховная государственная власть в БНСР “как в центре, так и на местах во всей полноте и неделимости принадлежит Всебухарскому курултаю — Всебухарскому съезду Советов народных депутатов” (п. 5), который являлся “высшим органом государственного управления и носителем всей верховной власти БНСР” (п. 15). В промежутках между Всебухарскими съездами Советов высшим органом государственной власти БНСР являлся избираемый ими в составе 85 членов Центральный Исполнительный Комитет съезда Советов (ВсебухЦИК), к которому переходила верховная власть в стране.

В правовом положении высших органов государственной власти ТАССР произошли изменения в связи с принятием на V съезде Советов “Положения о Туркестанской Советской Федеративной Республике,” в котором, в частности, указывалось:

¹ См.: История советского государства и права Узбекистана. Т. 1. С. 8.

² Конституционное развитие Узбекской ССР. Т.: Фан. 1986. С. 31.

³ Создание, развитие и государственно-правовые проблемы БНСР исследованы в трудах А.И. Ишанова, А.А. Гордиенко, С.З. Зиманова и других авторов. См.: *Ишанов А.И.* Создание Бухарской Народной Советской Республики (1920—1924 гг.). Т.: Изд-во АН УзССР, 1955; *Он же.* Бухарская Народная Советская Республика. Т.: Узбекистан, 1969; *Он же.* Первые народно-демократические государства на Советском Востоке // Советское государство и право. 1981. № 9. С. 87-95; *Гордиенко А.А.* Создание народно-советского государства и права и их революционно-преобразующая роль в Хорезме и Бухаре. Т.: Изд-во САГУ, 1959; *Зиманов С.З.* От освободительных идей к советской государственности в Бухаре и Хиве. Алма-Ата: Наука, 1976; История Бухарской и Хорезмской народных советских республик. М.: Наука, 1971 и др.

“3. Высшим законодательным органом Туркестанской Автономной Республики является съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и мусульманско-дежканских депутатов, созываемый в первых числах декабря.

4. Высшим постоянным законодательным органом является Центральный Исполнительный Комитет Советов Туркестанского края, избранный съездом из 36 человек.

5. Исполнительные функции и управление краем сосредоточиваются в Совете Народных Комиссаров, избранном съездом в количестве 16 человек”¹.

Согласно Положению, Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров составили вместе Правительство Туркестанской Республики. При этом ЦИК был определен как “высший законодательный орган управления”, а Совет Народных Комиссаров — как “исполнительный орган правительства”. Вместе с тем не было определено, что входит в ведение ЦИКа и что в компетенцию СНК. Представляется, что наиболее правильная оценка правовому положению высших государственных органов Туркестана, закрепленному в вышеуказанном Положении, дана М.Х. Хакимовым. По его мнению, у делегатов V съезда Советов не было еще ясного представления об отличии высшего органа государственной власти от высшего исполнительно-распорядительного органа, т.е. от правительства².

17 мая 1918 года на заседании ЦИК Туркестанской Республики рассматривался вопрос о названии и характере работы высшего постоянного законодательного органа — ЦИК. От имени Президиума ЦИК было внесено предложение: Центральный Исполнительный Комитет Совета рабочих, солдатских, крестьянских и мусульманско-дежканских депутатов именовать “Центральный Комитет Туркестанской Республики Российской Советской Федерации”. Предложение эсера Крымова назвать ЦИК “Туркестанским парламентом” было отклонено³.

Важно подчеркнуть, что идеи парламентаризма и разделения властей всячески отвергались, как принципы буржуазного обще-

¹ Съезды Советов. 1917—1922 гг. (В документах) М.: Юрид. лит., 1959. Т. 1. С. 254.

² См.: *Хакимов М.Х.* Развитие национальной советской государственности в Узбекистане в период перехода к социализму. С.56.

³ См.: Там же. С. 57.

ства. В.И. Ленин отмечал, что есть мелкобуржуазная тенденция к превращению членов Советов в “парламентариев” или, с другой стороны, в бюрократов, и призывал всячески бороться с такой тенденцией¹. Это теоретически обосновывалось и советской юридической наукой. Например, М. Хакимов и Я. Серый писали: “Практика работы ЦИК Советов Туркестана в первые месяцы после объявления автономии показывала, что отдельные его руководители из числа левых эсеров молчаливо отстаивали принцип деления власти на законодательную и исполнительную. Они не хотели понять, что Советы, как и Парижская Коммуна, по природе своей отвергают фикцию буржуазных идеологов о разделении властей. Советы, как и Коммуна, были не парламентарной, а работающей корпорацией, то есть законодательствующей, исполняющей законы и осуществляющей контроль над правильным и своевременным исполнением принятых ими же законов”². Или, например, А.И. Лукьянов пишет: “Пока Советы остаются Советами — ленинской школой управления для миллионных трудящихся масс, органами власти, соединяющими законодательствование и управление в руках депутатов... до тех пор тенденциям парламентаризма не будет места в развитии советской социалистической формы народного представительства”³.

Все это является доказательством того, что в Туркестанской Республике формально означенный высший законодательный орган не имел ничего общего с парламентом. Тем не менее, с созданием Туркестанского ЦИК правовое положение СНК изменилось. Раньше СНК Туркестана был единственным органом высшей краевой власти после съезда Советов. В связи с созданием Туркестанского ЦИК, высшего законодательного органа Туркестанской Советской Республики между съездами Советов, в ведении СНК остались функции исполнительного органа власти⁴, хотя съезд Советов и Туркестанский ЦИК не были единственным высшим законодательным органом, а СНК — исполнительным.

Однако такая неопределенность в компетенции высших государственных органов власти долго не существовала. Скоро в этом

¹ Иванченко А.В. Демократические институты в истории Советского государства / Советское государство и право. 1989. № 1. С. 119.

² Хакимов М.Х., Серый Я.М. Борьба большевиков за создание национальной советской государственности в Туркестане. С. 67.

³ Лукьянов А.И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. (Некоторые вопросы истории, теории и практики). С. 347-348.

⁴ См.: История советского государства и права. Кн.1. С. 260.

деле был наведен “порядок”. Было бы наивным полагать, что естественное развитие событий привело к тому, что упорядочились функции этих органов. К сожалению, этого не произошло. Более того, хрупкая система властей в ТАССР сильной рукой центральных органов власти РСФСР была отброшена на второй план. Так, 29 сентября 1919 года Оргбюро ЦК РКП(б) утвердило проект резолюции “О правах Туркестанской комиссии в области партийной работы и советского строительства”, согласно которому Турккомиссия была признана органом “общего представительства от имени ЦК партии и Совнаркома”¹.

Инструкция о полномочиях Комиссии по делам Туркестана, утвержденная постановлением СНК РСФСР от 8 октября 1919 года, представляет особый интерес для определения правового статуса Турккомиссии. В ней, например, отмечалось:

“1. На Комиссию по делам Туркестана возлагается реорганизация советских учреждений в Туркестане в соответствии с общими интересами РСФСР.

2. Впредь, до выполнения задач, установленных п. 1, Комиссия действует в пределах Туркестана и сопредельных с ним государствах от имени ВЦИК и СНК РСФСР и является органом, осуществляющим высшее руководство экономической и политической жизнью Туркестана.

6. Комиссия пользуется чрезвычайными полномочиями вплоть до предания суду и ареста должностных лиц, роспуска тормозящих советскую работу организаций и учреждений, созыва экстренных съездов Советов Туркестанской АССР, освобождения от заключения арестованных местными властями отдельных лиц или целых групп в порядке амнистии и т.п.”²

Только в августе 1922 года Оргбюро ЦК РКП(б) признало необходимым упразднение Турккомиссии ВЦИК, приурочив ликвидацию комиссии ко времени создания объединенного экономического органа Туркестана, Бухары и Хивы в области внешней торговли, хлопководства, транспорта, ирригации и денежной системы³.

Законодательная деятельность в Туркестанской АССР осуществлялась как путем распространения действий в крае законов, принимавшихся центральной властью, так и изданием самостоя-

¹ См.: История советского государства и права Узбекистана. Т. 1. С. 40.

² Конституционное развитие Узбекской ССР. С. 14-15.

³ См.: *Уразаев Ш.З.* Туркестанская АССР и ее государственно-правовые особенности. С. 116, 184.

тельных актов, которые преобладали в тот период, когда Туркестан был отрезан от центра. Причем, распространение действий законов РСФСР иногда проводилось автоматически, простым объявлением о том, что тот или иной федеральный закон распространяется на территорию Туркестана¹.

Ярким примером колониального положения Туркестанской АССР служит опыт принятия ее первой Конституции. Первая Конституция Туркестанской АССР была принята 15 октября 1918 года на VI съезде Советов края, то есть в период ее временной оторванности от РСФСР. Учитывая, что эта Конституция в отличие от Конституции РСФСР 1918 года предусматривала в ведении высших органов государственной власти и управления автономной республики ряд вопросов, непосредственно относящихся к компетенции федеральных органов, утверждение Конституции Туркестанской АССР 1918 года было передано на рассмотрение Политбюро ЦК РКП(б)².

В этой связи важно отметить, что подмена функций государственных органов партийным руководством началась с первых дней установления Советской власти. Например, как пишет А.И. Лукьянов, принципы партийного руководства советскими органами, сложившиеся в ходе революционной борьбы и в первые месяцы после победы Октября, были сформированы в принятом в марте 1919 года постановлении VIII съезда РКП(б), указавшем, что партия практической, повседневной, самоотверженной работой в Советах, выдвижением на все советские посты своих наиболее стойких и преданных членов “должна завоевать для себя безраздельное политическое господство в Советах и фактический контроль над всей их работой.” Так постепенно, шаг за шагом, складывалась практика, при которой задачи и принципы деятельности Советов формируются Коммунистической партией, а затем находят свое воплощение и закрепление в законодательстве о Советах³.

Новая Конституция Туркестанской АССР, принятая на IX съезде Советов ТАССР 24 сентября 1920 года, целиком и полностью основывалась на санкционированном ВЦИКом постановлении СНК РСФСР от 14 сентября 1920 года “О Туркестанской Советской Социалистической Республике как автономной части РСФСР”. Она в окончательной форме определила правовой статус Туркестанс-

¹ См.: *Васикова М.* Законодательная деятельность Узбекской ССР. С. 12.

² См.: Конституционное развитие Узбекской ССР. С. 9, 11.

³ См.: *Лукьянов А.И.* Развитие законодательства о советских представительных органах власти. (Некоторые вопросы истории, теории и практики). С. 64-65.

кой АССР¹ и существенно ограничила права значительной части населения. Конституция Туркестанской АССР лишала избирательных прав лиц, использующих наемный труд с целью извлечения прибыли, частных, торговых и коммерческих посредников, монахов, служителей церкви и религиозных культов, служащих и агентов бывшей полиции, корпуса жандармов и охранных отделений, лиц, осужденных судами, и т.п.

В первые годы образования ХНСР и БНСР их конституции были более демократичными. Они предоставляли избирательное право купцам, торговцам и землевладельцам. Были лишены избирательного права лишь родственники хана и эмира, высшие государственные чиновники ханств, контрреволюционеры, крупнейшие феодалы. Но по мере роста влияния коммунистических партий в конституции ХНСР и БНСР были внесены соответствующие изменения, сближающие их с конституциями РСФСР и ТАССР. Например, Чрезвычайная сессия БухЦИК в августе 1923 года лишила избирательных прав всех эмирских чиновников, купцов, крупных торговцев, ростовщиков и т.д.² Или, например, как пишет профессор М. Васикова, в соответствии с указаниями партии IV Всехорезмский курултай (октябрь 1923 г.) утвердил новую Конституцию. Ее основными отличиями были лишение избирательного права всех эксплуататоров и использовавших наемный труд, отмена частной собственности на землю³.

Важно также отметить, что основная работа по проведению выборов в РСФСР, частью которой была и ТАССР, проходила под непосредственным контролем НКВД. Сосредоточение в ведении НКВД полномочий по организации и проведению выборов Советов, как пишет российский исследователь А.В. Иванченко, было вызвано прежде всего необходимостью тщательного контроля за классовым составом Советов. Как следствие, эта работа часто велась в ущерб подготовке избирательных кампаний, что прямо сказывалось на активности избирателей, особенно на категории так называемых неорганизованных избирателей, учащейся молодежи, кустарей, безработных. Отдельные Советы, чтобы не обременять себя организационными хлопотами по привлечению этих лиц к выборам, попросту отказывали им в этом⁴.

¹ См.: Конституционное развитие Узбекской ССР. С. 23-24.

² См.: *Непомнин В.Я.* Исторический опыт строительства социализма в Узбекистане (1917—1937 гг.). С. 145, 148.

³ См.: *Васикова М.* Законодательная деятельность Узбекской ССР. С. 56-57.

⁴ См.: *Иванченко А.В.* Демократические институты в истории Советского государства. С. 120-121.

В целом, изучение соответствующей литературы и документов дает нам основание считать, что для органов государственной власти и управления в период возникновения и существования Туркестанской АССР были характерны следующие черты:

а) отсутствие конкретного разграничения компетенции различных ветвей власти;

б) отсутствие основных свойств законодательной власти у органов государственной власти, призванных выполнять данную функцию;

в) выполнение не свойственной им компетенции;

г) стремление выполнять функцию законодательной власти несколькими государственными органами. В частности, кроме ВЦИК и СНК фактически законодательствовали наркоматы РСФСР и другие ведомства, в то время как Конституция не предоставляла им таких прав¹. Не от тех ли времен пошла лавина ведомственных подзаконных актов, которая, по существу, за время существования СССР низвела принцип верховенства закона до его декларативного провозглашения?

Таким образом, стойкий правовой нигилизм тесно сочетался с нигилизмом государственным, с недооценкой роли и значения государственно-правовых начал, институтов, норм, процедур и гарантий в общественной и политической жизни. Такой государственно-правовой нигилизм подкреплялся и распространялся не столько на почве ненависти к старой государственности и праву, сколько на почве отсутствия глубоких традиций демократически организованной государственной и правовой жизни, невысокого уровня политического и правового сознания и культуры у должностных лиц государственных органов, неразвитости политической жизни на местах, представлений о быстром отмирании государства и права и переходе к коммунизму в результате мировой революции, военного коммунизма, всеобщей уравниловки, политической централизации производства и распределения. Все это отрицательно влияло на содержание, формы, методы и темпы государственно-правового строительства, препятствовало формированию надлежащих государственно-правовых форм, институтов и процедур нормализованной и упорядоченной жизни узбекского народа и общества.

¹ См.: *Портнов В.П., Славин М.М.* Становление и развитие конституционного законодательства Советской России. 1917-1920 гг. М.: Наука, 1987. С. 231.

§ 2. Правовая основа и формы проявления высшего законодательного органа Узбекистана (1924—1990 гг.)

В связи с национально-государственным размежеванием республик Центральной Азии и созданием Узбекской ССР сессии Туркестанского, Бухарского и Хорезмского ЦИК 18 ноября 1924 года приняли решение о прекращении своей деятельности и передаче всей полноты власти на территории Узбекистана Революционному комитету УзССР.

Революционный комитет (Ревком) УзССР был организован как временное рабоче-крестьянское правительство — высший законодательный, распорядительный и исполнительный орган республики впредь до образования постоянных органов высшей государственной власти и управления Узбекской ССР. По наиболее важным вопросам, рассмотренным и решенным Революционным комитетом, принимались декреты и постановления, а по текущим вопросам — распоряжения. Эти документы имели силу закона, подлежали обязательному исполнению на всей территории республики наравне с декретами, постановлениями и распоряжениями ЦИК, СНК и СТО СССР¹.

17 февраля 1925 года I (Учредительный) съезд Советов УзССР в своей Декларации законодательно закрепил образование Узбекской ССР и избрал верховный орган власти УзССР. “Впредь до принятия следующим съездом Советов Конституции Узбекской ССР вся полнота власти в Узбекистане передается ЦИКу, избранному на I съезде Советов УзССР”².

Конституция Узбекской ССР 1927 года закрепила систему и структуру органов государственной власти и государственного управления, возникших в период образования и оформления Узбекской ССР.

Законодательными органами Узбекской ССР по Конституции 1927 года были съезды Советов, ЦИК Советов, Президиум ЦИК Советов и СНК Узбекской ССР.

Согласно статье 24 Конституции 1927 года съезд Советов УзССР являлся высшим органом государственной власти и управления Узбекской ССР и состоял из делегатов, избираемых окружными и

¹ Более подробно см.: История советского государства и права Узбекистана. Т.: Фан, 1963. Т.2. С. 13-27.

² См.: *Азгамходжаев А.* Образование и развитие Узбекской ССР. Т.: Фан, 1971. С. 90.

районными съездами Советов из расчета один делегат на 10 000 жителей, пленумами городских Советов — из расчета один делегат на 2000 избирателей.

Съезд Советов Узбекской ССР созывался Центральным Исполнительным Комитетом не реже одного раза в два года.

Съезд Советов Узбекской ССР избирал ЦИК Советов, который являлся высшим органом государственной власти Узбекской ССР в период между съездами Советов¹. Ведению съезда Советов и ЦИК Советов Узбекской ССР подлежали все вопросы общегосударственного значения в пределах компетенции Узбекской ССР².

В период между сессиями Центрального Исполнительного Комитета постоянно действующим законодательным, распорядительным и контролирующим органом был Президиум ЦИК Советов. Для руководства деятельностью органов государственной власти и управления при Президиуме ЦИК Советов Узбекской ССР были образованы отделы, комитеты и комиссии. Президиум ЦИК Советов на своих регулярно созываемых заседаниях обсуждал и решал важные вопросы экономической, политической, социально-культурной жизни Узбекистана. Только за 1925 год, первый год существования Президиума ЦИК Советов УзССР, состоялось 138 его заседаний, на которых рассмотрено около тысячи различных вопросов³.

Как отмечал профессор А. Агзамходжаев, Конституция 1927 года устанавливала “не вполне всеобщее, не вполне равное, многостепенное и не прямое избирательное право при открытом голосовании”⁴. Избирательных прав, например, были лишены лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, лица, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, служители церкви и религиозных культов, многие другие слои населения⁵. Но, несмотря на такие ограничения, правоведы в то время характеризовали эту избирательную систему, как самую демократическую.

Конституция УзССР 1937 года установила новую избирательную систему. Вместо многостепенного, неравного избирательного права при открытом голосовании было установлено всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании⁶.

¹ См.: История советского государства и права Узбекистана. Т.2. С. 172, 174.

² Более подробно см.: Статья 56 Конституции Узбекской ССР 1927 года.

³ См.: История советского государства и права Узбекистана. Т.2. С. 62.

⁴ См.: Агзамходжаев А. Образование и развитие Узбекской ССР. С. 137.

⁵ Более подробно см.: Раздел 5 Конституции Узбекской ССР 1927 года.

⁶ См.: Статья 133 Конституции Узбекской ССР / В кн.: Конституции Советских Социалистических Республик. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. С. 203.

Конституция УзССР 1937 года была разработана в полном соответствии с Конституцией СССР 1936 года и отражала особенности возникновения и развития Советов как политической основы Узбекской ССР. Она установила новые принципы функционирования высших органов государственной власти республики, которые получили новое название и новую структуру. Вместо трех звеньев высших органов государственной власти (съезд Советов, ЦИК Советов и его Президиум), предусмотренных Конституцией УзССР 1927 года, Конституция 1937 года установила двухзвенную структуру: Верховный Совет республики и его Президиум. Изменения коснулись и сроков полномочий высших органов государственной власти. Как известно, съезды Советов избирались на один срок, т.е. их полномочия ограничивались одноразовым созывом. Срок полномочий Верховного Совета Узбекской ССР составлял четыре года. Конституция УзССР 1937 года установила право принятия законов только за Верховным Советом республики, в то время как раньше это право принадлежало ЦИКу, Президиуму ЦИКа Советов, а также СНК УзССР. Как отмечал С. Султанов, законодательствование является главной и основной сферой деятельности Верховного Совета Узбекской ССР¹.

Формально Верховный Совет мог осуществлять все права, относящиеся к компетенции союзной республики (статьи 13 и 19 Конституции УзССР 1937 года), поскольку эти права не входили в компетенцию подотчетных Верховному Совету УзССР органов республики.

В период между сессиями Верховного Совета УзССР его Президиум осуществлял законодательную функцию путем издания указов, которые содержали частичное изменение или дополнение законов и подлежали внесению на утверждение ближайшей сессии Верховного Совета, после чего они становились законами². Участие Президиума в законодательной деятельности проявлялось и в том, что Верховный Совет, в связи с принятием того или иного закона, поручал Президиуму ввести его в действие или установить порядок его применения³.

Анализ практики показывает, что деятельность высших органов власти уже в первые годы после принятия Конституции УзССР

¹ См.: Султанов С. Верховный Совет Узбекской ССР. С. 28.

² См.: Васикова М. Законодательная деятельность Узбекской ССР. С. 151.

³ См.: Мухамедова Р.Х. Президиум Верховного Совета союзной республики. Т.: Фан, 1980. С. 35.

1937 года происходила со значительными отклонениями от норм, предусмотренных Конституцией. Верховный Совет все чаще действовал не как законодательный орган, а как орган, издающий распорядительные акты по вопросам управления. В некоторых случаях он брал на себя решение вопросов, отнесенных к компетенции подотчетных ему органов, в том числе СНК УзССР. Президиум Верховного Совета стал издавать указы законодательного характера, организовывать работу Верховного Совета. Иначе говоря, схема, закрепленная Конституцией 1937 года, осуществлялась с коррективами в сторону традиций, сложившихся в течение двух десятилетий предыдущего опыта государственного строительства, и это советской юридической наукой признавалось положительным явлением¹.

В целом, рассматривая деятельность законодательного органа Узбекистана в свете Конституции УзССР 1937 года, важно отметить, что этот период насыщен серьезными отклонениями от норм Конституции и существенным ограничением даже той, формально провозглашенной, советской демократии. Это выражалось в том, что сессии Верховного Совета не созывались в установленный срок, выборы в Верховный Совет республики переносились. Своевременно не рассматривались государственные бюджеты Узбекистана и отчеты по ним. Так, например, сессии Верховного Совета УзССР в годы войны проводились только дважды — в марте 1943 года и в сентябре 1944 года².

Послевоенные годы, годы восстановления разрушенного войной хозяйства и мирного строительства позволяли постепенно ослабить вызванную войной жесткую централизацию управления в СССР, поднять инициативу и активность высших и местных представительных органов власти. Однако обстановка того времени, связанная с культом личности И.В. Сталина, не могла способствовать быстрому и полному осуществлению этих мероприятий. Некоторые ограничения формальной советской демократии предвоенного и военного времени Сталин начал возводить в норму государственной жизни. Нерегулярно созывались сессии Верховного Совета СССР, сужался круг вопросов, которые рассматривались высшими представительными органами власти, недостаточно активной была работа постоянных комиссий.

¹ См., например, *Лукьянов А.И.* Развитие законодательства о советских представительных органах власти. (Некоторые вопросы истории, теории и практики). С. 130-131; *История советского государства и права.* М.: Наука, 1985. Кн.3. С. 71.

² См.: *История советского государства и права Узбекистана.* Т.3. С. 216.

Аналогичная картина наблюдалась и в союзных республиках. Например, в послевоенный период на сессиях Верховного Совета Узбекистана рассматривались, как правило, одни и те же вопросы: о государственном бюджете, о внесении изменений и дополнений в текст Конституции УзССР, об утверждении указов Президиума Верховного Совета УзССР. Нарушались сроки созыва сессий Верховного Совета УзССР. Так, в 1946—1948 и в 1950—1952 годах проводилось по одной сессии Верховного Совета УзССР. Вопросы на обсуждение сессии выносились с большим опозданием. Вопрос о Государственном бюджете Узбекистана рассматривался, как правило, в середине того же бюджетного года. Например, Государственный бюджет на 1948 год утверждался в июне 1948 года, на 1949 — в июне 1949 года, на 1950 год — в августе 1950 года и т.д.¹

Некоторое оживление в работе Верховного Совета УзССР появилось после XX съезда КПСС, на котором в качестве недостатка в работе Советов был отмечен нерегулярный созыв сессий Верховных Советов союзных и автономных республик. Так, в период с марта 1959 года по апрель 1978 года состоялась 41 сессия Верховного Совета УзССР, на которых было рассмотрено всего 190 наиболее важных и крупных вопросов².

Определенный интерес представляет установление Конституцией УзССР 1978 года правового положения Верховного Совета республики, которому предписывались полномочия по решению всех вопросов, отнесенных к ведению Узбекской ССР (статья 101). Как и прежде, Верховный Совет являлся высшим органом государственной власти республики, призванным реализовывать в своей деятельности прежде всего законодательные функции. Депутаты Верховного Совета УзССР, количество которых было увеличено до 500 человек, избирались по избирательным округам с равной численностью избирателей (статья 104). Конституционным новшеством явилось и то, что сессия Верховного Совета стала состоять из его заседаний, а также проводимых в период между ними заседаний комитетов и комиссий Верховного Совета УзССР (статья 105).

Большую правотворческую работу, согласно Конституции 1978 года, призван был выполнять Президиум Верховного Совета республики, который работал на основе квартальных планов и заседал

¹ См.: *Агзамходжаев А.* Образование и развитие Узбекской ССР. С. 211-212.

² См.: *Чарьяров У.* Советское государство Узбекистана в период утверждения развитого социализма: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Т., 1983. С. 27.

примерно один раз в месяц. При этом Конституция устанавливала, что ряд вопросов Президиум был полномочен решать окончательно, а некоторые — с последующим представлением на утверждение Верховного Совета республики.

Анализ практики деятельности Верховного Совета в свете Конституции УзССР 1978 года позволяет констатировать, что высший орган законодательной власти Узбекистана все еще не мог решать важнейшие вопросы государственного строительства и фактически оставался лишь ратифицирующим и пропагандистским органом административного подразделения формально федеративного, а фактически унитарного государства — СССР. За годы своего действия ряд установлений Конституции УзССР 1978 года во многом расходился с существующим положением дел: за провозглашением демократических принципов стояли авторитарность, субъективизм и волюнтаризм.

В целом же рассматриваемый период становления и развития высшего органа законодательной власти Узбекистана (1924—1990 гг.) сложен и противоречив для всего бывшего СССР, насыщен важными политическими событиями.

Это время продолжающегося поиска путей развития социализма и больших ошибок. В общественной и экономической жизни страны безраздельно утверждался жесткий стиль административно-командного руководства, выхолостивший суть демократических институтов общества, способствовавший политической пассивности граждан, беззаконию и произволу. Российский ученый, академик В.С. Нерсисянц отмечал, что определяющую роль во всех сферах жизни играла жесткая централизация, чрезвычайные полномочия различных звеньев командно-политической системы, карательные приказы нормы и методы управления. Демократические положения, декларированные в конституционном и текущем законодательстве, были лишены своего реального и адекватного государственно-правового смысла, превращены в фикцию, в фасад, прикрывающий реальную действительность¹.

Это время, сопровождаемое попытками “забегания вперед”, когда на рубеже 50—60-х годов высокие темпы восстановления разрушенной экономики СССР рождали у руководства страны иллюзии столь же быстрого перехода к коммунизму, причем вопреки объективно складывающимся закономерностям развития общества и го-

¹ См.: Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации / Отв. ред. В.С. Нерсисянц. М.: Юрид. лит., 1990. С. 27.

сударства. Вместе с тем в политике и экономике по-прежнему господствовал старый административный механизм, игнорировавший необходимость широкого развития демократии.

Исторический опыт государственного строительства показал, что “приказные” методы руководства, как-то еще обоснованные в чрезвычайных условиях (война, послевоенная разруха), в нормальное, мирное время явно становились анахронизмом, тормозом развития, вызывали негативные явления. Попытки экономических реформ, опыты с изменением структуры партийных и хозяйственных органов не дали сколько-нибудь положительных результатов, ибо ни в малейшей степени не затрагивали основ системы административно-командных методов управления, не опирались на активность и инициативу граждан. Поэтому, как правильно пишет российский исследователь Е.А. Лукьянова, господствовавшая в то время административно-бюрократическая система, несмотря на имевшиеся у нее рычаги правового регулирования, была незаконна по самой своей сути, поскольку за волю народа и за действие законов выдавала волюнтаризм и административное функционирование¹.

Критика культа личности и его последствий на XX съезде КПСС, выдвижение в начале 60-х годов положения о переходе от диктатуры пролетариата к общенародному государству, закрепление в Конституции СССР 1977 года положений об общенародном государстве, о правовых основах общественной и государственной жизни, о развитии демократии и законности открывали новые возможности в государственно-правовом строительстве. Но реализации этих возможностей препятствовали обстановка и условия времен застоя, когда прежняя политическая система руководства обществом все откровеннее обнаруживала свою несостоятельность и непригодность, а новая не создавалась.

Важно также отметить, что все исторические и политические события, происходившие в рассматриваемый период, не только отражались на процессах становления и развития высшего органа законодательной власти Узбекистана, но, безусловно, накладывали особый отпечаток на его главную, законодательную деятельность.

Централизация управления государством и сама суть советской системы отводила законодательным органам союзных республик

¹ См.: Лукьянова Е.А. Источники советского государственного права в период между двумя Конституциями (1936—1977 гг.)// Советское государство и право. 1990. № 2. С. 121.

мнимую роль высшего представительного органа власти на местах, не давая им на практике никакой самостоятельности. Как ранее было отмечено, такое положение дел определяло законодательному органу Узбекистана конкретную задачу, согласно которой в его компетенцию входило лишь копирование законодательных актов, издаваемых центром, не отражавших национальных особенностей или социально-экономических условий, существовавших в республике. Вне всякого сомнения все эти планомерные ограничения предопределяли невысокий авторитет законодательного органа в обществе, оцениваемого лишь только как исполнителя воли центра.

С точки зрения развития законодательства, весь этот большой и сложный этап в жизни Узбекистана можно разделить на два периода.

Первый период нашел свое выражение в фактическом замирании законодательной работы в Узбекистане, когда в условиях культа личности Сталина произошел отрыв практики от нормативных установлений Конституций УзССР 1927 и 1937 годов. Этот период длился с момента образования Узбекской ССР до середины пятидесятых годов. Так, например, российский профессор Р.З. Лившиц писал, что в довоенные и послевоенные годы союзные республики своего законодательства, кроме конституций и отдельных кодексов, не имели. Конституции республик дублировали в общем и целом Конституцию СССР 1936 года. Во всем остальном применялись только общесоюзные акты¹. Что касается военных лет, то анализ законодательства показывает, что в то время сложился весьма своеобразный комплекс нормативных актов, в котором наиболее значительное место занимали акты Государственного комитета обороны и Совета Народных Комиссаров СССР, а также большое число постановлений, издававшихся совместно правительством и Центральным Комитетом партии.

Отдельные нормативные акты, принимавшиеся в республике, должны были фактически полностью дублировать союзные акты. Такая порочная практика колониальной политики в области законодательства в свое время была заложена и обоснована В.И. Лениным, который указывал, что законность должна быть одна, "...законность не может быть калужская или казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик"². Поэтому в рассматриваемый период суверенное

¹ См.: Лившиц Р.З. Теория права: Учебник. М.: Бек, 1994. С. 125.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 198.

право Узбекистана принять свое законодательное решение того или иного вопроса полностью игнорировалось, местная или национальная специфика республики в законодательстве не учитывалась. Хотя некоторые попытки отразить национальные особенности и традиции в нормативных актах имели место. Так, например, постановлением СНК СССР от 27 июня 1940 года было предоставлено союзным и автономным республикам право установить на территории данной республики в национальных районах вместо воскресенья другой выходной день в зависимости от национальных и бытовых условий. На основании этого постановления, учитывая исторически сложившиеся национальные традиции узбекского народа, СНК УзССР своим постановлением от 29 июня 1940 года установил выходной день на территории Узбекистана — пятницу¹. Но уже 26 мая 1941 года СНК УзССР, выполняя указания центра, принял постановление “О перенесении на территории Узбекской ССР дня отдыха с пятницы на воскресенье”².

Обобщая изложенное, на наш взгляд, следует согласиться с украинским правоведом З.К. Симоротом, который пишет, что по существу это был период регрессивных процессов в праве³.

Второй период, начавшийся после XX съезда КПСС и продолжавшийся до распада СССР, характеризуется некоторым оживлением законодательной деятельности. Толчком к этому оживлению послужило резкое несоответствие состояния правового регулирования уровню развития сложившихся к тому времени общественных отношений. В этот период было значительно обновлено законодательство, созданы крупные кодифицированные отраслевые акты. Получила развитие двухступенчатая структура отраслевого законодательства: на уровне Союза ССР принимались основы законодательства (уголовного, гражданского, трудового и др.), а затем на уровне союзных республик принимались соответствующие кодексы, опиравшиеся на эти основы и соответствовавшие им.

Начиная с конца пятидесятых годов вплоть до 1977 года создаются союзные Основы и республиканские кодексы практически по всем отраслям права. В частности, в этот период Верховный Совет УзССР утвердил 11 кодексов⁴.

¹ См.: ЦГА Республики Узбекистан, ф. Р-904, оп. 9, д. 1248, л. 76.

² См.: Там же, ф. Р-837, оп. 38, д. 7722, л. 15.

³ См.: *Симорот З.К.* Единство советского законодательства о труде. Киев: Наукова думка, 1988. С. 163.

⁴ См.: *Чарьяров У.* Советское государство Узбекистана в период утверждения развитого социализма: Автореф. дисс. докт. юрид. наук. С. 15.

Теоретическое объяснение схемы “основы — кодексы” хорошо дано Р. З. Лившицем, который писал, что в стране, как федерации, достигается сочетание компетенции Союза и республик в принятии законов: одни законы, по важнейшим и первостепенным проблемам, относятся к исключительной компетенции Союза; другие законы, менее важные, — к совместной компетенции Союза и республик; третьи — к исключительной компетенции республик¹. Внешне все выглядело достаточно логично и убедительно. Однако реальное состояние законодательства, хотя формально и не противоречило этой схеме, фактически оказалось целиком унитарным.

Сначала принимались основы. Во всех отраслях законодательства в основах закреплялись все или подавляющее большинство важных решений. За пределами основ оставались менее важные вопросы, которые могли быть решены в кодексах. Но и здесь республики были фактически лишены самостоятельности. Еще до разработки проекта кодекса все союзные республики получали из Москвы (обычно из юридического отдела Президиума Верховного Совета СССР) рекомендации о том, как следовало решать вопросы, выходящие за пределы основ. Проект кодекса республики включал как положения, прямо переписанные из основ (их было большинство), так и положения, которых не было в основах, но по которым были даны рекомендации из Москвы. Затем подготовленный проект кодекса привозили в Москву на согласование, которое проводилось в юридическом отделе Президиума и имело цель обеспечить единство принимаемых решений в соответствии с основами. После консультаций проект дорабатывался, вносился на утверждение Верховного Совета союзной республики и единогласно принимался. Вот почему кодексы союзных республик походили друг на друга, как близнецы. Стоило большого труда найти отличия между ними, хотя это и старались сделать, чтобы показать формальную самостоятельность республик².

Теоретическая схема тройной компетенции оставалась нереализованной. Исключительная компетенция Союза была преобладающей. Совместная компетенция Союза и республик фактически также реализовывалась Союзом, а после принятого Союзом решения республика уже не могла его как-то видоизменить. Вся конструкция совместной компетенции была декоративным прикрытием факти-

¹ См.: *Лившиц Р.З.* Теория права. Учебник. С. 125-126.

² См., например, *Тайц И.А.* Кодексы законов о труде союзных республик: Сопоставит. таблицы. М.: Юрид. лит., 1975.

ческого неравноправия Союза и республик. Компетенция республик существовала в очень редких, исключительных случаях, и то постепенно урезалась. В подтверждение этого приведем один пример. При принятии Основ законодательства о труде в 1970 году к исключительной компетенции союзных республик было отнесено только три вопроса: о случаях применения сверхурочных работ, привлечения к работе в выходные и праздничные дни и об установлении сроков выплаты заработной платы. Но даже эти три малозначительных вопроса 10 лет спустя Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 марта 1980 года были изъяты из компетенции союзных республик и отнесены к совместной союзно-республиканской компетенции¹.

В связи с изложенным представляет интерес также пример с принятием Кодекса законов о труде УзССР, проект которого был предварительно рассмотрен консультативной группой при юридическом отделе Президиума Верховного Совета СССР. Работа консультативных групп при юридическом отделе Президиума Верховного Совета СССР в научной литературе не освещалась. Между тем она представляет значительный интерес.

В консультативную группу входили практические работники — представители заинтересованных ведомств и правовых учреждений — Прокуратуры СССР, Верховного суда СССР и Министерства юстиции, а также научные работники — крупные специалисты НИИ и вузов. Деятельность консультативных групп не имела письменной регламентации. Тем не менее сложилась единообразная практика их создания и функционирования.

Ознакомление с протоколами и рекомендациями консультативной группы по проекту КЗоТ УзССР дает основание для определенных выводов². Консультативная группа ориентировала союзную республику на точное воспроизведение в КЗоТ текста Основ законодательства о труде, а, при необходимости, и других союзных актов. По вопросам, не решенным в союзном законодательстве, консультативная группа очень редко признавала за республикой право принять то или иное решение и навязывала свое мнение. Для подтверждения изложенного обратимся к примеру. В статье 29 проекта КЗоТ УзССР предусматривалось, что фактическое допущение

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 12. С. 205-206.

² Более подробно о работе консультативной группы по проекту КЗоТ УзССР см.: Халилов Э. Қайта қуриш ва меҳнат қонунчилиги. Т.: Ўзбекистон, 1991. 8-13 б.

трудящегося к работе считается заключением трудового договора, независимо от того, было ли зачисление на работу надлежащим образом оформлено и имело ли должностное лицо, допустившее работника к работе, право приема на работу. Последнее указание — о праве приема на работу — вызвало сомнение у консультативной группы и по ее диктовке было изменено. Фактическое допущение к работе стало считаться заключением трудового договора. Но вопрос о наличии у должностного лица, допустившего трудящегося к работе, права найма и увольнения в КЗоТ УзССР не был решен, хотя на практике подобный вопрос возникал часто. На наш взгляд, это решение консультативной группы не только показывало несправедливость республиканского законодателя, но было и неверным по существу. Работник, поступающий на работу, не имеет возможности проверить объем полномочий должностного лица, ему поручили работу — он ее выполняет. Поэтому ненадлежащие действия должностного лица не должны иметь для добросовестного работника невыгодных последствий. То, что предлагалось в проекте КЗоТ УзССР, по нашему мнению, больше отвечало существу трудового договора. Формула умолчания, принятая в законе, дала возможность в последующем развиваться весьма спорной судебной практике.

Важно также отметить, что при сравнительном исследовании кодексов законов о труде всех республик бывшего СССР нами выявлено всего девять оригинальных норм, которые имелись только в КЗоТ УзССР, принятом 17 декабря 1971 года¹. А ведь в этом кодексе содержалось целых 300 статей. Большинство из них лишь копировало общесоюзное законодательство. Причем копирование порой доходило до абсурда и обеспечивало наличие в КЗоТ УзССР неработающих, мертвых норм. Например, последняя глава XVIII “Заключительные положения” КЗоТ УзССР содержала шесть статей. Пять из них — это реализованные в кодексе нормы статьи 106 Основ, а шестая — нормы статьи 107 Основ. Статья 295 КЗоТ УзССР, реализуя пункт 1 статьи 106 Основ, предусматривала правило, в силу которого законодательством Узбекской ССР могли устанавливаться льготы в области труда работников, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Наличие подобной нормы в кодексе УзССР было большим парадоксом: районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности входят в

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1971. № 347. С. 838-904.

состав территории РСФСР. Следовательно, льготы в области труда в указанных выше районах и местностях могли устанавливаться только законодательством СССР и, в определяемых им пределах, законодательством РСФСР. В то же время в КЗоТ УзССР отсутствовали нормы, позволявшие устанавливать льготы в области труда в пустынных, полупустынных, высокогорных и безводных местностях. Здесь, конечно, комментарии излишни.

В основу соотношения общесоюзного и республиканского законодательства, как отмечал украинский ученый Е.А. Монастырский, было положено два основных принципа: принцип соответствия республиканского законодательства общесоюзному и принцип верховенства законодательства общесоюзного над республиканским законодательством¹. Поэтому различия в кодексах республик бывшего СССР касались не основополагающих, а второстепенных вопросов, которые не могли вызвать разнообразия и особенностей в применении Основ и других общесоюзных законов. Следовательно, даже эти небольшие различия нельзя считать принципиальными. Сравнительное исследование, анализ системы и содержания республиканских кодексов и общесоюзных Основ позволяет отметить, что законотворчество в субъектах бывшего СССР отражало отсутствие и невозможность самостоятельного, творческого подхода республиканских законодательных органов к вопросам правового регулирования общественных отношений.

Неоправданное сужение законодательных функций союзных республик происходило и путем издания нормативных актов Правительством Союза или, по его поручению, центральными органами управления СССР. Сложившуюся ситуацию с соотношением содержания союзных и республиканских законов российский правовед И.Ш. Муксинов в свое время объяснял следующим: "В ст. 133 действующей Конституции СССР сказано, что акты Совета Министров СССР обязательны к исполнению на всей территории Союза ССР. Поскольку и Верховный Совет СССР, и Правительство СССР за последние десятилетия весьма широко поручали министерствам, государственным комитетам и ведомствам СССР нормативно регулировать различные области общественных отношений, в этом, собственно, и была причина безудержного расширения ведомственного нормотворчества, фактически получалось, что и акты мини-

¹ См.: Симорот З.К., Монастырский Е.А. Проблемы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. Киев: Наукова думка, 1977. С. 83.

стерств, государственных комитетов и ведомств СССР стоят над законами и правительственными актами республик. Именно этим объясняется, что при подготовке проектов нормативных актов высших республиканских органов приходится до настоящего времени учитывать не только законы СССР, но и акты Совета Министров, а нередко и акты министерств и ведомств СССР”¹.

В целом законодательство Союза ССР, его союзных и автономных республик развивалось медленными темпами и по ограниченным направлениям. Главным преобразующим фактором были директивные партийные решения, которые предопределяли выбор времени подготовки и принятия законов и их содержание. В подтверждение изложенного приведем слова Р.З. Лившица: “В настоящее время, на завершающих этапах подготовки, законопроекты проходят апробацию в отделах ЦК КПСС, а наиболее важные рассматриваются также и Политбюро”².

Причины подмены государственных органов партийными, по мнению российского исследователя С.Э. Жилинского, были объективными и субъективными. Одна из главных объективных причин — отсутствие твердой опоры на право — лишало государственный орган возможности эффективно выполнять свои функции, и пробелы в управлении восполнялись за счет вмешательства партийных комитетов. Основные субъективные причины — низкий уровень правосознания значительной части партийных кадров, плохое знание ими закрепленных законодательством полномочий государственных учреждений, существующих процедур принятия последними решений, а то и просто неуважительное отношение к правовым предписаниям, устанавливающим статус Советов, их исполнительных и распорядительных органов, формы осуществления ими своих функций³.

Традиция оформления законов “в советском порядке” была весьма устойчивой, особенно в застойный период. А.С. Пиголкин и Т.Н. Рахманина, пытаясь сформулировать негласные заповеди законопроектной работы застойного периода, считают, что они звучали бы примерно так: а) если вышестоящее начальство высказало определенное мнение о содержании, заголовке, уровне и характере

¹ *Мукшинов И.Ш.* Советский федерализм и комплексное экономическое и социальное развитие союзной республики // Советское государство и право. 1989. № 10. С. 13.

² *Лившиц Р.З.* Право и закон в социалистическом правовом государстве // Советское государство и право. 1989. № 3. С. 22.

³ См.: *Жилинский С.Э.* Разграничение функций партийных и государственных органов // Правоведение. 1989. № 6. С. 17, 20.

проекта, об отдельных его положениях, структуре — то так тому и быть, обсуждать эти вопросы недопустимо; б) если в действующем законодательстве есть апробированные формулы, то отступать от них не следует, поскольку они санкционированы руководством. В таком подходе к законопроектной работе нет и намека на стремление идти вперед, учесть новое, создать истинно творческую, деловую обстановку, конкуренцию альтернативных решений¹.

Вот несколько очередных аксиом застойного времени: если много критики, значит, проект недоработан, значит составители плохо потрудились; не стоит существенно критиковать проект, иначе будущий закон не будет достаточно авторитетен. Поэтому всенародные обсуждения практически не проводились и во многом были формально-пропагандистским мероприятием, своеобразной очередной бюрократической галочкой. В свое время академик Ш.З. Уразаев отмечал: “ В Узбекской ССР, как и в других союзных республиках, за последние 10 лет ни один закон или кодекс на народное обсуждение не выносился ”².

Все вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, исторический опыт, убедительно продемонстрировавший пороки административно-командной системы, свидетельствует о том, что соответствующие развитию общества государственно-правовые формы и институты не были своевременно созданы, с чем во многом связаны имевшие место беззакония и трагические события в нашей истории. И совершенно прав, на наш взгляд, В.С. Нерсисянц, утверждая, что административно-командная система как форма организации политической власти — это не чрезмерный этатизм, не государственное подавление общества, как нередко считают, а нечто прямо противоположное — крайний антиэтатизм и антиюридизм, который, подменив надлежащие государственно-правовые формы и принципы осуществления политической власти, препятствовал их организации и деятельности. Неверные представления по этому кругу вопросов (смещение всякой политизации общества с его “огосударствлением”, отождествление любой сильной власти с государственной, приказных функций — с правотворчеством, тоталитаризма — с этатизмом и т.д.) связаны, в конечном счете, с игнорированием внутреннего суверенитета го-

¹ См.: *Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н.* Демократические основы создания нормативных актов // Советское государство и право. 1989. № 11. С. 11.

² См.: *Уразаев Ш.З.* Перестройка и правовая культура. Т.: Фан, 1988. С. 16.

сударства, то есть того обстоятельства, что государство — это суверенная (верховная, всеобщая и правовая) форма организации и осуществления публично-политической власти¹. А между тем сила государства заключается в утверждении правового суверенитета государства, выполнении им своих функций на всем пространстве своего суверенитета и на любом уровне.

Во-вторых, становление законодательного органа в Узбекистане осуществлялось в неблагоприятных условиях отсутствия демократических традиций, опыта парламентаризма, конституционализма и разделения властей, необходимости одновременного осуществления в стране общественных и государственных преобразований. Отсюда следствие — неразвитость представительных органов, неполнота их реальных властных полномочий, их значительная зависимость от чрезмерной, недостаточно ограниченной и слабо контролируемой (а нередко и бесконтрольной) партийной и центральной исполнительной власти.

В-третьих, административно-командная форма организации политической власти и соответствующее ей нормотворчество не только не сняли потребности общества в развитой государственности и в развитом праве, а, напротив, своим негативным опытом, дорого обошедшимся нашему народу и поэтому особо поучительным, убедительно доказали жизненную необходимость завоевания Узбекистаном государственной независимости.

В-четвертых, обретение независимости должно было незамедлительно повлечь радикальную реформу сложившейся политической системы в направлении формирования и развития правового государства. Ибо прежде всего пренебрежительное отношение к огромному потенциалу, заложенному в сильном правовом государстве, явилось одним из наиболее серьезных упущений советской системы. Оно явилось причиной нецеленаправленного и хаотичного развития общественных процессов, которые, в свою очередь, породили правовой нигилизм, раскоординированность государственных механизмов и структур, противоречивость и несогласованность правовой системы. Поэтому общество, освобожденное от тоталитарной зависимости, должно стремиться к утверждению правового, социального, светского государства с республиканским строем. Такое государство и будет сильным. Вот почему, как сказал

¹ См.: Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. С. 29-30.

Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, “начиная с первого дня независимости, с того самого момента, как приступили к возрождению национальной государственности, мы открыто провозгласили на весь мир наши цели и намерения: построить в Узбекистане правовое демократическое государство... Самое главное в том, что конечная цель всех начатых нами реформ одна — это создание справедливого общества”¹. Лишь на путях формирования и последовательной реализации демократической концепции правового государства и справедливого гражданского общества возможно действительное становление и совершенствование в целом политико-правовой системы независимого Узбекистана и его законодательного органа, в частности.

¹ *Каримов Ислам. Справедливость, интересы Родины и народа — превыше всего.* Т.: Узбекистон, 1998. С. 51.

Глава II. ВЫСШИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И СТАНОВЛЕНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

§ 1. Демократизация порядка формирования высшего законодательного органа государственной власти

Проведенный в предыдущей главе анализ истории становления и развития высшего законодательного органа показывает, что законодательного корпуса, парламента в собственном смысле этого понятия в системе государственной власти Узбекистана никогда не было. В теории и на практике сложился упрощенный, урезанный образ законодателя, когда фактическое отправление законодательной власти стало отождествляться не с активной деятельностью Верховного Совета, а с функционированием партийного аппарата. Политическая система десятилетиями приспосабливалась к выполнению, главным образом, волевых распоряжений и указаний, а не к организации общественной жизни в рамках демократических законов. Основой же демократических политических систем является формирование свободно избираемых парламентов, принятие новых Конституции и законов, гарантирующих права и свободы граждан и разделение властей.

Политическая эволюция советской формы представительства, которая, главным образом, осуществлялась путем демократизации форм и сущности его деятельности, в парламентскую началась с политической реформы конца восьмидесятых годов. Характеризуя этот период, российский ученый Ю.А. Тихомиров пишет, что обеспечение прав граждан становится лейтмотивом законодательных актов, начинается период масштабного обновления и развития законодательства, особенно на уровне Союза ССР, принимаются десятки новых законодательных актов, причем постепенно данный процесс распространяется и на союзные республики¹. Но, как пра-

¹ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: Бек, 1995. С. 439.

вильно замечает грузинский исследователь Г. Мучаидзе, осуществленные в бывшем Советском Союзе реформы восьмидесятых годов не вышли за рамки ошибочных представлений о социализме, они лишь ускорили крах коммунистической системы¹.

Волна демократических идей, поднятая перестроечными процессами, прокатилась по республикам бывшего Союза. Стали подвергаться сомнению социалистические идеи и коммунистические постулаты, резко пошатнулся авторитет административной системы. В обществе стала утверждаться непреложная истина: не может быть полноценной демократии без полномочного парламента. Положение высшего законодательного органа не устраивало многих прогрессивных ученых в бывшем Советском Союзе. Так, профессор З.М. Черниловский о будущем законодательном органе писал: "Парламент... должен стать форумом, где публично сталкиваются мнения, разделяемые теми или иными стратифицированными слоями населения, предложения, выражающие те или иные "групповые" интересы. Здесь, в парламенте, они найдут себе примирение в Законе"². Или, например, другие правоведы Н.А. Михалева и Л.А. Морозова утверждали: "Формирование демократического гражданского общества и правового государства обуславливает необходимость модернизации традиционных и создания новых государственно-правовых институтов. Одним из фундаментальных в системе институтов политической демократии является избирательное право. Его совершенствование диктуется потребностью укрепления конституционных гарантий развития демократических процессов, и прежде всего преодоления отрыва человека от учреждений власти, включения в систему самоуправления дееспособного депутатского корпуса"³.

На протяжении столетий во всех развитых странах мира выборы рассматривались как важнейший институт демократии, как главная форма выражения воли народа и его участия в политической жизни общества. И не случайно проблема организации проведения выборов постоянно находится в центре внимания и активно ис-

¹ См.: Мучаидзе Г. Альтернатива (Перспектива развития посткоммунистического общества с точки зрения социал-демократов). Тбилиси, 1995. С. 6.

² Черниловский З.М. Правовое государство: исторический опыт // Советское государство и право. 1989. № 4. С. 54.

³ Михалева Н.А., Морозова Л.А. Реформа республиканского избирательного законодательства (Сравнительно-правовой аспект) // Советское государство и право. 1990. № 6. С. 29.

следуется многими учеными. К сожалению, как это вытекает из анализа, проведенного нами в предыдущей главе, на протяжении всей истории развития Узбекистана этот институт был сильно деформирован. Коммунистическая идеология не позволяла иметь законодательство, которое предусматривало бы какой-либо выбор. Итоги избирательных кампаний практически предрешались, а участие избирателей было формальным. Поэтому вопрос о реформе избирательной системы в Узбекистане, как и в других республиках бывшего СССР, к концу восьмидесятых годов стоял довольно остро.

Как отмечается в юридической литературе, глубокие реформы избирательной системы, как правило, проходят в тяжелые, кризисные периоды, зачастую когда меняется политический режим в государстве, его облик в целом. Такие реформы нередко становятся поворотом либо к беззаконию и реакции, либо, напротив, к интенсивному развитию демократической общественной системы¹. Российские ученые М.И. Пискотин и В.В. Смирнов в этой связи писали: “Главный результат первого этапа осуществляемой ныне политической реформы состоит в том, что начался процесс возрождения гражданского общества, прежде всего через повышение политической активности граждан и их организаций, формирование системы подлинного представительства и превращение избираемых народом Советов в полновластные органы. Совершенно очевидно, что в этом направлении сделаны лишь первые шаги”². Необходимо заметить, что для Узбекистана это были серьезные шаги в зарождении суверенной национальной государственности. В этом историческая роль принятых 20 октября 1989 года Закона “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Узбекистан”, Закона “О выборах народных депутатов Республики Узбекистан”, постановления Верховного Совета о назначении выборов народных депутатов³ и состоявшихся на их основе в феврале-марте 1990 года выборов народных депутатов Узбекистана.

Реформа избирательной системы не ограничивалась устранением отдельных недостатков, а являлась глубокой реконструкцией практики политического процесса. Впервые в республиканском

¹ См.: Избирательные системы в СССР: поиск оптимальной модели // Советское государство и право. 1991. № 7. С. 28.

² Пискотин М.И., Смирнов В.В. Политическая реформа и политическая наука // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 3.

³ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1989. № 26-28. С. 96-105, 106-122, 142.

избирательном законодательстве бывшего СССР прослеживалась неоднозначность решений, наличие принципиальных юридических новелл, основанных на реальностях жизни. Отмечая особенность республиканского законодательства, правоведы приветствовали нетрадиционный подход к закреплению принципов избирательного права, наполнение их содержанием, отвечающим духу времени. “Наряду с общепринятыми принципами всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании можно назвать новые принципы, которые обогащают демократическое содержание избирательных норм: гласность; состязательность и равные возможности кандидатов в депутаты; общественный контроль за соблюдением процедуры выборов; юридическая защищенность избирателя и кандидата в депутаты”¹.

Демократизация избирательной кампании, ее развитие в сторону избирательного процесса потребовали всю организацию выборов аккумулировать Центральной избирательной комиссией по выборам народных депутатов Узбекистана, которая была образована Верховным Советом 20 октября 1989 года². Впервые эта комиссия учреждалась как постоянно действующий орган, сроком на пять лет.

Новый Закон о выборах расширил формы участия граждан Узбекистана в избирательной кампании и ввел юридическую защиту их интересов. Новеллой избирательного законодательства явилось расширение круга субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов в депутаты. Право выдвижения кандидатов в депутаты наряду с трудовыми коллективами, общественными организациями, собраниями военнослужащих по воинским частям получали собрания избирателей по месту жительства, коллективы преподавателей и служащих совместно со студентами высших учебных заведений. Оценивая это нововведение избирательного законодательства, следует обратить внимание на то, что в условиях однопартийной системы это было одной из немногих возможных правовых мер, направленных на обеспечение состязательности выборов и повышение политической активности народа.

Отличительной чертой этого закона являлось также и то, что избирательные округа определялись не по численности населения, как это было по ранее действовавшему Закону о выборах в Верхов-

¹ Михалева Н.А., Морозова Л.А. Реформа республиканского избирательного законодательства (Сравнительно-правовой аспект). С. 30.

² См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1989. № 26-28. С. 142-143.

ный Совет¹, а по количеству избирателей. Дело в том, что доля населения, обладающая избирательным правом (т.е. лиц, достигших 18 лет), составляла в Узбекистане менее 50 процентов. Поэтому новый подход наиболее справедливо учитывал сложившуюся демографическую ситуацию и ни в коей мере не ущемлял интересы каких-либо регионов. Как отмечалось в юридической литературе того времени, “переход к новому критерию формирования округов, а именно: с равной численностью избирателей, будет более демократичным”².

Впервые в практике строительства законодательного органа были уравнены сроки полномочий высших и местных органов государственной власти. Единая для всех Советов пятилетняя легислатура органичнее способствовала деятельности представительных органов власти как целостной системы. Очередные выборы народных депутатов (а не выборы в Советы, как определялось прежде) должны были назначаться не за два, а не позднее чем за четыре месяца до истечения срока полномочий соответствующих органов государственной власти. Увеличение продолжительности избирательных кампаний не менее чем в два раза было призвано обеспечить более качественный отбор депутатов. Избирательным законодательством было установлено, что лица, входящие в состав Совета Министров Узбекистана, за исключением Председателя Совета Министров, руководители ведомств, председатель и члены Верховного суда, Главный государственный арбитр и государственные арбитры, председатель и члены Комитета конституционного надзора не могут быть одновременно народными депутатами Узбекистана. Таким образом, принцип несовместимости статуса народного депутата с должностным положением был распространен на многих людей, которые прежде как члены Верховного Совета, по сути дела, контролировали собственную деятельность.

Ключевая новелла была заключена в законодательном закреплении возможности выборов депутатов в одномандатных избирательных округах из нескольких кандидатов. Согласно ей, число кандидатов в народные депутаты не ограничивалось, в избирательные бюллетени могло быть включено любое число кандидатов, что предоставляло избирателям право действительного выбора депутатов.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1978. № 36. С. 1061-1077.

² Лазарев Л.В., Слива А.Я. Конституционная реформа — первый этап // Советское государство и право. 1989. № 3. С. 7.

Закон поднял на новый уровень гарантии деятельности кандидатов в народные депутаты. Со времени регистрации кандидатов в депутаты они приобретали равные права выступать на предвыборных и иных собраниях, совещаниях, заседаниях, в печати, по телевидению, радио, в том числе с программой своей будущей деятельности.

Приметой времени стала состязательность кандидатов в депутаты. Суть состязательности заключалась в том, что кандидаты в депутаты, соперничая друг с другом, добивались права быть избранными в высший законодательный орган Узбекистана. Причем состязательность выступала как доминирующий фактор выборов. Так, для проведения выборов народных депутатов Узбекистана было образовано 500 избирательных округов. В них баллотировались 1094 кандидата в депутаты. При этом в избирательные бюллетени были включены по одному кандидату в 174 округах, по два кандидата — в 177 округах, по три и более кандидата — в 149 округах. Выборы состоялись в 499 избирательных округах. Народные депутаты были избраны в 368 округах. В 95 округах, в каждом из которых баллотировались более двух кандидатов и ни один из них не был избран, было проведено повторное голосование. В 36 избирательных округах, где баллотировались один или два кандидата в депутаты, кандидаты не получили необходимого числа голосов избирателей и не были избраны депутатами. Во всех этих округах были проведены повторные выборы. В одном избирательном округе, в связи с выбытием кандидата в депутаты, выборы не состоялись и были проведены новые выборы. По итогам повторного голосования 4 марта 1990 года избран 91 депутат. Три повторных выборах по одному кандидату баллотировалось только четырех округах, а в остальных — от двух до тринадцати кандидатов. Всего на 37 мандатов баллотировалось 208 кандидатов в депутаты. Выборы при таких условиях явились показателем зарождающегося демократизма избирательной системы. Состязательность стимулировала гласность, политическую активность участников избирательного процесса, пробуждала интерес к происходящему. Подтверждая изложенное, необходимо заметить, что в соответствии законом в списки избирателей для выборов народных депутатов Узбекистана по избирательным округам было включено 10 035 180 человек. в голосовании приняли участие 9 385 740 человек, или 93,5 процента от общего числа избирателей.

Это были первые выборы в Узбекистане, которые прошли на состязательной основе. В противоборстве альтернативных канди-

датов различные социальные группы, общественные организации и движения искали пути выражения своих настроений, позиций, а также парламентские пути внедрения в политическую жизнь. Это стало проявлением социального плюрализма.

Ориентация на состязательность стала получать обоснование и в научных исследованиях, в которых она трактовалась в качестве действенного инструмента активизации выборов¹. Главное достоинство таких выборов виделось в том, что каждому избирателю предоставлялась альтернатива, возможность сделать выбор, принимая во внимание личные достоинства и качества того, за кого он голосует.

Высказывались, правда, и некоторые сомнения. В частности, доктор юридических наук С. Авакьян исходил из того, что состязательность — не панацея, не в ней главный путь повышения эффективности выборов. Она, по его мнению, в обществе того времени выглядела искусственно насаждаемым явлением, была неприемлема потому, что агитация за одного могла перерасти в выступление против другого, а при таком противоборстве не исключались отказы баллотироваться и, напротив, амбициозные притязания отдельных лиц².

Надо признать, что высказанные опасения в определенной степени подтвердились. Безусловно, большинство депутатов достойно участвовали в избирательной кампании и заслуженно получили свои мандаты. Но недостаточная готовность к состязательности как к одному из важнейших предоставленных законом инструментов проведения свободных выборов повлекла за собой и некоторые негативные явления. Порой в сельских районах голосовали не столько за деловых, профессионально подготовленных кандидатов, сколько за своего родственника. Отдельные лица, используя демократические нормы выборного законодательства в корыстных целях, выдвигали своих недостойных кандидатов и путем обмана избирателей, а в отдельных случаях — путем шантажа и откровенных угроз добивались их избрания.

В подтверждение сказанного обратимся к следующим фактам. За весь период работы Верховного Совета двенадцатого созыва в

¹ См., например, *Кряжков В.А.* Состязательность кандидатов в депутаты // Советское государство и право. 1990. № 6. С. 39-49; *Барабашев Г.В., Старовойтов Н.Г., Шеремет К.Ф.* Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987 и др.

² См.: *Авакьян С.* Самоупражнение и выборы // Советы народных депутатов. 1986. № 10. С. 83.

соответствии с Законом “О порядке отзыва народного депутата в Республике Узбекистан”¹, в связи с отзывом депутатов избирателями, были досрочно прекращены полномочия восьми депутатов²; в соответствии со статьей 8 Закона “О статусе народных депутатов Республики Узбекистан”³, в связи с совершением действий, порочащих звание народного депутата Узбекистана, Верховным Советом были досрочно прекращены полномочия двух депутатов и в связи с вступлением в законную силу обвинительного приговора суда были досрочно прекращены полномочия семи депутатов⁴. Как справедливо отмечал правовед М.А. Краснов, досрочное прекращение депутатских полномочий является крайним проявлением неблагоприятных последствий. При этом не имеет принципиального значения форма такого прекращения (отзыв, добровольное сложение или лишение полномочий в упрощенном порядке). Все эти формы производны от обязанности подчиняться определенным правилам поведения, выполнять волю избирателей, защищать их интересы, согласуя эти интересы с общегосударственными⁵.

Кроме того, предпринимаемые в Узбекистане попытки создать четкую, более демократическую, отвечающую мировым стандартам, основанную на состязательности избирательную систему упирались в серьезные препятствия. Вводимые в законодательном порядке прогрессивные правовые нормы соседствовали с навязанными из центра институтами, которые не позволяли им действовать со всей эффективностью. В качестве примера достаточно привести статью 32 Закона “О выборах народных депутатов Республики Узбекистан”, предусматривавшую возможность проведения конференций представителей избирателей округа⁶. Этот институт фактически был навязан союзным законодателем: полномочия этих конференций были аналогичны полномочиям предвыборных окружных

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 4. С. 116-121.

² См.: Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1994. Дело № 9. С. 73.

³ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1990. № 31-33. С. 118; 1992. № 9. С. 172.

⁴ Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1994. Дело № 9. С. 74.

⁵ См.: Краснов М.А. О досрочном прекращении полномочий народного депутата СССР // Советское государство и право. 1989. № 11. С. 84.

⁶ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1989. № 26-28. С. 115.

собраний избирателей, возможность проведения которых была предусмотрена статьей 38 Закона СССР "О выборах народных депутатов СССР". Во время выборов народных депутатов эти конференции служили формой предварительного отбора кандидатов, своеобразным фильтром для отсева тех или иных кандидатур. В ряде мест конференции представителей узурпировали права избирателей и, оставляя по одному или два кандидата, лишали избирателей возможности выбора. Но даже там, где были две кандидатуры, вторая нередко была нереальной, для проформы. Была и другая крайность, когда кандидатами в депутаты пробивались демагоги, поднаторевшие на саморекламе, а скромные, честные граждане с высокими деловыми качествами оставались в тени.

Можно с полным основанием утверждать, что отсутствие развитых политических структур, правящая роль единственной коммунистической партии как конституционная норма и идеологический постулат явились объективными и субъективными трудностями на пути реформы избирательной системы. Сотрудники Института государства и права АН СССР Глушко Е.К., Кобаренкова Е.Ю., Леванский В.А., Лысенко В.И. были правы, отмечая, что ход реформы избирательной системы в полной мере отразил попытки совместить демократизацию и монопольное положение в политической системе одной партии, борьбу различных общественных сил в стране, радикализацию взглядов на масштабы и характер перестройки, а это наложило отпечаток на содержание действующих законов о выборах, в результате чего было принято законодательство переходного периода, компромиссное и во многом противоречивое¹.

Исходя из вышесказанного, говорить о полной демократизации выборов при однопартийной системе не приходится, так как такая система существенно усложняет или вовсе исключает саму возможность выбора. Однако в рассматриваемый период были сделаны попытки реформировать старую однопартийную систему выборов, включив в нее некоторые элементы демократии: прекратил свое существование институт рекомендаций и утверждения кандидатов в депутаты "сверху"; появилась возможность выдвижения нескольких кандидатур на один депутатский мандат; ослаб контроль над средствами массовой информации в освещении предвыборной кампании. Во многом благодаря этому первые альтернативные выбо-

¹ См.: Избирательные системы в СССР: поиск оптимальной модели. С. 28.

ры в Узбекистане сыграли важную роль в демократизации политической системы, создали благоприятные условия для повышения активности избирателей, участия в государственном управлении не на словах, а на деле миллионов граждан, для обогащения форм работы и наполнения новым содержанием деятельности высшего законодательного органа. В результате состав Верховного Совета Узбекистана двенадцатого созыва качественно отличался от всех составов Верховного Совета предыдущих созывов. Из 500 народных депутатов 418, или 83,6 процента, были впервые избраны в высший законодательный орган; 395, или 79,0 процентов, имели высшее образование; 62, или 12,4 процента, имели ученую степень, звание; 69, или 13,8 процента, были рабочими; 65, или 13,0 процентов, были колхозниками; 366, или 73,2 процента, были служащими; 314, или 62,8 процента, составляли лица от 30 до 49 лет¹, то есть самого работоспособного возраста.

Следовательно практика показала и другое: состязательность в условиях приближавшегося краха советской действительности была необходима и возможна. Она согласовывалась с потребностями избирательного процесса. Выборы — это борьба кандидатов за избирателей, а избирателей — за своих кандидатов, в которой побеждают наиболее подготовленные и достойные претенденты. Анализ выборов в Верховный Совет двенадцатого созыва позволяет сделать вывод, что в условиях однопартийной системы на выборах в основном конкурировали личные качества кандидатов, их предвыборные программы. Принадлежность же лица к определенной социально-профессиональной группе или организации оказывала незначительное влияние.

§ 2. Демократизация деятельности высшего законодательного органа государственной власти

Конституция 1978 года определила новый Верховный Совет как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контролирующий орган государственной власти Узбекистана. Постоянная работа Верховного Совета обеспечивалась его заседаниями, а также проводимыми в период между ними заседаниями постоянных и иных комиссий Верховного Совета.

¹ Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1990. Дело № 3. С. 271-273.

Новый статус Верховного Совета как постоянно действующего органа predetermined необходимость кардинального изменения организации его деятельности. С этим связано и конституционное правило о возможности освобождения депутатов, избранных в Верховный Совет, от выполнения служебных или производственных обязанностей не только на определенный срок, но и на весь период их полномочий. Какой части членов Верховного Совета необходимо полностью сосредоточиться на постоянной работе в Верховном Совете подсказала практика.

Таким образом, впервые в истории Узбекистана сложился представительный орган, имеющий постоянно работающих депутатов, то есть депутатов-профессионалов. В связи с этим значительно расширились возможности Верховного Совета в осуществлении своих функций.

Постепенно активизировалось участие депутатов в подготовке вопросов, связанных с организацией и проведением сессий Верховного Совета. Сессии стали готовиться не только силами аппарата, как это имело место прежде, а при широком участии самих депутатов. Так, например, накануне очередной восьмой сессии Верховного Совета двенадцатого созыва постановлением Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан от 28 ноября 1991 года была образована рабочая группа в составе 21 депутата для проведения всех подготовительных мероприятий: выработки предложений по повестке дня сессии, составу ее рабочих органов, порядку и сроках подготовки законопроектов, а также для решения всех организационно-хозяйственных вопросов, связанных с организацией встреч, размещением, питанием, отправкой народных депутатов, подготовкой зала заседаний¹. Такая практика стала совершенствоваться и позволила заметно повысить активность депутатов. Например, при подготовке тринадцатой сессии рабочая группа уже состояла из 41 депутата².

С новых позиций был организован порядок формирования, место и роль Президиума Верховного Совета. Его главной задачей стало обеспечение организации работы Верховного Совета. Принципиальное отличие нового Президиума от прежнего состояло в

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 1. С. 227-228.

² См.: Там же. 1993. № 7. С. 68-71.

том, что он не был наделен правом вносить изменения в законодательство, издавать нормативные указы, заменять в межсессионный период Верховный Совет по ряду вопросов, как предусматривалось раньше. Тем самым прочнее гарантировались полномочия Верховного Совета. Как показывает, например, анализ работы Президиума Верховного Совета, до обретения независимости Узбекистаном, в период 1990—1991 годов, этот орган провел более 30 заседаний. На них рассматривались вопросы, связанные с подготовкой и проведением сессий, обсуждались разработанные в комитетах законопроекты, меры по социальной защите военнослужащих и др.

Существенно повысилась роль комитетов Верховного Совета¹. Например, только за 1990—1991 годы комитетами было проведено 142 заседания, на которых рассмотрено более 490 вопросов². По рассматриваемым вопросам комитеты принимали решения, имеющие рекомендательный характер, и давали заключения по проектам законов. В их организацию и деятельность было внесено много нового. Для повышения эффективности работы комитетов существенное значение имело предоставление им Законом “О Мандатной комиссии и комитетах Верховного Совета Республики Узбекистан” широких прав³.

Анализ законодательства и практики работы комитетов Верховного Совета позволяет сгруппировать их деятельность по четырем основным направлениям: 1) подготовка проектов законов и других нормативных актов; 2) осуществление контроля за подотчетными Верховному Совету государственными органами и эффективностью действия принимаемых законов; 3) предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению Верховного Совета; 4) содействие проведению в жизнь законов Республики Узбекистан и других нормативных актов, принимаемых Верховным Советом.

В целом структурные и другие глубокие перемены в законодательном органе, как и во всей политической системе, позволяли

¹ На первой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва были образованы 16 постоянных комиссий Верховного Совета. Но уже на второй сессии они были переименованы в комитеты (за исключением Мандатной комиссии). См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1990. № 10-11. С. 88-89; № 16-18. С. 150.

² Архив Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1991. Дело № 7358. С. 240.

³ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 8. С. 268-276.

эффективнее бороться с изжившими себя административно-командными методами, более четко разграничить функции партийных и государственных органов, постепенно переходить к организации общественной жизни на началах демократии. При этом Верховный Совет не превратился в замкнутую структуру, изолированную от других ветвей власти и оторванную от своих избирателей.

Верховному Совету Узбекистана были предоставлены более широкие возможности для законодательства. Поставленная задача по формированию демократического государства требовала утверждения в обществе господства законов, расширения сферы законодательного регулирования общественных отношений за счет сужения рамок правотворческой деятельности партийных и исполнительно-распорядительных органов. Как, например, отмечал правовед В.М. Манохин: "Повышение роли Советов народных депутатов неизбежно влечет за собой повышение роли закона и других актов, принимаемых представительными органами государственной власти. Можно, наверное, говорить о повышении роли закона в абсолютном отношении (т.е. закон должен регулировать намного большую область отношений, чем до сих пор) и относительном (т.е. о передаче под сень закона многих из тех отношений, которые узурпированы ведомствами и ими регулируются)"¹.

Безусловно, что эффективность административно-правового регулирования общественных отношений предопределяется во многом правилами взаимоотношений, устанавливаемых между законами и нормативными актами органов государственного управления (подзаконными актами). От того, каким будет механизм принятия законов и подзаконных актов, какие сферы общественных отношений станут предметом их нормативного воздействия, зависит в конечном итоге вхождение общества в правовое состояние. Поэтому для рассматриваемого периода были характерны более интенсивное законодотворчество и развитие теории закона. В обществе все более отчетливо стали формироваться взгляды на необходимость обеспечить верховенство права и закона, укрепить гарантии прав личности. В известной мере они получили отражение в Конституции Узбекистана.

Особо следует отметить, что первая сессия Верховного Совета двенадцатого созыва в марте 1990 года внесла изменения и допол-

¹ Манохин В.М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению/ Советское государство и право. 1990. № 1. С. 29.

нения в Конституцию Узбекистана, учредила пост Президента Республики Узбекистан и избрала первого в истории страны Президента — И.А. Каримова¹. Определенный интерес вызывает обоснование необходимости введения президентской власти в Узбекистане, данное Ш.З. Уразаевым: “При ее учреждении необходимость президентской власти мотивировалась и сложностью обстановки, и необходимостью усиления исполнительной власти, соединения ее с законодательной властью, с необходимостью консолидации общества, принятия эффективных мер, в которых нуждается общество”².

Соглашаясь с Ш.З. Уразаевым, необходимо добавить, что Узбекистан первым среди бывших союзных республик ввел институт президентства. И это явилось важным шагом в направлении разрушения советской тоталитарной системы и обретения Узбекистаном независимости. Причем это был смелый шаг, требующий от всех участников этого поистине исторического события, прежде всего от самого Президента, большого мужества, так как республика в тот период находилась в составе сверхдержавы — СССР. Изложенное уточнение о первенстве Узбекистана в учреждении президентской власти представляется важным, так как по прошествии ряда лет в научной литературе отдельных стран СНГ допускается искажение роли Узбекистана и его первого Президента в разрушении советской империи. Так, казахстанский исследователь Д.Н. Назарбаева пишет, что в мае 1991 года был избран президент в Грузии, в июне — в России и только в декабре, наряду с Украиной и Казахстаном, Узбекистан выбрал своего Президента³. Приведенные нами выше исторические факты опровергают данное утверждение. Но для большей убедительности приведем слова ученых Российского института стратегических исследований: “Следует отметить, что появление в УзССР местного президента было полной неожиданностью для М. Горбачева и А. Лукьянова, работавших в то время над проектом уравнивания в правах союзных и автономных республик”⁴.

См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1990. № 10-11. С. 79-86, 87.

² Уразаев Ш.З. Модель закона: какой ей быть? Т.: Фан, 1990. С. 47.

³ См.: Назарбаева Д.Н. Демократизация политических систем Содружества независимых государств. Алматы: Білім. 1997. С. 114.

⁴ Узбекистан: обретение нового облика: В 2-х т./Под общ. ред. Е.М.Кожокина. М., 1998. Т. 1. С. 203.

А известный российский политик, академик Российской академии наук А.Н. Яковлев по этому поводу пишет следующее: “В Политбюро многих насторожило то, что Ислам Каримов первым объявил себя Президентом Узбекистана, находящегося еще в составе Советского Союза”¹.

Важно также отметить, что институт президентства в Узбекистане довольно длительное время функционировал параллельно с президентством СССР при их открытом противостоянии. Ход политических событий в СССР и Узбекистане способствовал росту авторитета и популярности Президента Узбекистана. Политические акции и указы Президента Узбекистана, направленные на укрепление республиканского суверенитета и экономической самостоятельности, смелая критика недостатков и упущений Правительства СССР, меры по социальной защите людей находили поддержку и одобрение среди граждан Узбекистана. В подтверждение сказанного вновь приведем слова ученых Российского института стратегических исследований: “Многим в Узбекистане импонирует его самостоятельность и политическая смелость. Особенно в период противостояния с Москвой эти качества были востребованы с наибольшей силой”².

Институт президентства в Узбекистане, возникший в борьбе между Союзом ССР и его субъектами, стал приобретать все более ярко выраженный характер государственного института, тяготеющего к классической форме президентской республики. Очень скоро он стал представлять собой достаточно прочный государственно-правовой институт, сосредоточивший значительную часть функций исполнительной власти и получивший от Верховного Совета некоторые полномочия, присущие законодательному органу.

Произошло некоторое размежевание законодательной компетенции Союза ССР и союзных республик, хотя оно не выходило еще за рамки жесткого правового унитаризма. Стало уделяться внимание развитию законодательства в соответствии с положениями Конституции. Всего законодательным органом в период 1990—1991 годов, т.е. с начала работы Верховного Совета двенадцатого созыва до обретения независимости Узбекистаном, было принято 38 законов и более 70 других актов (постановлений, деклараций, обращений)³. Все они имели исключительно важное значение для республики, для

¹ Левитин Л. Узбекистан на историческом повороте. М.: Вагриус, 2001. С. 6.

² Узбекистан: обретение нового облика. С. 204.

³ Архив Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1991. Дело № 7358. С. 237.

совершенствования ее национально-государственного устройства, реформирования народного хозяйства, решения насущных жизненных проблем, затрагивающих интересы широких слоев населения.

Между тем законодательная деятельность в Узбекистане в то время была непредсказуема, страдала несовершенностью и проходила как при активизации прежней тоталитарной системы союзного центра, так и при заметном оживлении всех демократических институтов Узбекистана. Непредсказуемость и несовершенство подспудно начались, а точнее, были изначально predeterminedены половинчатостью конституционной реформы 1989—1990 годов, когда в Конституцию Узбекистана наряду с должностью Президента была введена должность вице-Президента, который должен был, по поручению Президента, руководить Кабинетом Министров и организовывать его работу¹. Вмонтированное в структуру Конституции чужеродное звено в виде института вице-Президента нарушило и без того шаткий и условный баланс отношений представительной и исполнительной ветвей власти, в том числе и в законотворческой сфере. Недаром сразу же после обретения независимости Узбекистаном Верховный Совет 4 января 1992 года принял Закон об упразднении должности вице-Президента и внес соответствующие изменения в Конституцию Узбекистана².

Бесспорно, само введение понятия разделения властей было большим достижением конституционного строя в Узбекистане, но не все еще тогда понимали, что разделение властей нельзя рассматривать как их негативное противоборство. Государственное управление строится не только на разделении, но и на сотрудничестве, на взаимодействии всех ветвей власти, ибо решение всех вопросов требует такого взаимодействия. Если взаимодействие нарушается, то, как следствие, происходит ухудшение ситуации в стране. Появляются недостатки, например отсутствие четкости как в конституционной регламентации системы разделения властей, так и в конструкции самой исполнительной власти. Как справедливо замечает французский профессор М. Лесаж, разделение властей предполагает и определенные механизмы их координации, что позволяет повышать эффективность каждой ветви власти и в то же время — эффективность законов³.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1990. № 31-33. С. 131-135.

² См.: Там же. 1992. № 3. С. 88.

³ См.: Интервью главного редактора журнала с М. Лесажем, профессором университета Париж-1 // Государство и право. 1999. № 1. С. 15.

кроме того, при сохранении неопределенного и неограниченного статуса Съезда народных депутатов СССР как высшего органа государственной власти бывшего Союза, имевшего право принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению как СССР, так и любой союзной республики, вмонтирование в Конституцию Узбекистана элементов механизма разделения властей было в значительной степени надуманным. Иными словами, были заложены и очень скоро обнаружилось противоречия конституционных норм, не разграничивших четко на тот момент полномочия законодательной, исполнительной и судебной властей в Узбекистане, являвшемся тогда еще союзной республикой в составе СССР. Как отмечал В.Ф. Яковлев: “Если раньше Советы действительно были лишены законодательной власти, то теперь, восполняя этот пробел, мы теряем в определенной мере ощущение реальности и не проводим должным образом разграничения законодательной, управленческой и в какой-то мере судебной власти”¹.

Реально осознавая всю опасность политических последствий неразрешенности названной конституционно-правовой коллизии, Верховный Совет, по инициативе И.А. Каримова, еще в 1990 году начал процесс разработки проекта новой Конституции Республики Узбекистан, образовав на второй сессии двенадцатого созыва Конституционную комиссию из 64 человек во главе с Президентом Узбекистана². В рамках работы Конституционной комиссии вопросы и проблемы, касающиеся взаимоотношений и взаимодействия ветвей власти, были концептуально решены и сформулированы в тексте проекта новой Конституции.

Непредсказуемость и несовершенство законодательной деятельности имели и другие причины. Приведем лишь важнейшие из них.

Во-первых, вторая сессия Верховного Совета двенадцатого созыва 20 июня 1990 года совершила важный для народа Узбекистана акт, приняв Декларацию о Суверенитете, в котором были закреплены основополагающие принципы государственного суверенитета³. Дальнейшее развитие событий подтвердило правильность линии Узбекистана. Не полагаясь на какие-либо указания из центра,

¹ Яковлев В.Ф. Правовая реформа: тенденция и перспективы // Советское государство и право. 1990. № 4. С. 23.

² См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1990. № 16-18. С. 116-119.

³ См.: Законы и постановления, принятые Верховным Советом Республики Узбекистан. Вторая сессия двенадцатого созыва (18-20 июня 1990 г.). Т., 1991. С. 72-73.

не дожидаясь, когда суверенитет будет закреплён предполагаемым новым союзным договором, самостоятельность Республики Узбекистан стала реализовываться на практике.

Объявили о своем суверенитете и другие республики бывшего СССР. Заключать новый союзный договор и обновлять Союз республик никто не торопился. Например, Верховный Совет Республики Узбекистан своим постановлением от 18 ноября 1991 года признал необходимым воздержаться от подписания Договора о Союзе Суверенных Государств¹. Все это обусловило неопределенность статуса Союза, его полномочий и привело к “войне” между союзными и республиканскими законами. Инициативные законопроекты в полном смысле стали всерьез разрабатываться и рассматриваться Верховным Советом Узбекистана, однако процесс этот шел стихийно и непланово, а иногда просто в “пику” союзным законодательным актам. Недаром, исследуя юридическую систему того периода, российский ученый А.В. Василенко отмечал, что она характеризуется падением регулятивных потенций права, его престижа, переходящим в правовой нигилизм, расстройство механизма юридического регулирования. “Центральные государственные структуры, утрачивающие контроль за положением дел, принимают запоздалое, противоречивое и дефектное законодательство, которое не содержит действенных механизмов реализации прав граждан. В целом современное право носит преходяще-ситуативный, порой имитационный характер”².

Во-вторых, представительная демократия в Узбекистане еще только формировалась. Шел процесс зарождения новой парламентской системы, а многопартийность еще не существовала. Поэтому влияние общественного мнения на законотворчество нередко осуществлялось напрямую, без надлежащего политического опосредствования, и имело иной характер и иные масштабы. Законодательные акты не раз принимались в обстановке накала политических страстей, когда отдельные группы граждан стремились выразить свое мнение путем митингов и демонстраций, ультиматумов, пытаясь непосредственно воздействовать таким образом на органы государственной власти. Как сказал Президент Узбекистана И.А. Каримов, “...в конце 80-х и начале 90-х годов, в период нестабиль-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 1. С. 157.

² См.: Политология в системе вузовского образования: “Круглый стол” журнала в Воронежском университете // Государство и право. 1992. № 11. С. 51.

ности и самоуправства, на политической арене появилось немало пройдох... их целью было только крушить, ломать, кричать, производить шумиху..."¹. Иногда давление на законодателя со стороны "улицы" вело к принятию односторонних решений в пользу частных групповых интересов. А такой подход к законотворчеству является источником социальных и политических конфликтов. И хотя за демократию вроде бы были все, но как только демократизация стала круто поворачивать к делам, пронизывать все слои общества, доходить до конкретного человека, стало всплывать противоречие между сиюминутными, узко понятыми интересами, даже эгоистическими побуждениями отдельных личностей и групп, и интересами всего общества.

В-третьих, нашлись и среди депутатов корыстные карьеристы, жаждущие власти, вознамерившиеся ради этого столкнуть Верховный Совет с Президентом Узбекистана. В ответственный момент подавляющее большинство депутатов сплотилось вокруг Президента и дало им отпор. Но отдельные депутаты, изошренно защищаясь и умело "окрашиваясь" в нужные тона, спекулируя демократическими лозунгами и подменяя правовой плюрализм правовым хаосом, еще в течение некоторого времени продолжали "душить" творческую мысль, живое дело своих коллег. Не раз они пытались использовать обстановку открытости, гласности для достижения своих узкокорыстных эгоистических целей. Их давление временами оказывало влияние на темы и содержание актов, последовательность их принятия. И прав, на наш взгляд, академик В.С. Нерсисянц, утверждая, что закон, выражающий не общую идею, а частные, групповые интересы, — еще не закон; а парламент, представляющий частные, групповые интересы, — еще не парламент². В свое время Платон высказался о том, что там, где закон установлен в интересах меньшинства, речь идет не о государственном управлении, а о внутреннем насилии³.

В-четвертых, регламентируя права и свободы граждан, законодатель неизбежно сталкивался с исключительно сложной для того времени проблемой — проблемой установления баланса между правами и обязанностями, между личными и общественными инте-

¹ Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками. Т.: Узбекистон, 1999. Т. 7. С. 334.

² См.: Конфликт закона и правовая реформа: "Круглый стол" в ИГП РАН // Государство и право. 1997. № 12. С. 11.

³ См.: Платон. Государство. Белград, 1966. С. 118.

ресами. Ибо важнейшей задачей, стоявшей перед Верховным Советом двенадцатого созыва, была задача наполнить законы глубоко демократическим содержанием, снять все надуманные, искусственные барьеры на пути к полному освобождению личности. Следовало разработать целую серию новых законодательных актов о правах человека, которые соответствовали бы общепринятым международным стандартам.

Реализация этой задачи проходила в непростых условиях. Ведь разрушив административно-командную систему и отменив множество прежних запретов, Узбекистан к тому времени еще не создал новой системы, достойной демократического общества. Причем за это время развились не только позитивные процессы, возникли и нежелательные формы поведения, порой наружу выплескивались худшие проявления человеческой природы. Возросли некоторые виды преступлений, проявления корысти и мещанства. Все это прямо подводило законодателя к вопросу о границах свободы, в том числе и тех, что определяются нормами права.

Общий ответ на данный вопрос хорошо известен — его давали многие философы и правоведы прошлых эпох, утверждавшие, что свобода одного человека кончается там, где начинается свобода другого. Так, по Гегелю, “публичная свобода есть разумное государственное устройство”¹. Ш.Л. Монтескье подчеркивал, что свобода состоит не в том, чтобы делать то, что хочется. “Свобода есть право делать все, что дозволено законами. Если бы гражданин мог делать то, что этими законами запрещается, то у него не было бы свободы, так как то же самое могли бы делать и прочие граждане”².

Президент Узбекистана И.А. Каримов отмечал, что “реализация гражданами своих прав и свобод не должна противоречить законным интересам других граждан, государства и общества”³. Иными словами, каждый человек должен помнить, что он живет в обществе, среди других людей, обладающих такими же правами и свободами, что он живет в государстве, призванном защищать высшие общественные интересы и ценности. Вместе с тем необходимы гарантии, чтобы эти высшие интересы не стали предлогом ущемления личных прав и свобод. Подлинное искусство законо-

¹ См.: Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 329.

² Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М., 1955. С. 291.

³ Каримов Ислам. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. Т.: Узбекистон, 1996. Т. 1. С. 119-120.

дателя заключается именно в установлении оптимальных границ между правами и обязанностями граждан, между личными и общественными интересами, устранении любых возможностей для нарушения границ как со стороны граждан, так и со стороны государства и должностных лиц. К сожалению, овладеть этим искусством Верховному Совету к тому времени не удалось. Опыта правового регулирования в новых условиях, когда во главе угла поставлены интересы личности, он еще не имел.

В-пятых, одним из существенных факторов, дестабилизирующих эффективную законодательную деятельность, являлось отсутствие к тому времени четко проработанных, институционализированных и законодательно закрепленных детальных технико-юридических процедур законотворчества на всех его этапах, а также конкретной роли, прав и обязанностей каждого участника этого процесса, не нашедших прямого отражения в нормах закона. Пренебрежительное отношение законодателя к элементарным правилам юридической техники, конечно, не способствовало повышению эффективности законодательства. Некомпетентность и легкомыслие, с которым иные депутаты брались за сложное, тонкое и ответственное дело — законотворчество, оборачивалось в итоге несовершенством законодательства. Между тем, как пишет российский ученый Д.А. Керимов, создание содержательного, правильно оформленного и эффективно работающего закона равнозначно иному открытию в науке¹.

Законодателем прежде всего игнорировалась научная технология закона. Господствовала прагматика низкого уровня: акты порой готовились наспех, с ошибками, без экономических и финансовых расчетов, без предвидения и прогнозов последствий их действия. Процесс подготовки законопроектов строился зачастую на базе собственного субъективного видения законодателей. А ведь здесь мало просто знать мнение избирателей, недостаточно иметь собственную позицию, надо обеспечивать и глубочайшую, всестороннюю проработку законопроекта. Причем обязательно с участием ученых, практиков, сверяя свою позицию с научными доктринами, с практикой решения подобных вопросов как в Узбекистане, так и в других государствах. Поэтому, как отмечалось в постановлении Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан от 19 сентября 1991 года “О мерах по повышению качества подготовки проектов законов Республики Узбекистан и обеспечению их исполнения”, в ряде случаев

¹ См.: Керимов Д.А. Законодательная техника. М.: РИЦ ИСПИРАН, 1997. С. 5.

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 предшествовавшим законодательством, несовершенные с точки зрения законодательной техники¹.

Нередко законы принимались практически без профессионального обсуждения, сразу в двух-трех чтениях. В результате всего этого принятые законы, как правило, страдали излишней декларативностью, абстрактностью, отсутствием тщательно отработанного механизма действий их норм. Безусловно, такие законы неминуемо обрастали многочисленными подзаконными актами.

Нарастающая неуправляемость социальными процессами в СССР, отсутствие справедливых подходов к компетенции союзных и республиканских органов власти и управления, противоречия и конфликты при определении общесоюзной и республиканской собственности, “война” союзных и республиканских законов к середине 1991 года фактически перенесли центры реальной власти из союзных в республиканские органы. Решающее влияние на процесс укрепления суверенной власти в Узбекистане оказали события 18—21 августа 1991 года, когда на всей территории СССР было введено чрезвычайное положение, а государственную власть пытался захватить самопровозглашенный Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП). В этих условиях, принимая во внимание изменения в политической и общественной жизни СССР, исходя из предусмотренного международными нормами права на самоопределение, осознавая ответственность за судьбу народа Узбекистана, Верховный Совет сделал Заявление о государственной независимости Республики Узбекистан, которое утвердил на своей исторической Внеочередной шестой сессии двенадцатого созыва постановлением от 31 августа 1991 года “О провозглашении государственной независимости Республики Узбекистан”². В этот же день, 31 августа 1991 года, Верховный Совет принял Закон “Об основах государственной независимости Республики Узбекистан”³, который 30 сентября 1991 года на седьмой сессии Верховного Совета получил статус Конституционного закона⁴.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 11. С. 78-80.

² См.: Там же. С. 68-69.

³ См.: Там же. С. 70-71.

⁴ См.: Там же. С. 105.

Проведенные по решению Верховного Совета 29 декабря 1991 года всенародные выборы Президента Узбекистана и референдум по вопросу о государственной независимости Республики Узбекистан¹ явились важнейшим шагом в деле обеспечения и укрепления организационно-правовой базы независимости Узбекистана. В этом своем утверждении мы исходим из того, что проведение альтернативных выборов и всенародное избрание первого Президента Узбекистана, осуществленные впервые в истории страны, сделали Президента еще более легитимным главой независимого государства. А результаты всенародного референдума сделали еще более легитимными акты о независимости Узбекистана, принятые Верховным Советом².

Таким образом, в Узбекистане, как и в целом в СССР, потерпели поражение и сама социалистическая система, и идея строительства коммунизма. Как сказал Президент Узбекистана И.А. Каримов: “И, наконец, на закате века по велению истории рухнула крупнейшая и последняя в мире империя — СССР. Несмотря на все напыщенно высокопарные и красивые лозунги, Советский Союз был по своей сути колониальной державой и стал жертвой бесславного коммунистического эксперимента”³. Республика Узбекистан стала обретать черты самостоятельного суверенного государства. “Достигнув государственной независимости, — говорил И.А. Каримов, — мы выбрали свой путь суверенитета и развития, а это — надежный путь для Узбекистана.<...> Мы должны определить свой путь развития на конституционной основе. Будущее нашего государства, судьба народа во многом зависят от того, какой будет наша Конституция”⁴.

Одиннадцатая сессия Верховного Совета двенадцатого созыва 8 декабря 1992 года приняла Конституцию независимого государства Узбекистан⁵, создав правовой фундамент для строительства демократического правового общества. Конституция предусмотрела создание принципиально нового законодательного органа — Олий

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 1. С. 171, 180.

² См.: Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 4 января 1992 года “Об итогах выборов Президента Республики Узбекистан и референдума о государственной независимости Республики Узбекистан” //Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 3. С. 79.

³ Каримов Ислам. Довести до конца начатое дело: Выступление на XVI сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва, 22 сентября 1994 г. Т.: Ўзбекистон, 1994. С. 5.

⁴ Каримов Ислам. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 1. С. 103, 118.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 1. С. 220.

Мажлиса Республики Узбекистан, который становился в прямом, общепринятом смысле высшим законодательным органом — парламентом и статусно выравнивался с другими ветвями власти, обеспечивая тем самым необходимый конституционно-правовой баланс.

Согласно Закону “О порядке введения в действие Конституции Республики Узбекистан” до избрания Олий Мажлиса его полномочия должен был осуществлять Верховный Совет двенадцатого созыва. Поэтому Верховный Совет в течение еще двух лет после принятия новой Конституции продолжал свою работу. Но полномочия его как законодательного органа были, согласно Конституции, существенно расширены. В то же время исполнительная власть получала необходимую самостоятельность, избавляясь от управляюще-распорядительного пресса со стороны законодательной власти. Все это обеспечивало эволюционный переход к подлинному парламентаризму.

До принятия новой Конституции в правовой системе Узбекистана отсутствовали соответствующие произошедшим изменениям базовые, системообразующие законы. Правовое пространство, как отмечалось выше, отличалось известной хаотичностью. Конституция создала огромное проблемное пространство, поскольку с ее вступлением в силу возникла необходимость принятия большого количества новых правовых актов. Поэтому на основе Конституции начался процесс масштабного и стремительного развития законодательства. Новые правовые принципы и решения стали отличать развивающееся конституционное, гражданское, особенно хозяйственное законодательство. В итоге возник солидный законодательный массив: за весь двенадцатый созыв Верховный Совет принял 182 закона, 4 кодекса и 509 постановлений¹.

Значительное расширение объема законотворческой деятельности предьявляло особые требования к законодательному процессу. В связи с этим Президиум Верховного Совета 10 октября 1991 года утвердил Правила подготовки, обсуждения законодательных актов Республики Узбекистан и организации контроля за их исполнением². Была установлена четкая процедура внесения и прохождения законопроектов, их научной экспертизы, изучения общественного мнения. Законопроекты, особенно после принятия новой Конституции, стали готовиться с большой тщательностью. При обсужде-

¹ См.: Справка о принятых законах и постановлениях Верховного Совета и Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Текущий архив Юридического отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. Дело № 06-03. С. 65.

² См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 12. С. 81-91.

нии представленных законопроектов в комитетах Верховного Совета стали участвовать авторы проектов.

Принципиально важным Верховный Совет считал развитие практики, при которой каждый народный депутат имел бы реальную возможность участвовать в процессе подготовки новых законов. Именно этой цели отвечали организованные на заключительном этапе подготовки законопроекта выезды в Республику Каракалпакстан, области и город Ташкент руководителей комитетов во главе групп, в состав которых включались специалисты из числа депутатов, работников Кабинета Министров, министерств, ведомств, правоохранительных органов, ученых. На местах организовывались обсуждения законопроектов народными депутатами Республики Узбекистан от Каракалпакстана, соответствующей области и города Ташкента с приглашением заинтересованных должностных лиц¹. Необходимо отметить, что в условиях отсутствия фракций политических партий в Верховном Совете, данный порядок подготовки законопроектов позволял в тех условиях наиболее максимально учитывать интересы различных политических сил и социальных групп населения. Так, только в октябре 1991 года такие выезды позволили учесть более 600 предложений к проектам законов².

В ходе формирования правовой основы функционирования новых государственных структур и перестройки различных сторон общественной жизни изменились и сами депутаты. Все вопросы стали решаться в обстановке взаимопонимания между различными ветвями власти. Возникающие трудности преодолевались при взаимной поддержке. Такая взаимоувязка сил позволила предотвратить раскол общества, послужила упрочению гражданского мира и согласия.

По мере развития демократического процесса хаотичность общественного мнения постепенно сменяется большей его организованностью. Освоение обществом электоральных механизмов влияния на власть способствует организации общественного мнения, более четкому выявлению социальных позиций, образованию таких структур гражданского общества (политические партии, независимые профсоюзы и др.), которые берут на себя функцию доведения его мнений и позиций до уровня государственного рассмотрения. Поэтому в

¹ См., например, постановление Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан от 17 июля 1992 года "Об организации работы по подготовке и проведению десятой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан" // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 8. С. 84-85.

² Архив Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1991. Дело № 7358. С.243.

практику работы Верховного Совета стало входить опубликование законопроектов для всенародного обсуждения¹. Анализ этой практики свидетельствует о том, что ни один значительный акт не принимался Верховным Советом без учета мнения избирателей.

Необходимо подчеркнуть, что в этот период возрастает влияние международного права и зарубежного законодательства на деятельность Верховного Совета. Нормы международного и национального права стали находить более строгую взаимозависимость. Конституционное признание первых усилило эту детерминацию. Это нашло свое подтверждение, в частности, и в том, что Верховный Совет двенадцатого созыва ратифицировал 22 договора, 21 соглашение, 1 декларацию, 1 хартию и 16 других документов (поправки к конвенциям, Устав СНГ и др.), а также принял постановления о присоединении к 15 конвенциям².

Все изложенное позволяет сказать, что в начале девяностых годов двадцатого столетия Узбекистан встал на путь строительства правового демократического государства. В соответствии с Конституцией независимого Узбекистана парламентаризм должен был стать важным политическим явлением, способным демократическими методами обеспечивать стабильность и устойчивость общественно-политического развития. Однако в реальном процессе становления парламентаризма в тот период наблюдались существенные недостатки. Сложности переходного периода не позволяют высказать однозначную оценку этим недостаткам. Поэтому отметим лишь основные из них, которые были характерны для Верховного Совета двенадцатого созыва:

- 1) слишком большой массив законопроектов, буквально обрушившихся на головы неопытных парламентариев;
- 2) явно недостаточная юридическая квалификация депутатов (нередко непонимание даже предмета обсуждаемых вопросов);
- 3) полное отсутствие в большинстве комитетов депутатов с юридическим образованием;
- 4) недостаточное привлечение научных сил к работе Верховного Совета;
- 5) разобщенность в работе комитетов и др.

Недостаточная политическая и правовая культура значительной части депутатского корпуса проявлялась, в частности, в том, что

¹ См., например, постановление Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан от 10 октября 1991 года "О законопроектах, рекомендуемых для опубликования в печати" // Вестник Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. №12. С. 93.

² Текущий архив Отдела по межпарламентским связям Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. Дело № 26. С. 1.

свою активность они определяли только числом выступлений, подходов к микрофону. Оказаться на виду зачастую было продиктовано стремлением показаться перед избирателями (телезрителями). Особенно много времени в работе парламента отнимали депутаты, которые не работали в Верховном Совете на постоянной основе, но стремились нередко взять слово для выступления и произносили свои речи, в которых было слишком много общего и недостаточно конкретных, деловых предложений, а также выступавшие не по теме.

Но, по нашему мнению, перечисленные недостатки не могут умалить историческую значимость деятельности Верховного Совета двенадцатого созыва. Справедливости ради нужно отметить, что эти недостатки во многом были обусловлены сложностями новой ситуации, особенностями переходного периода, в котором депутаты продвигались вперед неизведанными ранее путями. Создание правовой основы независимости Узбекистана, принятие Конституции Республики Узбекистан, законов, определяющих полномочия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, законов, заложивших нормативную базу рыночной экономики и обеспечивших социальную защиту населения в переходный период, учреждение института президентства в системе национальной государственности Узбекистана, зарождение основ и традиций парламентаризма — вот лишь некоторые поистине исторические вехи бывшего законодательного органа Республики Узбекистан. Недаром Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов сказал: “Без всякого преувеличения, первый Верховный Совет, избранный по воле народа и уполномоченный им, заложил основу для исторического поворота в жизни нашего государства и общества, построил фундамент государственной независимости и управлял этими процессами”¹.

Таким образом, анализ деятельности законодательного органа в условиях реформирования политической системы и становления независимости Республики Узбекистан позволяет говорить о том, что в Узбекистане были созданы институт, заложивший основу парламентаризма, и законодательная база, которая явилась, по существу, фундаментом государственного устройства страны, а также начался процесс последовательного создания политического строя, соответствующего общепризнанным нормам международного права и менталитету народа Узбекистана, строя, который стал гарантом гражданского мира и межнационального согласия в стране.

¹ *Каримов Ислам.* Довести до конца начатое дело: Выступление на XVI сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва, 22 сентября 1994 г. Т.: Узбекистон, 1994. С. 4.

Раздел II

**ОЛИЙ МАЖЛИС – ПАРЛАМЕНТ
НЕЗАВИСИМОГО УЗБЕКИСТАНА**

Глава I. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБРАЗОВАНИЯ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

§ 1. Создание новой избирательной системы

Наиболее важным признаком демократического правового государства является формирование законодательных органов путем всенародных выборов. В демократических государствах выборы имеют важное значение, поскольку определяют, какие политические силы придут в парламент страны. Парламентские выборы важны также как показатель настроений и предпочтений населения страны. По этому поводу Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов сказал: “В каждом государстве и обществе в процессе выборов особенно ярко проявляется широкий спектр мнений, желание и воля, мечты и чаяния, социальное настроение людей. Вместе с тем естественно, что все политические партии и движения, четко определив свою платформу, ведут подготовку к выборам. Без этого не может быть самой жизни, прогресса”¹.

Иными словами, построение демократического правового государства и справедливого гражданского общества немислимо без проведения выборов, являющихся эффективным инструментом легального обновления государственной власти. Поэтому выборы являются важнейшим институтом современной демократии, одной из главных форм выражения воли народа и его участия в политическом процессе, в управлении государством и одновременно способом формирования представительных органов власти. В то же время следует признать, что свободные выборы — это не только способ формирования власти, но, одновременно, и проявление ответственности ее перед народом.

Демократичность выборов во многом зависит от избирательной системы. Переход от прежней системы к демократическим выбо-

¹ Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками. Т.: Узбекистон, 1999. Т. 7. С. 300.

рам в Узбекистане оказался непростым делом. Он потребовал не только времени, но и серьезной подготовки. Прежде всего для этого требовалась принципиально новая законодательная база. Создать ее в условиях советской действительности было невозможно.

Благоприятные условия для подлинно демократических выборов на многопартийной основе были созданы после обретения Узбекистаном независимости. В этой связи бывший Чрезвычайный и Полномочный Посол Федеративной Республики Германии в Узбекистане К.Х. Куна говорил: “Плюрализм имеет важную политическую значимость. Я думаю, что и у вас есть все основания для представления многопартийной системы в Правительстве, которая, по моему мнению, имеет для избирателей преимущество в том смысле, что оживляет общественную и деловую жизнь”¹.

Демократия, как и рыночная экономика, невозможна без существования конкуренции, то есть без плюралистической политической системы. Следовательно, политический плюрализм представляет собой один из существенных элементов правового государства. Поэтому Конституция Республики Узбекистан посвятила отдельную главу избирательной системе и провозгласила ряд основополагающих принципов, которыми должен гарантироваться реальный политический плюрализм: всеобщее право голоса; равенство и свобода волеизъявления на выборах; тайное голосование; прямые выборы и т.п.

Таким образом, Конституция независимого Узбекистана явилась ядром, основой формирования демократической избирательной системы, дальнейшее развитие которой служит важным гарантом построения правового государства.

О задачах строительства правового государства и создания справедливого гражданского общества И.А. Каримов, в частности, сказал: “Стремясь к этим заветным целям, мы хотим, чтобы демократические принципы по-настоящему глубоко укоренились в нашей жизни. При этом необходимо уделить особое внимание главному требованию демократии — свободному волеизъявлению людей, свободным выборам”². Ибо, как известно, именно свободные выборы, наряду с референдумом, являются высшим непосредственным

¹ См.: Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.). Т.: Ўзбекистон, 1994. С. 214.

² Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками. Т.: Ўзбекистон, 1999. Т. 7. С. 300.

проявлением власти народа, а престиж государства на мировой арене во многом зависит от открытости и демократичности действующей в нем избирательной системы. Вот почему законодательство о выборах и его совершенствование необходимо рассматривать как важнейшую составную часть осуществляемых в Узбекистане демократических реформ.

Развитие национальной государственности независимого Узбекистана, правовую основу которой заложила новая Конституция, со всей остротой поставило вопрос о коренном реформировании всей избирательной системы, прежде всего о необходимости создания законодательной основы формирования высшего представительного органа государственной власти — Олий Мажлиса. Поэтому в статье 6 Закона “О порядке введения в действие Конституции Республики Узбекистан” Президиуму Верховного Совета поручалось в течение 1993 года подготовить проект закона о выборах в Олий Мажлис и вынести его на всенародное обсуждение¹.

В соответствии с этим поручением Президиум Верховного Совета своим постановлением от 3 марта 1993 года образовал рабочую группу по подготовке проекта Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” в составе 12 человек². Насколько важное значение придавалось порядку формирования будущего законодательного органа свидетельствует и тот факт, что даже сам процесс подготовки законопроекта о выборах в Олий Мажлис был предметом специального обсуждения и принятия постановления Верховного Совета. Так, по результатам обсуждения информации руководителя рабочей группы на двенадцатой сессии депутаты приняли постановление Верховного Совета “Об организации работы по подготовке проекта Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”³.

Проведение реформы избирательной системы в Узбекистане сопровождалось детальным анализом сложившейся политической ситуации. Была поставлена задача в полной мере демократизировать выборы, создать принципиально новые институты, позволяющие говорить о подлинно демократической избирательной системе.

Важно заметить, что нормы Конституции Узбекистана достаточно гибки: они позволяют выбирать любую избирательную сис-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993 . № 1. С. 222.

² См.: Там же. № 3. С. 68-70.

³ См.: Там же. № 6. С. 348.

тему — мажоритарную или пропорциональную. Но это, на наш взгляд, не означает, что выбор может быть произвольным. В основе выбора должны лежать объективные факторы, реальные условия гражданского общества и уровень развития его политической системы, сложившиеся традиции. Причем обе системы имеют свои преимущества и недостатки. Поэтому основные усилия рабочей группы были направлены на поиск оптимальной избирательной модели, позволяющей обеспечить правовые условия для развертывания борьбы политических партий за государственную власть на демократической основе, отвечающей национальным традициям, общественно-политическому опыту и социальной психологии граждан, дающей возможность всему народу Узбекистана влиять на политическую жизнь государства.

Именно в зависимости от выбора модели избирательной системы предопределяется содержание выборного законодательства. Выбор модели обуславливает порядок формирования избирательных округов, подсчета голосов, определения итогов выборов и другие процедуры, имеющие принципиальное значение. Вот почему члены рабочей группы скрупулезно анализировали каждый институт избирательной системы, с точки зрения того, насколько он соответствует укреплению общественной стабильности, создает условия для развития молодой суверенной государственности Узбекистана, помогает демократическому волеизъявлению избирателей, осуществлению их прав, обеспечению равных условий для кандидатов и политических партий.

На основе изучения существующих в международной практике моделей избирательных систем ученые-правоведы предлагали различные варианты законодательного обеспечения выборов в Олий Мажлис. Так, Х.Т. Адылкариев и О. Мухамеджанов предлагали использовать опыт проведения выборов в Сейм Литовской Республики, предусматривавший применение смешанной системы на основе соединения пропорциональной и мажоритарной систем¹. Это предложение не нашло поддержки у членов рабочей группы, отметивших отрицательные стороны смешанной избирательной системы: излишнюю политизированность представительного органа, большое количество недействительных бюллетеней и др. В частности, они

¹ См.: Справка об опыте проведения избирательной кампании в Литовской Республике// Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1993. Дело № 3. С. 123-130.

обращали внимание на то, что следует исходить из реального уровня готовности самих избирателей к сложному механизму выборов. По этой причине смешанная система редко применяется не только в развивающихся, но и в индустриально развитых странах.

Самый главный недостаток смешанной избирательной системы, на наш взгляд, заключается в ее противоречии конституционному принципу равного избирательного права. Согласно Конституции всем гражданам предоставляется равное число голосов, как в качестве избирателей, так и в качестве кандидатов. Проведение выборов по смешанной избирательной системе создает принципиально иную ситуацию. Когда часть мандатов распределяется по мажоритарной системе, а другая — по пропорциональной, кандидаты, входящие в партийные списки, получают преимущество перед другими кандидатами: они могут регистрироваться одновременно на одних и тех же выборах в одномандатном избирательном округе и в списке кандидатов от партии.

Не получил поддержки рабочей группы и подготовленный некоторыми его членами проект закона, предусматривавший проведение выборов исключительно по партийным спискам на основе пропорциональной системы.

Во-первых, эта система не соответствовала политическому опыту избирателей.

Во-вторых, пропорциональная система сложна и громоздка, затруднен процесс установления квоты для многомандатных округов и подсчет голосов.

В-третьих, в условиях отсутствия развитой многопартийной системы политическая жизнь имеет персонифицированный характер, “когда все внимание приковано к отдельным деятелям, чьи “говорящие головы” на телеэкранах зачастую даже не обозначены партийным значком”¹. Общество в большей степени опирается на авторитет и популярность личности. А при пропорциональной системе избиратель голосует не за кандидата, как он привык, а за партию в целом, фактически за ее программу. При этом за спиной популярных партийных лидеров в парламент могут пройти лица, мало кому известные, абсолютно не готовые к профессиональной законотворческой деятельности. Как заявила координатор российского общественного центра “Народный депутат” Елена Панина,

¹ *Калмыков М.* Так сколько партий нужно обществу? // Эхо планеты. 2000. № 13. С. 8.

“все видят, кто сегодня идет во власть по партийным спискам. Это и представители криминальных структур, и проштрафившиеся чиновники”¹.

В-четвертых, на практике такая система могла привести к тому, что представительный орган в значительной своей части состоял бы из депутатов, пользующихся поддержкой меньшинства избирателей. Как пишет российский правовед М.С. Матейкович, нет никаких гарантий, что пропорциональная система выполнит едва ли не главное свое предназначение — отразить мнение меньшинства. В подтверждение этого он приводит в пример проведенные 17 декабря 1995 года выборы в Государственную Думу России: “...нетрудно убедиться, что четыре избирательных объединения, получивших право на распределение мандатов, набрали в сумме всего 50,5 процента голосов избирателей по общефедеральному округу. Другая половина российских избирателей фактически проголосовала впустую. ...Например, 17 декабря 1995 г. для того, чтобы стать депутатом Госдумы по округу № 99 Ленинградской области, оказалось достаточно 10,44 процента голосов избирателей”².

В-пятых, строго пропорциональная система создает, особенно в переходный период, высокую вероятность политических, парламентских кризисов. Поэтому права, на наш взгляд, кандидат юридических наук Т.А. Васильева, утверждая, что для того, чтобы пропорциональная система работала достаточно эффективно, необходимы, с одной стороны, сложившаяся многопартийность, с другой стороны — отсутствие поляризации политических сил. Применение пропорциональной избирательной системы во многом обуславливает возникновение проблем формирования правительства и его стабильности, прохождения правительственных документов через законодательный орган при наличии достаточно представительной оппозиции. В подтверждение этого Т.А. Васильева приводит практику Италии, где в 1993 году парламент страны одобрил новый закон о выборах палаты депутатов, в котором отказался от пропорциональной избирательной системы³.

В результате сравнительного анализа моделей избирательных систем, с учетом особенностей Узбекистана, сложившихся традиций

¹ См.: Труд. 1999. 3 ноября.

² Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 7. С. 53.

³ См.: Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. С. 404.

и практики проведения выборов, рабочая группа признала целесообразным использовать мажоритарную систему. Нельзя не согласиться с мнением ученых о том, что мажоритарная система, являясь старейшей из применяемых систем, всегда результативна и проста в применении, особенно эффективна в условиях стабильного политического режима и при наличии двух-четырех крупных политических партий, стимулирует курс партий на гражданское единство¹. Мажоритарная избирательная система универсальна. Она может использоваться при выборах коллегиальных и единоличных органов, допускает разные модификации избирательных округов, соперничество кандидатов и партий. Многие страны применяют данную систему для выборов своих парламентов².

Существуют различные модификации мажоритарной избирательной системы. В проект Закона "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан" была заложена наиболее типичная ее разновидность, которая предполагает соперничество конкретных кандидатов, представляющих различные политические партии и избирательные объединения, в одномандатных округах. Роль партий заключается лишь в выдвижении и поддержке кандидатов в округах. То есть выбор определяется не партийным знаменем кандидата, а им самим — что он обещает, как держится и прочими личностными качествами. Такой подход избавляет людей неполитизированных от необходимости разбираться в нюансах партийных позиций, тем более что по многим вопросам расхождения между ними весьма условны. Эта система особенно выгодна крупным и средним политическим партиям, которые располагают необходимыми людскими ресурсами для того, чтобы выставлять своих кандидатов во всех или в большинстве избирательных округов страны.

Проведение выборов на многопартийной основе является важнейшим принципом избирательной системы демократических стран. Поэтому одним из очевидных направлений развития законодательства о выборах было определение статуса политических партий как обязательных субъектов избирательной системы Узбекистана. Здесь уместно напомнить, что к избирательной системе на многопартийной основе в Узбекистане перешли в числе первых среди государств, образовавшихся после распада СССР. Еще 18 ноября 1991

¹ См.: Избирательные системы в СССР: поиск оптимальной модели. С. 34.

² См., например: Амеллер М. Парламенты/Пер. с англ. М.: Прогресс, 1967. С. 61-68.

года Верховный Совет принял Закон “О выборах Президента Республики Узбекистан”¹, который предусматривал проведение выборов на многопартийной основе. Этот законодательный акт прошел успешную проверку на практике, когда в декабре 1991 года на альтернативной основе были проведены выборы Президента Узбекистана.

Принципиальной особенностью законопроекта о выборах в Олий Мажлис явилось то, что правом выдвижения кандидатов в депутаты, наряду с высшими органами политических партий, наделялись местные представительные органы власти в лице Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Советов народных депутатов. Это дает избирателям уникальную возможность делегировать в законодательный орган депутатов, которые выражают не только узкопартийные интересы, но и интересы всего населения того или иного региона страны. Как отмечал профессор А. Джалалов, “у выборов ...благородные цели и задачи, стоящие выше узких интересов участвующих в них политических сил”². Желательно также предотвратить концентрацию политической и законодательной власти в руках партий, когда они суммарно фактически представляют не более половины избирателей. На подобный недостаток в своей стране указывал Р. фон Вайцзекер, Президент ФРГ³. Реформа избирательной системы должна проводиться в интересах всего народа, а не только политических партий или групп. Как заметил бывший Чрезвычайный и Полномочный Посол Великобритании в Узбекистане Пол Берн, каждый гражданин должен знать, что даже если партия, за которую он не голосовал, выиграет власть, все равно его права и интересы будут защищены⁴. Думается, прежде всего, этим объясняется тот факт, что выдвижение кандидатов в высший представительный орган власти во многих странах произ-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992 . № 1. С. 157-170.

² См.: Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.). С. 200.

³ Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан: вопросы реформы, законодательство и зарубежный опыт (юридические и политологические заметки). Т.: Узбекистон, 1993. С. 29.

⁴ См.: Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.). С. 223.

водится также представительными органами на местах, особенно в странах, имеющих двухпалатный парламент¹.

Кроме того, при отсутствии развитой многопартийной системы право выдвижения кандидатов в депутаты Олий Мажлиса от представительных органов власти на местах предполагает обязательную альтернативность и состязательность выборов. Следует особо подчеркнуть, что альтернативность и состязательность являются важным признаком демократичности выборов. Воля избирателя свободна, если имеются варианты выбора и возможность беспрепятственного выражения своих предпочтений агитацией за кандидата. Создание условий для альтернативности и состязательности оказалось одним из слабых мест советской избирательной системы. Выборы в Верховный Совет в 1990 году, хотя и были уже альтернативными, но по инерции, в основном, проходили по технологии, которая отработывалась десятилетиями в условиях советской системы.

Подготовленный рабочей группой законопроект был рассмотрен на тринадцатой сессии Верховного Совета², который постановил одобрить проект в первом чтении и опубликовать его в печати для всенародного обсуждения³. Во исполнение этого постановления 4 сентября 1993 года законопроект был опубликован в печати⁴, а Президиум Верховного Совета 7 сентября 1993 года принял постановление "Об организации обсуждения проекта Закона "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан", которым одобрил представленную Комитетом по вопросам законодательства, законности и правопорядка Верховного Совета программу обсуждения законопроекта⁵.

Опубликованный законопроект вызвал широкий интерес, его обсуждение было активным и плодотворным. Высказали свои предложения и замечания ученые, юристы, специалисты, многие граждане Узбекистана. Наиболее интересные предложения освещались в газетах, по телевидению и радио.

Важно отметить, что законопроект вызвал широкий интерес не только в Узбекистане, но и далеко за его пределами. Он прошел

¹ Об этом более подробно см.: Амеллер М. Парламенты. М.: Прогресс, 1967; Парламенты зарубежных стран: Справочник. М.: Политиздат, 1968; Парламенты мира: Сб. М.: Интерпракс, 1991; Сравнительное конституционное право. М.: Магускрипт, 1996 и др.

² См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 9. С. 140.

³ См.: Там же. С. 161.

⁴ См.: Народное слово. 1993. 4 сентября.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 9. С. 250.

взыскательную экспертизу специалистов стран СНГ, в том числе России, Украины, Казахстана, Кыргызстана, а также европейских стран — Франции, Германии, Турции и других. Но особенно большой интерес к законопроекту проявили специалисты США. Эту особую заинтересованность бывший Чрезвычайный и Полномочный Посол США в Узбекистане Генри Л. Кларк объяснял следующим образом: “Почему ваши выборы важны для Соединенных Штатов Америки?.. В чем же наш интерес?.. В Соединенных Штатах Америки уверены, что мир и стабильность в Узбекистане необходимы для мира и стабильности в Средней Азии... Мое правительство считает, что ваша стабильность и независимость в большой степени зависят от утверждения демократии и демократических процессов. А для этого необходимы открытые и справедливые выборы... Мы рады возможности поделиться своим опытом в Узбекистане... Ассоциация юристов США изучила проект Закона о выборах в Узбекистане и сделала свои предложения относительно его окончательного варианта. Кроме того, Правительство Узбекистана пригласило Международный фонд избирательных систем — другую неправительственную ассоциацию США — для содействия в предстоящих выборах, и мы сейчас вместе работаем над этим”¹.

Всего в ходе почти четырехмесячного обсуждения законопроекта в Верховный Совет поступило около 600 предложений и замечаний. Отзывы специалистов и экспертов, наряду с предложениями, содержали в целом положительную оценку и подтверждение того, что нормы, заложенные в проект Закона, отвечают высоким международным требованиям².

Все поступившие предложения и замечания были тщательно изучены рабочей группой и многие из них учтены при доработке законопроекта. В подтверждение того, какое важное значение для совершенствования законопроекта имело его всенародное обсуждение, приведем отдельные примеры наиболее принципиальных изменений, внесенных рабочей группой в проект по итогам обсуждения.

Первое. Увеличен срок избирательной кампании с двух до трех месяцев. Целесообразность удлинения срока избирательной кам-

¹ См.: Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.). С. 202.

² См.: Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1993. Дело № 3. С. 1-9.

пани обусловлена тем, что избиратели должны иметь достаточное время для ознакомления с кандидатами в депутаты и их предвыборными платформами. Партии и кандидаты, в свою очередь, должны иметь достаточное время для осуществления предвыборной агитации и пропаганды, которая представляет собой деятельность, воздействующую на общественное мнение в интересах конкретных кандидатов и политических партий.

Второе. В законопроект был введен ряд так называемых ограничительных норм. К примеру, в статье 23 определено, что кандидатами в депутаты не могут быть зарегистрированы граждане, имеющие судимость, военнослужащие Вооруженных Сил, сотрудники Службы национальной безопасности, Министерства внутренних дел, других военизированных подразделений, профессиональные служители религиозных организаций и объединений.

Проект Закона дополнен положением о том, что члены правительства, судьи, Генеральный прокурор и должностные лица органов прокуратуры, руководители министерств, ведомств и их заместители, должностные лица исполнительных органов власти регистрируются кандидатами в депутаты Олий Мажлиса при условии подачи ими заявления об освобождении от занимаемой должности в случае избрания депутатами.

Следует заметить, что во многих странах допускается ограничение избирательного права по аналогичным основаниям. Поэтому наличие ограничительных норм в выборном законодательстве соответствует международной практике и вытекает из Конституции Узбекистана. К примеру, положение о том, что должностные лица исполнительных органов или же судьи регистрируются кандидатами в депутаты при условии подачи ими заявления об освобождении от занимаемой должности в случае избрания депутатами, вытекает из конституционного принципа разделения властей. Это не ущемляет прав человека, так как гражданин свободно участвует во всем процессе выборов, но будучи избранным в парламент обязан уйти с должности, которая несовместима с депутатским мандатом. То есть требование несовместимости должностей не увязывается с вопросом о действительности результатов голосования. Оно лишь означает необходимость выбора между двумя должностями, который следует сделать либо до, либо после выборов. И смысл ограничений состоит в том, чтобы гарантировать большую свободу и независимость депутата при выполнении им функций в парламенте, освободить его от давления извне — как других органов государственной власти, так и частных интересов.

Требование о том, что кандидатами в депутаты не могут быть зарегистрированы профессиональные служители религиозных организаций также вытекает из Конституции, в статье 61 которой записано, что религиозные организации и объединения отделены от государства.

Введена также норма, устанавливающая ценз оседлости, согласно которой граждане, не проживавшие на территории Узбекистана последние пять лет до дня назначения выборов, не подлежат регистрации кандидатами в депутаты. Данное требование, по нашему мнению, является справедливым, ибо пять лет — большой срок, в течение которого происходят существенные изменения и в сознании людей, и в обществе в целом. Теряются связи, ориентиры и человеку трудно принять правильное решение в изменившейся обстановке, понять нужды и интересы общества, в котором он не жил в течение длительного времени. Следует также добавить, что это требование объясняется также желанием развить у кандидата чувство привязанности к своей стране в качестве предпосылки его активного участия в политической жизни. Недаром аналогичные цензы присутствуют в законодательстве многих стран¹.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что, несмотря на наличие ограничительных норм в законопроекте, принцип всеобщности выборов нашел воплощение в максимальном объеме. В подтверждение этого приведем мнение эксперта по выборам из США Л. Эджворт: «В целом, подобные ограничения не являются чем-либо необычным в международной практике, особенно это касается ограничений, связанных со сроком проживания и уголовной судимостью. Они также не противоречат общепринятым международным стандартам. Со временем их необязательно будет относить к ряду ограничительных или обременяющих»².

Третье. Законопроект пополнился также нормой, согласно которой политическая партия получила право выдвигать своих кандидатов при условии, что она как политическая партия зарегистрирована министерством юстиции не позднее чем за шесть месяцев до дня назначения выборов и собрала в различных регионах страны не менее пятидесяти тысяч подписей избирателей, поддержи-

¹ См., например, *Амеллер М.* Парламенты. М.: Прогресс, 1967. С. 89; Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт. 1996. С. 376-377.

² См.: *Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры.* Подготовлено Линлой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. Вашингтон: Международный фонд избирательных систем, 1977. С. 31.

вающих ее участие в выборах. Это справедливое требование продиктовано желанием избежать искусственного создания партий-однодневок, появляющихся на политической арене только во время выборов. Кроме того, пятьдесят тысяч подписей избирателей, необходимых для участия в выборах, являются свидетельством возможности политической партии достойно бороться за политическую власть и определенной поддержки народа в случае получения этой власти. Для создания стабильного и демократического политического режима и образования действительно влиятельных партий указанное требование было необходимым. Практика развития институтов выборов в Узбекистане и некоторых других странах, образовавшихся после распада СССР, подтвердила правильность этих требований.

Четвертое. Были уточнены и несколько расширены полномочия избирательных комиссий, более конкретно оговорено членство в них. Одной из особенностей законопроекта стало то, что в нем предусматривалось осуществлять регистрацию всех кандидатов в депутаты парламента постоянно действующей Центральной избирательной комиссией по выборам в Олий Мажлис. Это явилось очень важной новеллой. На выборах в законодательный орган в 1990 году регистрацию кандидатов в депутаты проводили окружные избирательные комиссии. Основным организатор выборов — Центральная избирательная комиссия — не была в курсе событий, происходящих на местах, и выполняла функции не основного организатора выборов, а общественного наблюдательного органа. Отдельные местные руководители, воспользовавшись этим, пытались вмешиваться в работу окружных комиссий по регистрации кандидатов в депутаты. Между тем, профессиональный подход к регистрации кандидатов, то есть ее организация и проведение избирательным органом, действующим на постоянной основе, служит основой предупреждения многих проблем и правонарушений. Как отмечал секретарь Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан А. Саъдуллаев, на выборах 1990 года в 500 избирательных округах было выдвинуто около 3000 кандидатов. Однако выдвинутые кандидаты или сведения об их регистрации не были своевременно направлены в Центральную избирательную комиссию, в результате чего она выполняла функцию не основного организатора выборов, контролирующего соблюдение законов, а обычного наблюдательного органа. Отсутствие профессионализма в деятельности Центризбиркома и нарушение законодательства на

местах привели к широкому потоку жалоб избирателей и кандидатов в депутаты в суд и различные органы¹.

Пятое. В законопроекте нашел свое решение один из острых вопросов — обеспечение равных финансовых возможностей кандидатов в депутаты.

Успех избирательной кампании во многом зависит от ее финансового обеспечения. Как отметил эксперт Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ Рон Гульд, всегда будут богатые и бедные политические партии и кандидаты². Поэтому, стремясь хотя бы юридически гарантировать равные возможности кандидатам, законодатель во многих странах устанавливает максимальные размеры сумм, которые политические партии и независимые кандидаты могут истратить на избирательную кампанию (например, Россия, Кипр, Канада, Литва)³.

Общим для регламентации финансирования является его ограничение по видам источников, субъектам и размерам пожертвований. В большинстве стран к запрещенным видам финансовых источников отнесено финансирование из-за рубежа, которое справедливо рассматривается как одно из средств вмешательства во внутренние дела государства (например, Бразилия, Польша, Словакия, США, Франция)⁴.

Аналогичный подход применяется и в правовой регламентации некоторых других видов источников и субъектов частного финансирования (анонимных пожертвований, пожертвований юридических лиц). Так, например, в Австрии, Болгарии и ряде других стран анонимные пожертвования полностью запрещены. Пожертвования юридических лиц (компаний, обществ, фирм и т.д.), как свидетельствует практика многих стран, являются средством подчинения политических партий и отдельных депутатов своекорыстным интересам отдельных групп финансового и промышленного капи-

¹ См.: *Савдуллаев А.* Процедуры регистрации кандидатов при выборах в Олий Мажлис и выборах Президента в Узбекистане//В кн.: Международные стандарты и опыт избирательного процесса/Отв. ред. А.Х. Саидов. Т.: Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, 1999. С. 185-186.

² См.: *Рон Гульд.* Международные стандарты свободных и открытых выборов//В кн.: Международные стандарты и опыт избирательного процесса/Отв. ред. А.Х. Саидов. Т.: Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека, 1999. С. 157.

³ См.: Сравнительное конституционное право. С. 394.

⁴ Подробнее об этом см.: Зарубежное законодательство о политических партиях: Сб. нормативных актов. М., 1993. С. 53.

тала, а нередко и криминальных лиц. С целью уменьшить финансовую зависимость от этих групп и лиц законодательство ряда стран предусматривает запрещение любых пожертвований частных юридических лиц (например, Ангола, Гана, Израиль, США)¹.

Анализ избирательного законодательства показывает, что финансовые гарантии демократических выборов предполагают, с одной стороны, установление ограничений на пожертвования, а с другой — установление эффективных методов контроля за расходованием избирательных фондов. Но практика свидетельствует о том, что в условиях “профессионализации” избирательной кампании “грамотные” кандидаты нередко находят лазейки в законодательстве с тем, чтобы занизить данные о поступлениях и расходах этих фондов, а также скрыть истинные источники финансирования своих избирательных кампаний. Поэтому в зарубежном законодательстве существуют различные способы решения указанных вопросов, в том числе и путем государственного финансирования выборов. Во многих странах (например, Австралия, Канада, США) законодательно признано специальное финансирование политических партий, которое практически сводится к частичному возмещению их избирательных расходов².

Правовой основой государственного финансирования выборов стало конституционное признание их как важнейшего института гражданского общества, играющего все большую роль в организации и осуществлении государственной власти. Финансовая поддержка государства становится особенно необходимой в современных условиях, когда активное участие в политической жизни через избирательные процессы требует все возрастающих материальных затрат, на которые не хватает ни собственных средств политических партий и кандидатов, ни добровольных частных пожертвований. Поэтому правы, на наш взгляд, немецкие исследователи, утверждая: “...без прямого или косвенного финансирования партий государством... они окажутся нежизнеспособными”³. Это утверж-

¹ Свои особенности имеет это ограничение в США, где выборное законодательство (Закон о федеральных избирательных кампаниях 1972 г. с последующими многочисленными поправками) запрещает лишь непосредственное финансирование частными юридическими лицами. См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 330.

² См.: Юдин Ю.А. Финансирование политических партий в зарубежных странах (Правовая регламентация)//Государство и право. 1996. № 6. С. 146.

³ Государственное право Германии. М.; 1994. Т. 1. С. 118.

дение особенно актуально в отношении тех стран, где процесс становления реальной многопартийности находится на начальной стадии. Для этих стран государственное финансирование является гарантией политического плюрализма, условием наполнения политической демократии реальным содержанием. Кроме того, государственное финансирование выборов рассматривается как действенное средство в борьбе с политической коррупцией, во многом связанной с частным финансированием.

Государственное финансирование выборов производится, как правило, из государственного бюджета. Но имеются и исключения. Так, например, государственное финансирование президентских выборов в США производится не из государственного бюджета, а из специального фонда, образуемого исключительно из ежегодных добровольных взносов физических лиц. Но независимо от этого средства между кандидатами распределяет государство в лице Федеральной избирательной комиссии. К этой системе близка система финансирования избирательных расходов в ЮАР. Закон 1993 года учредил государственный избирательный фонд, образуемый из средств, выделяемых парламентом, а также пожертвований физических и юридических лиц. Распределение субсидий из этого фонда производит Независимая избирательная комиссия (статья 74)¹.

Международная практика правовой регламентации финансирования выборов далека от совершенства. Об этом свидетельствуют громкие скандалы, связанные с различного рода финансовыми махинациями, которые время от времени вспыхивают как в странах развитой демократии, так и в странах, только еще вступающих на путь демократизации. Тем не менее мировой опыт показывает, что такая регламентация позволяет ввести избирательный процесс в правовые, "цивилизованные" рамки, в определенной мере оздоровить политическую жизнь, поддерживать нормальное функционирование многопартийной системы. Поэтому многое из этого опыта было использовано при подготовке законопроекта о выборах в Олий Мажлис с учетом, естественно, экономических и политических реалий в Узбекистане.

В частности, в законопроект была включена норма, согласно которой расходы на выборы производятся исключительно за счет государственных средств. Добровольные пожертвования от юридичес-

¹ См.: Юдин Ю.А. Финансирование политических партий в зарубежных странах. (Правовая регламентация). С. 149.

ких и физических лиц Республики Узбекистан принимаются Центральной избирательной комиссией для их использования в ходе избирательной кампании. Правильность данной нормы получила в дальнейшем подтверждение на практике. Она дала возможность новым, еще слабым партиям, имевшим скудные ресурсы, начать и развивать свою деятельность в новой демократической системе и в целом способствовала становлению и развитию многопартийности.

Приведенных примеров достаточно, чтобы оценить, какую важную роль сыграло всенародное обсуждение законопроекта в создании правовой основы формирования Олий Мажлиса, и сделать следующие выводы.

Во-первых, всенародное обсуждение послужило важным катализатором повышения общественной активности, способствовало правовому оформлению политической воли граждан и развитию их правовой культуры.

Во-вторых, законопроект, разработанный на основе глубокого изучения зарубежного опыта, вобравший в себя общепризнанные демократические нормы, в результате всенародного обсуждения получил возможность опереться на реальную действительность и традиции народа Узбекистана.

В-третьих, основным итогом всенародного обсуждения явилось коренное обновление законопроекта и принятие 28 декабря 1993 года на четырнадцатой сессии Верховного Совета Закона "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан"¹.

Таким образом, на основе свободного волеизъявления граждан, на базе Конституции было создано новое, соответствующее международным нормам и стандартам законодательство о выборах в парламент страны, разработаны и внедрены передовые избирательные технологии, впервые на политическую сцену Узбекистана вышли в качестве основных участников избирательного процесса политические партии.

В-четвертых, всенародное обсуждение вызвало необходимость изменения Конституции и заложило основы дальнейшего развития выборного законодательства. Так, первоначально Конституция предусматривала, что Олий Мажлис будет формироваться в составе 150 депутатов. При подготовке законопроекта о выборах в Олий Мажлис Комитет по вопросам законодательства, законности и правопорядка Верховного Совета внес обоснованное пред-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 1. С. 76-97.

ложение об увеличении количества депутатов до 250. В ходе всенародного обсуждения законопроекта о выборах это предложение получило полную поддержку. С учетом этого на четырнадцатой сессии Верховного Совета 28 декабря 1993 года был принят Закон “О внесении изменения в статью 77 Конституции Республики Узбекистан”, согласно которому из статьи 77 Конституции была исключена цифра 150¹. Это явилось первым и пока единственным изменением, внесенным в Конституцию Узбекистана.

Кроме того, высказанные в ходе всенародного обсуждения законопроекта о выборах пожелания о необходимости законодательного гарантирования избирательных прав граждан нашли свое воплощение в принятом 5 мая 1994 года Законе “О гарантиях избирательных прав граждан”².

В-пятых, именно результаты всенародного обсуждения законопроекта о выборах во многом способствовали принятию 22 сентября 1994 года на шестнадцатой сессии Верховного Совета Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”³, что явилось еще одним подтверждением преемственности законодательной власти в независимом Узбекистане. Недаром бывший Чрезвычайный и Полномочный Посол Украины в Узбекистане В.И. Сметанин, отмечая, что в становлении национальной государственности Узбекистан намного опережает большинство бывших союзных республик, говорил: “Я вынужден это признать, наблюдая, как прежний Верховный Совет Узбекистана, уходя с политической сцены, принял Конституционный закон об Олий Мажлисе. Благодаря этому создана прочная база для нормального проведения выборов и формирования законодательной власти в вашей республике”⁴.

Все вышеизложенное говорит о том, что к первой избирательной кампании по выборам депутатов в Олий Мажлис Узбекистан подошел, имея хорошие, демократические законы. “Закон о выборах в Олий Мажлис в том виде, в котором он написан, краток и прямолинеен. В основе Закон отражает в себе многие основные принципы, которые в целом соответствуют общепринятым международным стандартам по проведению демократических выборов.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 1. С. 76.

² См.: Там же. № 5. С. 191-194.

³ См.: Там же. № 10. С. 81-91.

⁴ Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.). С. 226.

<...>Выборы в Олий Мажлис могут проходить в условиях, которые предоставляют гражданам максимальные возможности выразить свое мнение в определении своего политического будущего”¹.

Подводя итоги вышеизложенному, можно утверждать, что впервые в истории Узбекистана с учетом мирового опыта была создана собственная демократическая избирательная система, которая обеспечивает проведение свободных, честных выборов, служит утверждению принципов парламентаризма и важнейшей гарантией необратимости демократических преобразований в стране. Вместе с тем необходимо признать, что страна только училась подлинной демократии, проходила своеобразную школу демократизации избирательной практики, последовательно избавляясь от элементов заорганизованности и формализма, оставшихся в наследство от старой системы. Естественно, что на этом пути были ошибки и недочеты, которые необходимо было устранять.

§ 2. Выборы в Олий Мажлис и учет интересов политических сил

Шестнадцатая сессия Верховного Совета 23 сентября 1994 года приняла постановление о проведении первых выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан 25 декабря 1994 года². После опубликования этого постановления Центральная избирательная комиссия разработала конкретный план основных мероприятий по подготовке и проведению выборов. Своевременно были образованы 250 окружных и 7192 участковые избирательные комиссии. Центральная избирательная комиссия приняла решение о регистрации 643 кандидатов в депутаты, в том числе от Народно-демократической партии Узбекистана — 247, от партии “Ватан тараккиёти” — 146 и от представительных органов власти — 250³.

¹ Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры. Подготовлено Линдой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. С. 1-2.

² См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 113-114.

³ См.: *Ахмедов К.А.* О работе Центральной избирательной комиссии по подготовке и проведению выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан и задачах избирательных комиссий по обеспечению соблюдения Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”//В кн.: Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.) Т.: Ўзбекистон, 1994. С. 163-164.

Правовые нормы выборного законодательства позволили обеспечить широкую гласность избирательной кампании, равные условия кандидатам и политическим партиям. Вся предвыборная работа проводилась при активном и заинтересованном участии граждан, которым предоставлялась реальная возможность осуществить свой выбор. Достаточно отметить, что в голосовании приняли участие 10 526 654 гражданина¹. Это составило 93,6 процента избирателей Узбекистана и продемонстрировало большую политическую активность народа.

В пункте 6 принятого 29 июня 1990 года Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ предусмотрено, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности правительства². Только при условии проведения свободных и честных выборов можно говорить о том, что воля народа как единственного источника власти и полученные результаты голосования полностью совпадают. В подтверждение этой мысли уместно привести слова Президента Узбекистана, который сказал: «Поскольку мы стремимся к благородной цели — созданию демократического правового государства, гражданского общества, мы обязаны достойно организовать свободные выборы, являющиеся главным критерием демократии»³.

Выборы в Олий Мажлис первого созыва продемонстрировали широкую поддержку избирателями новой избирательной системы. Об этом свидетельствуют результаты опроса общественного мнения, проведенного на всей территории страны Международным фондом избирательных систем в декабре 1996 — январе 1997 годов. Результаты опроса показали, что большинство жителей Узбекистана (75 процентов) удовлетворены избирательной системой, возможностью участвовать в формировании органов государственной власти различных уровней. К примеру, на вопрос: принимали ли вы участие в выборах депутатов Олий Мажлиса в декабре 1994 года — 81 процент опрошенных ответили утвердительно, а 73 процента респондентов сказали, что голосование на выборах дает людям реальную возможность влиять на решения, принимаемые в стране.

¹ См.: Депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. Т.: Узбекистон, 1995. С. 7.

² См.: Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. 2-е изд. Варшава, 1997. С. 38.

³ Каримов Ислам. Свобода Родины — великое счастье: Выступление на XV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 19 августа 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 51.

Это говорит о многом, в первую очередь, о широких правах граждан. Не случайно, что 71 процент респондентов признали Узбекистан демократическим государством, а это является очень высоким показателем¹.

Практика свидетельствует, что часто оценка выборов как демократических, свободных и честных зависит от их итогов. Не пытаясь давать свою оценку выборам в Олий Мажлис первого созыва, обратимся лишь к следующим фактам.

Олий Мажлис был избран в три тура: 25 декабря 1994 года, 8 и 22 января 1995 года. Это, как подчеркивают независимые специалисты Л. Левитин и Д. Карлайл, бесспорно свидетельствует в пользу свободных, не контролируемых выборов².

В первом туре было избрано 205 депутатов, в двух последующих — остальные 45 депутатов. Все депутаты имели высшее образование, среди них были юристы, экономисты, ученые, специалисты самых различных отраслей народного хозяйства. Каждый седьмой депутат имел ученую степень. Две трети депутатского корпуса составляли лица в возрасте от 30 до 50 лет³. Словом, в парламенте по воле народа были представлены граждане, обладающие большим интеллектуальным и творческим потенциалом, способные решать возложенные на Олий Мажлис задачи.

Все это является свидетельством того, что выборы в Олий Мажлис первого созыва, впервые осуществленные в рамках Конституции и выборного законодательства, принятых в условиях независимости, ознаменовали важный исторический шаг к демократии, сделанный Узбекистаном. Как пишет Д. Карлайл, выборы в Олий Мажлис были шагом в правильном направлении, а Л. Левитин отмечает: “Мне хотелось бы пригласить любого, кто имеет намерение составить правдивую картину о политической жизни в Узбекистане, сравнить выборы в Олий Мажлис с выборами в Верховный Совет республики 1990 года. Разве нет заметного прогресса именно с позиции демократизации выборов? И одновременно весьма поучительно было бы взглянуть на положение дел в других странах СНГ” Проведя сравнительный анализ положения дел в некоторых странах СНГ, Л. Левитин дает логическое обоснование наиболь-

¹ См.: Вагнер С. Общественное мнение в Узбекистане. 1996. Вашингтон: Международный фонд избирательных систем, 1997. С. 12, 25.

² См.: Левитин Л., Карлайл Д. Ислам Каримов — Президент нового Узбекистана. Т.: Узбекистон, 1996. С. 96.

³ Депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистана первого созыва. С. 7-8.

шей демократичности прошедших выборов в Парламент Узбекистана. В подтверждение этого он приводит мнение Президента ФРГ Р. Герцога: “В Узбекистане свободно избранный парламент. Выборы в него проходили под контролем независимых и авторитетных наблюдателей, в том числе и при немецком участии”¹.

По мнению международных наблюдателей, в ходе выборов не было выявлено серьезных нарушений и была соблюдена свобода волеизъявления народа.

В целом можно констатировать, что Олий Мажлис Республики Узбекистан первого созыва был образован в результате первых свободных, демократических выборов на многопартийной основе. Естественно, аналогов подобному органу законодательной власти Узбекистана нет смысла искать в историческом опыте прошлого. Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, раскрывая структурные, функциональные и другие различия между Олий Мажлисом и прежним Верховным Советом, особо отметил социальную природу их формирования². Например, Верховный Совет избирался исходя из социально-классового подхода и в соответствии с установленными квотами на количество рабочих, колхозников, интеллигенции, молодежи, женщин и т. д., в то время как на выборах в Олий Мажлис принималось во внимание не социальное происхождение кандидатов в депутаты, а прежде всего деловые, моральные качества, их общественно-политическая активность. Осуществление выборов на принципах многопартийности, а не как ранее, на основе блока коммунистов и беспартийных по территориальному принципу, — еще одно проявление важнейших новаций в развитии демократической государственности.

Принцип многопартийности, в отличие от территориального принципа, который тем или иным образом всегда учитывался при построении органов государственной власти в Узбекистане, — факт качественно новый в формировании представительного органа. Он заложен в ценностях мировой парламентской теории и практики, в которую постепенно вписывается практика отечественная. Многопартийная система — это один из институтов современного общества, без которого невозможна представительная демократия. Пар-

¹ См.: *Левитин Л., Карлайл Д.* Ислам Каримов — Президент нового Узбекистана. С. 100-102.

² См.: *Каримов Ислам.* Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана. Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 23 февраля 1995 г. Т.: Узбекистон, 1995. С. 21-25.

ламент как главный элемент представительной демократии не может считаться демократически избранным без соперничества партий в политической борьбе за депутатские мандаты.

Выборы оказались мощным стимулом процессов внутрипартийного развития, определяющим образом повлияли на расстановку политических сил. В составе Олий Мажлиса первого созыва 69 депутатов представляли Народно-демократическую партию Узбекистана, 47 — Социал-демократическую партию “Адолат”, 14 — партию “Ватан тараккиёти”¹ и 7 — партию “Миллий тикланиш”². Следует обратить внимание на то, что все названные партии были созданы после обретения Узбекистаном независимости. А так как ключевая роль на выборах отводилась политическим партиям, в основу концепции структурирования Олий Мажлиса положен принцип, закрепляющий право депутата на участие в каком-либо депутатском объединении. Это позволило впервые в истории страны образовать парламентские фракции³.

Кроме того, определенную часть Олий Мажлиса составляли депутаты, избранные по представлению Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Советов народных депутатов. Поэтому в деятельности Олий Мажлиса, наряду с тремя партийными фракциями⁴, непосредственное участие принимал также блок из 120 депутатов от представительных органов власти⁵. В связи с этим Л. Левитин пишет: “Если даже признать, что депутаты Олий Мажлиса от представительных органов и образуют некое единство, то ведь оно сложилось не помимо, а в ходе электорального процесса, оно отражает поэтому политическую волю народа и его составляют люди, объединенные не только и даже не столько корпоративными интересами, а интересами общенародными. А разве, строго говоря, таких блоков, сформированных, правда, на другой процедурной основе, нет в Конгрессе США или в английском парламенте?”⁶.

Таким образом, важнейшим итогом выборов в Олий Мажлис первого созыва явилась идейно-политическая дифференциация

¹ См.: Политические партии и движения в Узбекистане. Т., 1999. С. 15-16.

² См.: Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. Дело № 8. С. 25.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 4. С. 109-110.

⁴ Партия “Миллий тикланиш” не стала регистрировать свою фракцию.

⁵ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 4. С. 109.

⁶ Левитин Л., Карлайл Д. Ислам Каримов — Президент нового Узбекистана. С. 98.

законодательного органа и возникшая в его рамках расстановка основных партийно-политических сил. Выборы не только еще раз подтвердили, что политическое лицо и роль высшего представительного органа в современном государстве определяются способом его формирования, в основе которого лежит волеизъявление народа, но и сами по себе явились важным этапом в строительстве национальной государственности, становлении подлинного парламентаризма в Узбекистане.

Следует также отметить, что большинство депутатов, наряду с политическими, выражали и свои профессиональные интересы. Например, это деятели науки, сферы народного образования и здравоохранения, работники промышленного и сельскохозяйственного производства, предприниматели, представители общественных объединений и органов самоуправления граждан.

Но при всем разнообразии подходов к порядку образования и функционирования объединений парламентариев характерным для Олий Мажлиса является то, что основополагающую роль стали играть те объединения членов парламента, которые создаются на основе их общей политической платформы и партийной принадлежности — фракции и блоки. Деление депутатов на фракции и блоки¹ — основная черта структуры парламентов в демократических странах. Политические группы значительно лучше приспособлены для выполнения основной задачи, ради которой они избираются, — служить постоянным связующим звеном между органами государственной власти и общественным мнением. Именно политические группы влияют на состав, форму организации и методы деятельности парламента, а также на всю систему взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти.

В этой связи трудно согласиться с мнением Л. Левитина о целесообразности создания палаты махалля в Олий Мажлисе². Прежде всего следует признать, что махалля является важнейшим, специфичным институтом гражданского общества Узбекистана, общественным органом местного самоуправления граждан, то есть органом, призванным принимать локальные, а не законодательные акты. Именно в

¹ Поскольку законодательство не делает никаких различий между правами партийных фракций и блоков, а сложившаяся практика свидетельствует об их фактической идентичности, далее в нашей работе мы будем говорить только о фракциях, подразумевая в соответствующих случаях и политические блоки.

² См.: *Левитин Л.* Узбекистан на историческом повороте. С. 314-315.

этом его эффективность, и именно в этом качестве этот институт ценен для нашего общества. Создав же палату махалля в парламенте, мы огосударствим этот институт, что приведет к потере не только его общественной формы, но и сути. Между тем сам Л. Левитин пишет, что “махалля — это реальная общественная поддержка демократических и рыночных реформ снизу, это один из путей постепенной реприватизации власти”. И тут же предлагает на базе местного общественного органа самоуправления создать общегосударственный орган, который будет уже заниматься не самоуправлением, а управлять всей законодательной ветвью государственной власти, принимая общеобязательные законодательные акты вместо локальных. Иными словами, вместо реприватизации власти мы, наоборот, получим дальнейшую ее национализацию (централизацию).

Кроме того, создание палаты махалля обуславливает большую вероятность того, что в решениях, принимаемых парламентом, будут преобладать местные интересы в ущерб общегосударственным. Эта вероятность подтверждается избирательной практикой, когда имели место случаи преобладания местных, а то и родственных интересов при выдвижении кандидатов в депутаты и избрании их в представительные органы государственной власти всех уровней. Не случайно Регламент Национального Собрания Франции предусматривает, что “...в порядке, установленном для учреждения парламентских групп, или любым другим способом не могут быть образованы группы или любые другие формирования, как бы они ни назывались, защищающие частные, местные или профессиональные интересы”. И почти все французские исследователи, как и большинство других, едины в том, что прежде всего политические группы оказывают огромное влияние на функционирование высшего законодательного органа страны. Например, по мнению П. Авриля и Ж. Жикеля, они представляют собой основное звено в парламентской жизни, а Ж. Лапорт и М.-Ж. Тюлар рассматривают их в качестве наиболее важных органов парламента XX столетия¹. Действительно, с этой точкой зрения трудно не согласиться. Изложенное позволяет отнести фракции и блоки к числу основных организационно-институциональных структур парламента².

¹ См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998. С. 115, 122-123.

² О других основных организационно-институциональных структурах Олий Мажлиса Республики Узбекистан см. в главе II раздела II настоящей работы.

Роль, которую играют фракции в деятельности парламентов различных государств, настолько велика, что они являются объектом всестороннего изучения исследователей многих стран, все чаще институционализируются в законах и регламентах, даже конституционализируются, и приобретают определенные права: на представительство в руководящих органах и комитетах (комиссиях) парламентов, в их делегациях, на обязательное получение слова в дебатах и т.д. Вместе с тем приходится с сожалением констатировать, что представители правовой науки в Узбекистане не уделяют должного внимания изучению этой важнейшей проблемы. Достаточно сказать, что в настоящее время нет ни одного специального комплексного исследования, посвященного данному вопросу.

Известно, что конституционно-правовой статус парламента во всем мире определяется основными законами страны. Реальное же функционирование парламентского механизма во многом зависит от существующей в той или иной стране партийной системы (однопартийной или многопартийной). Партийная система находит отражение в составе парламента, поскольку большая часть депутатов — представители той или иной партии. Независимые кандидаты образуют весьма незначительную группу и не играют существенной роли. История свидетельствует, что именно политические партии зачастую оказывали определяющее влияние на проведение конституционных реформ, принятие решений, направленных на осуществление преобразований в экономической и политической жизни различных государств.

Следовательно, эффективность работы парламента во многом определяется составом и соотношением политических сил, его сформировавших и представляющих интересы определенных групп и слоев населения. Партийная структура парламента, в свою очередь, связана с утвердившимся в стране политическим режимом. Так, для тоталитарных режимов характерным является существование однопартийных парламентов или парламентов, в которых монопольное положение занимает одна партия, а участие в его работе других политических партий допускается лишь постольку, поскольку их деятельность согласуется с установками господствующей партии. Например, в бывшем СССР коммунистическая партия по существу монополизировала законодательный орган, принимавший лишь те решения, которые соответствовали установкам этой партии.

Следует обратить внимание и на то, что хотя в парламентах ряда стран бывшего социалистического лагеря было представлено

несколько партий, господствующее положение в них всегда занимали коммунисты (например, так было в ГДР, Болгарии, Польше и др.). Необходимо также иметь в виду, что в странах, получивших независимость, на первоначальном этапе их развития могут функционировать парламенты, в которых отсутствуют партийные фракции (например, Замбия, Танзания, Конго и др.)¹. Такая ситуация была характерна и для ряда государств, образовавшихся на постсоветском пространстве и, в частности, для Узбекистана, где после обретения независимости продолжал свою работу до окончания срока полномочий Верховный Совет, сформированный еще в период существования СССР. Но именно этот орган принял законы, предусматривающие проведение выборов в Олий Мажлис на многопартийной основе и образование партийных фракций и блоков в составе парламента.

Следовательно, говоря о связи политического режима и партийной структуры парламента, нужно учитывать особенности становления парламентаризма в странах, где идет процесс формирования демократических институтов. В целом же положение о том, что многопартийная структура парламента характерна для стран с демократическим режимом правления, представляется очевидным. Ибо только цивилизованная многопартийная система может создать механизм необходимого контроля за деятельностью органов власти, позволит превратить депутатский корпус из индивидуалистов-одиночек в эффективную систему принятия законодательных актов.

К многопартийным принято относить парламенты, в составе которых функционируют две или большее количество партий (парламентских фракций). Так, в Великобритании, Австралии, Ирландии, Канаде, а также в ряде других стран, воспринявших британскую модель парламентаризма, сложилась двухпартийная (дуалистическая) структура парламента². В парламентах большинства стран (Австрия, Германия, Италия, Испания, Россия, Норвегия, Франция, Япония и многие другие) число фракций значительно превышает две. Их количество определяется тем, как представлена в парламенте та либо иная партия.

Следует признать, что многопартийность в Узбекистане является свершившимся фактом. Но процесс формирования развитой многопартийной системы в Узбекистане находится еще на начальной

¹ См.: Сравнительное конституционное право. С. 551.

² См.: Амеллер М. Парламенты. С. 174.

стадии, идет сложно и неровно. Во многом это связано с отсутствием политической культуры, опыта взаимодействия партий и государственной власти. В странах с развитой демократией многие партии возникли задолго до того, как они смогли получить места в парламенте, и именно в тот период формировалась их организационная и внутренняя структура. Для формирования партии требуются длительное время, многократная “обкатка” программы и организационной структуры в процессе избирательных кампаний, многолетняя работа по вовлечению в свои ряды новых членов, достаточно высокий уровень политической культуры и политической активности граждан.

Мощным стимулом и катализатором формирования устойчивого политического спектра является избирательная кампания, в ходе которой шлифуются идейные платформы и формируется социальная база партий. Именно выборы дают нам некоторое представление о состоянии партийной системы на определенный момент времени. Без выборов можно лишь рассуждать о численности отдельных партий, их силе, месте в политическом спектре и отношениях друг с другом.

Постепенная эволюция социальных противоречий и сопутствующее ей возникновение партий, характерное для западных стран, были невозможны в условиях коммунистического режима в СССР. В Узбекистане, как и в других странах после распада СССР, не было времени на постепенное развитие партий. Это привело к тому, что партиям пришлось участвовать в выборах фактически вслед за крушением коммунистического режима. Первую попытку участвовать в свободных выборах можно рассматривать как некую “встряску”, которая дает возможность политикам судить о состоянии электората, а также о том, на какую поддержку они могут рассчитывать. Вместе с тем эти выборы показали, что многопартийность все же становится атрибутом демократического развития Узбекистана.

Безусловно, нет надобности раскрывать связь между стабильной демократией и партийными системами, основанными на цивилизованной конкурентной борьбе между неэкстремистскими партиями. Обратимся лишь к словам Президента Республики Узбекистан: “Нам следует быстрее сформировать в полном смысле этого слова многопартийную систему. Ибо партии, различные негосударственные организации — это голос общественности”¹. И.

¹ Каримов Ислам. Справедливость, интересы Родины и народа — превыше всего. Т.: Узбекистон, 1998. С. 57.

чем богаче палитра интересов в обществе, тем разнообразнее и ярче спектр отражающих их объединений и партий. Поэтому нельзя, на наш взгляд, согласиться с Председателем Государственной Думы России Г.Н. Селезневом, который фактически отрицает необходимость многопартийного представительства в парламенте¹: “Я не согласен с принципом, проповедуемым некоторыми нашими демократическими представителями, о том, что большинство партий, политических сил России должны быть представлены в Думе. Нельзя формировать Думу как Ноев ковчег”².

И.А. Каримов утверждает, что одной из главных задач в деле создания эффективной системы управления государством и обществом, гарантирующей необратимость и поступательность демократических реформ, является достижение реальной многопартийности. “Реальная многопартийность — это конкуренция взглядов и идей, это политическое поле соперничества партий, в том числе и оппозиционных партий”³. Политическая проблема состоит в том, чтобы аргументировать необходимость преодоления укоренившегося предрассудка: оппозиция есть патология, а не норма политической жизни.

Сеймур Мартин Липсет из США полагает, что “умеренная поляризация” по одному или нескольким главным вопросам способствует оздоровлению и стабильности политической системы⁴. При этом политические соперники не обязательно должны любить друг друга, но они должны терпимо относиться друг к другу и признавать, что каждый играет законную и важную роль. Более того, основные правила общества должны способствовать терпимости и гражданскому духу общественных дебатов.

Основным носителем оппозиционных настроений в парламенте являются партийные фракции, поскольку, как известно, при всем значении для партий участия в парламенте главным для них остается овладение государственной властью. Но взятие власти не должно быть единственной целью оппозиции. Силы, борющиеся за

¹ См.: *Селезнев Г.Н., Гневко В.А.* Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни. СПб: АНБ, ИУЭ. 1998. С. 24.

² Труд. 1999. 8 декабря.

³ *Каримов Ислам.* Наша высшая цель — независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва, 22 января 2000 г. Т.: Ўзбекистон, 2000. С. 49.

⁴ См.: *Роскин М.Г.* Новые партийные системы в Центральной и Восточной Европе//Демократия 1990-х. № 6. С. 47.

власть, стремятся захватить ее, чтобы реализовать определенную политическую доктрину и программу.

Поскольку реальная политическая оппозиция в Узбекистане еще не сформировалась, надо четко представлять силы, не имеющие характера оппозиции и находящиеся в структурах власти, но осуществляющие давление на нее, лоббируя свои интересы. Эти силы могут переходить в ранг оппозиции, но это не является правилом. Сегодня в состав таких легальных сил можно включить всю палитру политических партий, несмотря даже на слабость большинства парламентских фракций. Причем, как справедливо писал российский ученый-юрист В.П. Макаренко, следует отличать оппозицию “от аморфного и распыленного критицизма и даже полного отрицания существующей политической системы... Критика не есть оппозиция... нужно проводить различие между политической оппозицией и формами гражданского сопротивления (от неповиновения до терроризма)”¹.

При всем различии политических партий, представленных в Олий Мажлисе, между депутатскими объединениями складываются устойчивые связи, часто выражающиеся в совпадении позиций фракций по обсуждаемым вопросам. Взаимодействие между депутатскими объединениями зависит в основном от социально-политической обстановки в обществе и от отношения политических партий и движений, представляющих фракции, к определенным событиям, которым они должны дать свою оценку. Причем для некоторых партий эти события являются стимулом к взаимодействию, укреплению связей, для некоторых — препятствием к ним, а иногда и причиной разрыва. Это, в свою очередь, влияет на общие результаты работы парламента.

О роли фракций в Олий Мажлисе можно судить по тем полномочиям, которые предоставлены им Регламентом. Но при самом заинтересованном стремлении к уточнению роли фракций крайне необходимой остается цель их солидаризации. Конечно, речь не идет о едином подходе ко всем конкретным действиям. Такого единства достичь невозможно, истина рождается в спорах. Речь идет о политической солидарности, которая не тождественна партийной. Как известно, в условиях становления национальных государств политические партии нередко осуществляют функцию националь-

¹ Макаренко В.П. Кризис власти и политическая оппозиция // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 67.

ной интеграции. Как видно по итогам деятельности Олий Мажлиса первого созыва, это имеет место и в Парламенте Узбекистана. Недаром Президент Узбекистана И.А. Каримов отмечал: “Самое главное, что основным критерием деятельности нашего парламента первого созыва является то, что в сложных условиях, когда сформировалась многопартийность, когда на политическую арену вышли различные движения, общественные объединения, появились различные социальные классы и прослойки, Олий Мажлис в сотрудничестве с другими структурами власти был надежным гарантом сохранения в обществе политической стабильности, мира и спокойствия... Из истории политической борьбы известно, что если многие партии в мире завоевывали себе “авторитет” в скандалах, вы же приобретаете себе авторитет своим созидательным трудом”¹.

Из изложенного следует, что и в перспективе основными заботами Парламента Узбекистана должны стать выявление, сопоставление разных интересов в обществе и поиск компромиссных решений. Парламент призван устранять источники социальной напряженности. Это является одним из важнейших условий стабильности общества. Для парламента как института социального компромисса одним из основополагающих принципов становится плюрализм. Его формы — многопартийность, разнообразие мнений, стремление к консенсусу. В то же время при достижении компромисса необходимо опираться на право, на осознанную необходимость выработки и принятия подлинно правовых, справедливых законов и их проведения в жизнь. В этой связи оппозиционная деятельность в парламенте может научить идейных оппонентов, поставленных в ситуацию, когда они должны искать взаимоприемлемое решение, культуре компромисса, искусству сотрудничества. Для этого нужно, во-первых, наличие чувства политической ответственности, которое должно преобладать над корпоративными интересами фракций; во-вторых, согласие относительно ценности гражданского общества. Кто не принимает этих ценностей, использует демократию для подрыва основ самой демократии.

В свете всего изложенного можно констатировать, что, во-первых, выборы в Олий Мажлис первого созыва на альтернативной и многопартийной основе — важный шаг на пути к профессионализ-

¹ *Каримов Ислам*. Свобода Родины — великое счастье: Выступление на XV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 19 августа 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 47, 48, 56.

му в политике. Необходимо признать, что Олий Мажлис как орган законодательной власти, как парламент состоялся. Во-вторых, за короткий исторический срок в Узбекистане накоплен значительный опыт организации и проведения подлинно демократических выборов. В-третьих, проделан немалый путь по инкорпорированию современных принципов демократии выборов в действующие политико-правовые системы.

Казалось бы, это должно свидетельствовать о том, что в практику постсоветского Узбекистана прочно вошла демократия выборов. Однако путь по превращению демократии выборов из политического лозунга в один из правовых институтов, регламентирующих взаимоотношения власти и общества, не пройден еще до конца. Политический плюрализм и открытая борьба пока еще сочетаются с активными попытками неправовыми средствами деформировать волю избирателей при проведении выборов в узких интересах отдельных лиц. Пока еще политические партии и их фракции в парламенте выступают не как выразители воли народа в целом, а как носители корпоративных и узкопрофессиональных интересов отдельных групп населения, политических союзов и т.д.

В подтверждение изложенного приведем некоторые результаты опроса общественного мнения, проведенного в 1998 году Центром “Ижтимоий фикр” в ряде областей Узбекистана. Так, 30,1 процента опрошенных высказали негативное отношение к политическим партиям. В частности, 15,8 процента респондентов отметили, что политические партии Узбекистана работают сами по себе, их деятельность никак не связана с заботой о простых людях, и 15 процентов — что политические партии — это разные группы людей, главной целью которых является не выражение и отстаивание чаяний народа, а борьба за власть¹. Парадокс, что аналогичное положение наблюдается и в странах с развитой демократией. Так, согласно опросам, до 60 процентов жителей Франции испытывают к партиям “скорее недоверие”, а треть вообще полагает, что их роспуск имел бы весьма слабое значение для политической жизни². Поэтому, чтобы вместо современного парламента Олий Мажлис не превратился в нечто вроде модернизированного сословно-кор-

¹ См.: Электоральная активность населения Узбекистана (Некоторые результаты социологического опроса о партиях) // Демократизация и права человека. 1999. № 2. С. 121.

² См.: Калмыков М. Так сколько партий нужно обществу? С. 7.

поративного представительства, необходимо развивать партийную систему, усиливать роль партий в качестве основных субъектов избирательного процесса.

Разрешение этих вопросов требует времени, ибо все современные демократии проводят выборы, но не всякие выборы являются демократическими. Как отмечает Т.А. Васильева, несмотря на эволюцию рассматриваемого института непосредственной демократии и наличие универсальных международных стандартов, даже в странах с развитой демократией возникают проблемы, связанные с обеспечением возможностей для реального соперничества политических партий, гарантий прав конкретных кандидатов, с исключением фальсификации результатов голосования и давления на избирателей. И поэтому, наряду с Т.А. Васильевой, нельзя не согласиться и с мнением Г. Эрмэ: “Легко организовать выборы, а создание партий просто требует политического интеллекта. Сделать их демократическими — совсем другое дело”¹.

Развитие политического плюрализма в Узбекистане, как и во всем мире, — процесс длительный, зависимый не только от объективных условий жизнедеятельности общества, но и от субъективных — изменения массового и индивидуального сознания, развития социально-культурных и нравственно-психологических качеств личности. Изложенное подтверждается, в частности, данными социологического опроса, проведенного Международным фондом избирательных систем. Так, в целом жители Узбекистана выразили наибольшую готовность вступить в ту или иную благотворительную организацию — об этом заявили 46 процентов респондентов. Лишь 3 процента опрошенных выразили желание вступить в одну из политических партий².

Принятый 26 декабря 1996 года Закон “О политических партиях”³ призван законодательным способом урегулировать многообразие и широкий спектр политического состояния общества, обеспечить правовое регулирование процессов развития многопартийности, определить статус политической партии. Но при этом следует заметить, что хотя право депутатов образовывать фракции политических партий и нашло свое отражение в статье 13 названного закона, в законодательстве нечетко отражен правовой статус этой

¹ См.: Сравнительное конституционное право. С. 407.

² См.: Вагнер С. Общественное мнение в Узбекистане. 1996. С.30.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 2. С. 141-148.

важнейшей организационно-институциональной структуры парламента. Сравнительный анализ правового статуса фракций в парламентах зарубежных стран позволил выявить те общепринятые положения, которые могли бы быть учтены при совершенствовании национального законодательства. Остановимся на этих положениях подробнее.

Первое. В зарубежном законодательстве проблема определения правового статуса депутатского объединения (фракции, парламентской группы и др.) решается по-разному. В некоторых странах понятие фракции содержится в конституциях. Чаще понятие и правовой статус фракции определяются в регламентах палат (Франция, ФРГ), иногда — в специальных законах о парламентских фракциях (Швейцария)¹.

Так, согласно Регламенту Бундестага ФРГ фракциями являются объединения депутатов, принадлежащих к одной и той же партии или к партиям, имеющим политические цели одного и того же направления. Регламент Национального Собрания Франции также содержит норму, предусматривающую, что депутаты образуют фракции на основе близости своих политических воззрений, исходя из своих политических симпатий².

В России под фракцией понимается депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавшим участвовать в работе данного депутатского объединения³.

Основное различие приведенных определений понятия “фракция” заключается в том, что в России не делается акцент на политический характер фракций парламента.

Представляется, что закрепленный в регламентах Бундестага ФРГ и Национального Собрания Франции подход к определению понятия “фракция” является более конструктивным и соответствует духу парламентаризма. Следует полностью согласиться с мнением, что “в парламенте должны быть представлены не корпоративные интересы тех или иных социальных групп в их чистом виде, а общезначи-

¹ См.: Лапаева В. В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса // Законодательство и экономика. 1998. № 4. С. 5.

² См.: Керимов А. Д. Парламентское право Франции. С. 112-113.

³ См.: Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. М.: Юристъ. 1999. С. 54.

мые, точнее — государственно-значимые аспекты этих интересов. Именно политические объединения как государственно-ориентированные структуры гражданского общества могут выразить эти общезначимые начала гражданского общества и согласовать различные частные интересы в рамках общей воли”¹. Возможность же объединения во фракцию парламентариев на основе их общей принадлежности к самым различным неполитическим общественным объединениям (профсоюзы, объединения промышленников, финансистов, юристов и др.) может повлечь за собой выдвижение на первый план именно корпоративных интересов. Поэтому, думается, в целях четкого определения понятия “фракция” необходимо закрепить в Регламенте Олий Мажлиса следующее определение: “Фракцией признается зарегистрированное в установленном порядке объединение депутатов, принадлежащих к одной и той же партии либо к различным партиям, имеющим политические цели одного направления”.

Второе. Во многих странах регламенты устанавливают нижний порог численности фракций. В некоторых государствах для образования фракций достаточно одного (например, Норвегия) или нескольких (два — в Японии, три — в Аргентине и Израиле) депутатов, принадлежащих к соответствующей партии². В большинстве же стран установлен более высокий нижний порог численности фракций. Например, в Национальном Собрании Франции и Палате депутатов Италии требуется как минимум двадцать депутатов³.

На наш взгляд, в Регламенте Олий Мажлиса также необходимо закрепить нижний порог численности фракций. В этом случае следует, очевидно, исходить из того, что критерии для определения численности состава групп должны быть увязаны с потребностями нашего общества в более или менее дробном политическом структурировании депутатского корпуса. Очевидно, что этот минимальный порог должен быть сформирован в виде императивного правила, не предусматривающего исключения. Так как в условиях недостаточной развитости парламентских институтов, но возможного роста политизированности Олий Мажлиса не исключено порождение у отдельных депутатов соблазна увеличить число идеологически близких себе группировок и ограничить возможности своих политических оппонентов.

¹ Лапаева В. В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентского процесса. С. 8.

² Там же. С. 6.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х т./Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Бек, 1995. Т. 1-2. С. 474.

Иными словами, нижний порог численности фракций необходим для того, чтобы не дробить парламент на слишком мелкие группы и не поощрять амбиции маловлиятельных депутатов, могущих затруднить нормальный ход работы Олий Мажлиса. Ибо, зачастую, мелкие маргинальные группировки “пытаются завоевать популярность неожиданной трактовкой того или иного вопроса, оказавшегося в центре общественного внимания, как, например, иммиграция, экология, патриотические ценности и даже... права отцов”¹. Необходимо помнить, что основной функцией парламента является законотворческая деятельность, поэтому приоритетом в деятельности депутатов, являющихся в большинстве своем представителями различных партий и движений, должно быть не решение политических вопросов, как это имеет место в некоторых постсоветских государствах, а именно законотворчество. При этом фракции могут опираться на приоритетные направления деятельности своих партий, изложенные в их программных документах, и с учетом этого предлагать первоочередные задачи законодательной работы парламента по основным сферам правового регулирования.

Третье. Регламенты парламента в различных странах нередко закрепляют тот или иной вариант объединения депутатов, не вошедших ни в одну из фракций. Например, во Франции парламентарий, не входящий в какую-либо фракцию, может присоединиться к любой из них. Как правило, этим правом пользуются парламентарии, не принадлежащие ни к каким политическим партиям или же являющиеся членами партии, которой не удалось получить достаточного количества депутатских мандатов².

Данная проблематика охватывает, прежде всего, такие вопросы, как участие фракций в проведении дебатов и их роль в формировании органов парламента. Поэтому, рассматривая ее, нельзя обойти вниманием точку зрения, согласно которой преимущества, получаемые фракциями в ходе проведения дебатов, нарушают принцип правового равенства и ущемляют права независимых депутатов, не присоединившихся к фракциям.

Как справедливо, на наш взгляд, отмечает В.В. Лапаева³, такая постановка вопроса не учитывает того, что нельзя сравнивать различных по своей правовой природе субъектов парламентарного про-

¹ Калмыков М. Так сколько партий нужно обществу? С. 8.

² См.: Керимов А.Д. Парламентарное право Франции. С. 114.

³ См.: Лапаева В.В. Фракции и депутатские группы в Государственной Думе как субъекты парламентарного процесса. С.10.

цесса: объединения депутатов как коллективных субъектов и отдельных депутатов. Поскольку коллективный субъект представляет совокупную позицию многих индивидуальных субъектов, наделение фракций большим объемом полномочий представляется правильным. Объем прав независимых депутатов надо сравнивать с объемом прав, предоставляемых не фракциям, а отдельным депутатам, входящим в них. А в этом случае те преимущества, которые объединившиеся депутаты имеют в составе фракций, следует рассматривать как своего рода компенсацию за их зависимость от нее, их связанность групповым решением.

Кроме того, для независимых депутатов не закрыта возможность присоединиться к политически близкому им депутатскому объединению, если они сочтут, что их независимый статус как-то ограничивает их влияние на решение вопросов в парламенте. Таким образом, хотя депутат и имеет законное право не входить ни в одну из фракций, можно с уверенностью сказать, что это не выгодно прежде всего самому парламентариию. Как пишет А.Д. Керимов, политические группы играют чрезвычайно важную роль в жизни парламента, и депутаты, не участвующие ни в одной из них, объективно оказываются в несколько маргинальном положении¹.

Принимая во внимание изложенное, думается, что в Регламенте Олий Мажлиса следовало бы предоставить право депутатам, не вошедшим ни в одну из фракций при их регистрации либо выбывшим из фракции, войти в любую из них при согласии соответствующей фракции.

Четвертое. В мировой парламентской практике четко обозначилась тенденция внепартийного имиджа председателя парламента. Так, в Великобритании, учитывая, что статус спикера Палаты общин может дать большие выгоды той партии, к которой принадлежит спикер, принято, чтобы немедленно, по избрании, он выходил из своей партии и оставался беспартийным². В то же время следует отметить, что регламенты парламента некоторых стран допускают, чтобы председатель парламента был членом той или иной фракции. Так, спикер палаты представителей в США является одновременно одним из партийных лидеров большинства³.

На наш взгляд, позиция тех парламента, где председатели парламента не могут быть членами фракций, представляется правиль-

¹ См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 114.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. С. 452.

³ См.: Сравнительное конституционное право. С. 545.

кон. Председатель должен быть независим в своих действиях от позиции той или иной фракции и беспристрастным при принятии решений. Он должен быть вне политики и потому отстранен от участия в партийных спорах. Этим самым обозначается и закрепляется надпартийный характер парламента и смягчается межфракционная борьба.

Регламент Олий Мажлиса не содержит ответа на вопрос о том, могут ли Председатель Олий Мажлиса и его заместители в период выполнения ими своих функций оставаться в составе соответствующих фракций. Если же проанализировать содержание статьи 4 Закона Республики Узбекистан “О политических партиях”¹, то становится ясным, что какие-либо ограничения в отношении председателя парламента и его заместителей отсутствуют. Такое положение нельзя признать оправданным. По нашему мнению, исходя из той практики, которая сложилась в большинстве стран мира, в Регламенте Олий Мажлиса следует закрепить норму о том, что Председатель Олий Мажлиса и его заместители на период осуществления своих полномочий выходят из партии и не принимают участия в работе фракции.

Пятое. Многие из того, что делают фракции Олий Мажлиса на практике (проведение своих заседаний, обсуждение законопроектов, планов законотворческой работы парламента и т.д.) не получило своего отражения в законодательстве. Поэтому, во-первых, принимая во внимание, что Конституционный закон “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” отдельные главы посвятил таким основным организационно-институциональным структурам парламента, как Кенгаш, комитеты и комиссии Олий Мажлиса, представляется целесообразным дополнить его самостоятельной главой, посвященной фракциям. Реализация этого пожелания способствовала бы тому, что в одном законе был бы определен статус всех основных организационно-институциональных структур Парламента Узбекистана.

Во-вторых, представляется необходимым значительно расширить полномочия фракций Олий Мажлиса не только за счет законодательного закрепления тех полномочий, которые уже сложились на практике, но и посредством наделения их теми полномочиями, которыми обладают фракции в парламентах многих стран мира.

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 2. С. 142.

В-третьих, на наш взгляд, совершенно недостаточно закрепить в законодательных актах те или иные полномочия парламентских фракций. Следует также предусмотреть механизмы их осуществления, создать условия, необходимые для реализации фракциями тех полномочий, которыми они обладают. Так, часть первая статьи 6 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса закрепляет право фракций на представительство в составе комитетов и комиссий¹. Однако механизм такого представительства не раскрыт, не определено, является ли представительство пропорциональным и т.п. А ведь наличие четких и понятных механизмов реализации полномочий фракций является необходимым условием, важнейшей гарантией того, что они смогут осуществлять эти полномочия.

§ 3. Совершенствование законодательства о выборах в Олий Мажлис

Выборы в условиях становления институтов парламентаризма — это ценнейший опыт. Ибо невозможно создать эффективную избирательную систему, не проводя выборы, не внося, с учетом приобретаемого опыта, коррективы в действующее законодательство.

Итоги выборов в Олий Мажлис первого созыва, взыскательный анализ отдельных положений выборного законодательства в сравнении с мировой практикой выявили необходимость дальнейшего совершенствования избирательной системы. Поэтому в процессе осуществления своей законотворческой функции Олий Мажлис первого созыва внес целый ряд изменений и дополнений в законодательство о выборах. Подробное изучение этих изменений и дополнений показывает, что накопленный опыт и учет предложений специалистов Международного фонда избирательных систем² и международных комментаторов³ позволили провести совершенствование избирательной системы по следующим основным направлениям.

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 185.

² См.: Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры. Подготовлено Линдой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь.

³ См.: Обобщенные предложения международных комментаторов к Закону “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”//Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. Дело № 3. С. 1-9.

...первое проведение должностное расширение избирательных прав граждан, в частности им предоставлено право непосредственно выдвигать кандидатов в депутаты. В пункте 7.5 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ от 29 июня 1990 года закреплено "право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации"¹. Поэтому в избирательной практике ряда стран действует институт выдвижения кандидатов непосредственно гражданами, иначе говоря институт самовыдвижения. Например, в Российской Федерации необходимо собрать в поддержку того или иного кандидата не менее одного процента голосов избирателей соответствующего округа². В Литве отдельные лица могут выдвигать свою кандидатуру по одномандатным избирательным округам при условии сбора не менее одной тысячи подписей³. В Эстонии для самовыдвижения кандидата в депутаты Государственного собрания требуется внесение избирательного взноса⁴, но такие условия, как отмечается в литературе, отстраняют от участия в выборах граждан, обладающих имуществом ниже установленной ценности⁵. А между тем, как утверждает Линда Эджворт, в странах с устоявшейся демократией, процесс сбора подписей используется как инструмент, посредством которого отдельная личность может получить право баллотироваться на выборах в качестве независимого кандидата⁶.

Исходя из вышеизложенного, Закон "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан" был дополнен статьей 22¹, где записано, что каждый гражданин или группа граждан Республики Узбе-

¹ См.: Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. С. 39.

² См.: Статья 41 Закона "О выборах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" //Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти Российской Федерации. М.: Весь мир, 1997. С. 122.

³ См.: Статья 30 Закона "О выборах в Сейм Литовской Республики"// Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. Дело № 3-6, С. 196.

⁴ См.: Статья 20 Закона "О выборах депутатов Государственного собрания Эстонской Республики"// Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. Дело № 3-д. С. 46.

⁵ См.: Парламенты зарубежных стран. Справочник. М.: Политиздат, 1968. С. 280.

⁶ См.: Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры. Подготовлено Линдой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. С. 36.

кистан, обладающие избирательным правом, могут образовать инициативную группу избирателей в количестве не менее ста избирателей соответствующего округа для выдвижения кандидата в депутаты Олий Мажлиса¹. В статье определен порядок регистрации инициативной группы и сбора подписей избирателей в поддержку кандидата в депутаты, которых должно быть не менее восьми процентов от числа избирателей округа. Это дополнение явилось важным шагом на пути повышения политико-правовой активности граждан.

Второе. Введены принципиальные изменения, способствующие повышению роли политических партий в формировании Олий Мажлиса. Необходимо отметить, что часть третья статьи 46 Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” являлась определенным препятствием на пути развития активности политических партий в парламенте. В соответствии с ее нормой, даже если кандидат достиг успеха на выборах в своем округе, он не подлежал регистрации депутатом Олий Мажлиса, если выдвинувшая его кандидатом политическая партия получала на выборах менее пяти процентов голосов всех избирателей Республики Узбекистан, участвовавших в голосовании. Такое положение не соответствовало классическим принципам мажоритарной одномандатной избирательной системы, что позволило некоторым зарубежным специалистам характеризовать ее как квазимажоритарную² и даже как противоречащую избирательным стандартам, установленным в Копенгагенском документе, где имеется договоренность о том, чтобы “гарантировать должное предоставление места в парламенте кандидатам, набравшим необходимое количество голосов, требуемых в законе”³. И, хотя данное утверждение было далеко не бесспорным, Олий Мажлис Законом от 19 августа 1999 года отменил требование о том, что политическая партия должна набрать минимум пять процентов голосов избирателей, чтобы кандидат от этой партии, победивший на выборах в своем округе, был зарегистрирован депутатом⁴.

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. С. 117-119.

² См.: *Евланов И.А., Лысенко В.И.* Избирательное право Республики Узбекистан. // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 2. С. 59.

³ См.: Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры. Подготовлено Линдой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. С. 43.

⁴ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 217.

важность этих изменений в выоорном законодательстве нельзя недооценивать и, хотя статус политических партий в реальности еще не достиг общепринятых международных стандартов, эти изменения в значительной степени обеспечивают прогресс политических реформ в Узбекистане.

Таким образом, можно утверждать, что, с одной стороны, правовая основа проведения выборов признает политические партии активными участниками процесса выдвижения кандидатов в депутаты и гарантирует место в парламенте гражданам, набравшим определенное законом количество голосов избирателей, а с другой — избирательная система сегодня является одним из важных легальных институтов, который непосредственно влияет на развитие многопартийности в стране и позволяет политическим партиям формировать парламент, участвовать в принятии государственных решений.

Третье. Еще одним принципиальным новшеством явилось дальнейшее законодательное уточнение правового статуса избирательных комиссий. В работе по развитию национальной государственности избирательные комиссии занимают важное место. Опираясь на правовые нормы, руководствуясь исключительно буквой и духом закона, избирательные комиссии, действующие на независимой и профессиональной основе, должны брать на себя всю основную нагрузку по проведению выборов, обеспечивая совместно с другими государственными органами реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Итоги выборов в Олий Мажлис первого созыва доказали необходимость единой системы избирательных комиссий снизу доверху — от участковых до Центральной избирательной комиссий, выявили необходимость законодательным образом определить место и роль Центральной избирательной комиссии в системе государственных органов. Поэтому в процессе дальнейшего реформирования избирательной системы 30 апреля 1998 года был принят Закон “О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан”¹ и 29 августа 1998 года образован независимый орган², который, руководствуясь принципами законности, коллегиальности, гласности и справедливости, призван всей своей деятельностью способствовать претворению в жизнь демократических принципов изби-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. С. 366-371.

² См.: Там же. № 9. С. 268-269.

рательной системы, обеспечивать возможность свободного волеизъявления избирателей.

В основе образования Центральной избирательной комиссии лежит выборность. Член комиссии, рекомендуемый местным представительным органом государственной власти, утверждается путем голосования в Олий Мажлисе.

Центральная избирательная комиссия, получив доверие всех избирателей страны и выражая их волю, образует окружные избирательные комиссии по выборам в Олий Мажлис, которые, в свою очередь, образуют участковые комиссии. В целях усиления гарантий независимости избирательных комиссий в статью 16 Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” внесено дополнение, согласно которому члены окружных избирательных комиссий утверждаются по рекомендации Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Советов народных депутатов. Члены участковых избирательных комиссий утверждаются по представлению местных органов власти и органов самоуправления граждан¹. Таким образом, была создана четкая система независимых избирательных комиссий, исключающая всякое вмешательство в ходе парламентских выборов и обеспечивающая честность при осуществлении своих полномочий.

Анализ избирательного законодательства позволяет констатировать, что в международной практике отсутствуют единые подходы к формированию органов, курирующих организацию и проведение выборов. В одних странах это входит в прерогативу высшей судебной власти (Польша, Коста-Рика), в других — в компетенцию правительства (Австрия, Швеция). Существует и такая практика, в соответствии с которой выборы в стране курирует министерство внутренних дел, не создавая специализированные центральные органы, а в избирательных округах действуют специальные уполномоченные или комиссии (Великобритания, Италия, Франция, Бенин)².

На наш взгляд, сложившаяся в Узбекистане система избирательных комиссий является наиболее демократичной, способной эффективно решать все задачи подготовки и проведения выборов. Причем, по мере взросления демократии, роль Центральной изби-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. С. 117.

² Подробнее об этом см.: Сравнительное конституционное право. С. 383.

рательной комиссии возрастает. Так, если на выборах в Олий Мажлис первого созыва мало кто подозревал о ее существовании, то на выборах парламента второго созыва она явилась наиболее активным и популярным в средствах массовой информации участником избирательного процесса. В этом проявилось важнейшее отличие Узбекистана от западных демократий, где выборы проходят уже сотни лет, но о наличии там избирательной комиссии, которая просто считает голоса, большинство граждан не знает.

Четвертое. Еще один важный шаг был сделан в деле обеспечения гласности выборов. Одним из ключевых вопросов избирательного процесса с точки зрения его открытости является, как известно, возможность наблюдения за выборами. Обязательства по ОБСЕ, принятые в Копенгагене в 1990 году, особо выделяют роль наблюдателей в повышении авторитета избирательного процесса. Присутствие наблюдателей, иностранных и местных, может усилить честность избирательного процесса, обеспечить соблюдение таких демократических принципов, как всеобщность и равенство выборов, тайна голосования, справедливость, свобода и открытость¹.

За выборами в Олий Мажлис первого созыва наблюдали более двенадцати тысяч представителей от политических партий и представительных органов власти², около сотни наблюдателей от других государств и международных организаций³. Наблюдатели внесли свой вклад в обеспечение свободного волеизъявления избирателей.

Вместе с тем анализ практики первых выборов в Олий Мажлис и обобщение мнения специалистов выявили необходимость совершенствования института наблюдателей и внесения соответствующих изменений и дополнений в выборное законодательство. Поэтому, с учетом международного опыта и собственной практики, статья 6 Закона "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан" была дана в новой редакции⁴. В ней предусматривается участие наблюдателей от политических партий, представительных органов власти, инициативных групп избирателей, представителей средств массовой информации, а также наблюдателей от других

¹ См.: Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. С. 3-4.

² См.: Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. Дело № 2. С. 381.

³ См.: Текущий архив Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан. 1995. Дело N 4-а. С. 2.

⁴ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. С. 115-116.

государств, международных организаций и движений на всех стадиях избирательного процесса, начиная от выдвижения и регистрации кандидатов, заканчивая финальными процедурами голосования, подсчета голосов и объявления итогов выборов. Кроме того, статья содержит ряд норм, определяющих права и обязанности наблюдателей, которые сводятся к требованиям добросовестно и объективно наблюдать за действиями членов участковой избирательной комиссии, воздерживаться от вмешательства в их работу, не оказывать препятствий волеизъявлению избирателей и некоторые другие положения.

Таким образом, круг участников избирательного процесса в Узбекистане пополнился еще одной активной фигурой, смысл деятельности которой состоит в осуществлении контроля за законностью проведения выборов и определения его итогов.

Пятое. В целях дополнительного гарантирования равенства прав всех кандидатов в депутаты выборное законодательство Узбекистана дополнено правовой нормой, запрещающей проведение агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг (кроме информационных), а также выплатой денежных средств¹. Такое требование, будучи направленным на недопущение случаев подкупа, тесно связано с порядком финансирования избирательной кампании из государственных средств, а также добровольными взносами, принимаемыми и равномерно распределяемыми Центральной избирательной комиссией.

В связи с этим особо следует сказать о допустимых формах и методах агитации, где также должны быть обеспечены равные возможности для всех кандидатов. Одним из отличительных признаков политической жизни в современный период является широкое распространение средств массовой информации, их умение давать всесторонние и правдивые сообщения, их возрастающая роль в проведении свободных и честных выборов. Недаром Президент Узбекистана И.А. Каримов сказал: “Подробное, доступное освещение для народа этого процесса возлагает важные задачи и на средства массовой информации”². И законодатель не мог не учитывать

¹ См.: Вестник Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. С. 120.

² Каримов И.А. Свобода Родины — великое счастье: Выступление на XV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 19 августа 1999 г. Т.: Ўзбекистон, 1999. С. 57.

данный фактор при совершенствовании законодательства о выборах. Так, Законом от 19 августа 1999 года часть вторая статьи 25 Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” дана в новой редакции, согласно которой кандидатам в депутаты, политическим партиям предоставляется равное право использовать средства массовой информации в порядке, устанавливаемом Центральной избирательной комиссией Республики Узбекистан¹.

Таким образом, в отношении предвыборной агитации важный акцент делается на определение критериев доступа кандидатов и политических партий на телевидение, радио, другие средства массовой информации, с тем чтобы более четко определялся механизм реализации равенства в их использовании.

Шестое. Существенные изменения внесены в важнейший этап избирательного процесса — голосование. В Узбекистане, как и в большинстве стран, участие в голосовании рассматривается как право гражданина, осуществление которого гарантируется Конституцией. Существуют и такие страны, где это право относится к должному поведению (Греция, Бразилия). В Коста-Рике участие в выборах признается “обязательной первичной гражданской функцией” (статья 93 Конституции). Нарушение этой обязанности, как правило, не влечет ограничения личной свободы избирателя, однако в некоторых странах предполагает применение определенных санкций. Так, в Бельгии избиратель, который не может участвовать в выборах, должен заблаговременно известить мирового судью, предоставив соответствующие доказательства. Если он этого не исполнит либо судья признает причины не заслуживающими внимания, то избиратель в первый раз подвергается штрафу в размере 3 франков, во второй раз — в размере от 3 до 25 франков. Если избиратель совершит аналогичные нарушения в третий раз, то, помимо штрафа, его имя указывается на специальной доске и вывешивается в публичном месте. При совершении аналогичного поступка в четвертый раз в течение 15 лет он лишается избирательных прав сроком на 10 лет и не может получить место на государственной службе либо в местной администрации. Вне зависимости от теоретического обоснования введение обязательного голосования направлено на сокращение числа лиц, уклоняющихся от участия в нем. Сейчас абсентеизм избирателей типичен для многих стран.

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 217.

Как показывают исследования, уклонение от участия в выборах растет во всех странах¹.

В советские времена, как известно, не составляло большого труда обеспечить участие в выборах почти 100 процентов избирателей. В нынешних условиях абсентеизм стал характерным и для бывших республик СССР. Например, это имело место в Российской Федерации в ходе выборов в Федеральное Собрание. В Белоруссии Верховный Совет XII созыва (1990—1995 гг.) на протяжении всего периода своей работы так и не был сформирован в полном составе. В некоторых округах (например, в городе Минске) выборы проводились семь раз, причем нередко выдвигались одни и те же кандидаты².

Теоретически не исключено, что и в Узбекистане, в зависимости от общего настроения избирателей, возможно, достижение 50-процентного числа участников голосования будет затруднено, особенно при проведении второго тура голосования. Как полагает Л. Эджворт, даже при благоприятных условиях существует тенденция снижения количества участников голосования в случае, если выборы проводятся с небольшим интервалом между ними и избиратели чувствуют, что их голоса не привели к успешному проведению выборов³. Поэтому заслуживает пристального изучения опыт Франции, где в избирательном законодательстве сочетаются элементы мажоритарных систем абсолютного и относительного большинства. Имеется в виду, что в первом туре голосования его результаты определяются по мажоритарной системе абсолютного большинства, а во втором (если в этом возникает необходимость) — по мажоритарной системе относительного большинства. Необходимость в проведении повторных выборов при таких условиях либо отпадает, либо становится редким исключением.

По этому пути пошел и законодатель в Узбекистане, отменив 26 декабря 1997 года в статье 43 Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” одно из главных условий признания кандидата избранным при повторном голосовании — обязательность участия в голосовании более половины избирателей⁴.

¹ См.: Сравнительное конституционное право С. 396-397; Россия: партии, выборы, власть. М.: Обозреватель, 1996. С. 15.

² См.: *Василевич Г.А.* Конституция и проблемы совершенствования избирательного права в Республике Беларусь // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 151.

³ См.: Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры. Подготовлено Линдой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. С. 93.

⁴ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. С. 120-121.

Помимо вышеизложенных основных направлений совершенствования избирательной системы, правовые основы формирования Олий Мажлиса развивались в сторону либерализации организационного и информационного обеспечения выборов, повышения активности избирателей и внедрения прогрессивных избирательных технологий.

Суммируя все новые элементы, закреплённые в выборном законодательстве, и оценивая их значение, можно с полным основанием сделать вывод о том, что в Узбекистане радикально обновлена избирательная система. За относительно короткое время проделана большая работа по устранению недостатков выборного законодательства и созданию развитой избирательной системы. В этой связи американский дипломат Давид Джонсон «высоко оценил работу узбекских властей, которые пошли на демократизацию выборной технологии и законодательных актов и внесли в Закон о выборах изменения, основанные на рекомендациях Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ»¹. При этом в Узбекистане не стали слепо копировать, а пошли по пути критического анализа зарубежной практики, исходя также из собственного опыта и традиций. Этим обусловлено наличие в выборном законодательстве Узбекистана ряда оригинальных норм, которые представляют интерес и для других стран. Так, например, российские специалисты отмечают: «Некоторые конституционно-правовые подходы к организации регулирования избирательного процесса в Узбекистане особо интересны, так как могут быть взяты на вооружение в случае реализации предложений о проведении конституционной реформы в Российской Федерации»². Или, как считает Л. Эджворт, некоторые положения Закона о выборах в Олий Мажлис превосходят системы стран с устоявшейся демократией, включая Соединённые Штаты Америки³. Не случайно эксперт Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ В. Лысенко заметил: «В течение нескольких лет я наблюдал за законами о выборах в Республике Узбекистан. Должен особо отметить, что действующие ваши законы о выборах разработаны на уровне между-

¹ Народное слово. 1999. 11 ноября.

² *Евланов И.А., Лысенко В.И.* Избирательное право Республики Узбекистан. С. 59.

³ См.: *Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры.* Подготовлено Лиядой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. С. 60.

народных стандартов, эти законы станут опорой в построении правового государства”¹.

Выборы в Олий Мажлис второго созыва, в которых наряду с представительными органами власти впервые в истории Узбекистана приняли участие пять политических партий и инициативные группы избирателей, еще раз подтвердили то, что в настоящее время в стране созданы избирательное законодательство, отвечающее требованиям международных стандартов, и правовые основы для проведения свободных и справедливых демократических выборов. Важнейшим итогом завершившейся избирательной кампании стало закрепление и дальнейшее развитие проявившихся еще на первых выборах в Олий Мажлис особенностей и характера идейно-политической дифференциации нового законодательного органа и возникшей в его рамках расстановки основных партийно-политических сил. Так, в Олий Мажлисе второго созыва были зарегистрированы фракция Социал-демократической партии “Адолат”, объединяющая 11 депутатов, фракция Демократической партии “Миллий тикланиш” — 10 депутатов, фракция партии “Ватан тараққиёти” — 20 депутатов, фракция Национально-демократической партии “Фидокорлар” — 34 депутата, фракция Народно-демократической партии Узбекистана — 49 депутатов, блок депутатов от представительных органов власти — 107 депутатов и блок депутатов от инициативных групп избирателей — 16 депутатов². В дальнейшем в связи с объединением двух партий — “Ватан тараққиёти” и “Фидокорлар” — в одну партию “Фидокорлар” на второй сессии Олий Мажлиса второго созыва объединились и члены их фракций в парламенте, образовав одну фракцию, объединяющую 53 депутата³.

Следует отметить, что формированию такой политической системы способствовал, наряду с новым избирательным законодательством, целый ряд самостоятельных, но синхронных по своему воздействию на политический процесс факторов: более осознанное и социально обусловленное электоральное самоопределение граждан, значительная партийно-блоковая разделенность, а также высокий уровень политической активности избирателей. “...Прошедшие в

¹ Лысенко В. Законодательные предпосылки, гарантирующие равные возможности в проведении предвыборной кампании кандидатов и политических партий//В кн.: Международные стандарты и опыт избирательного процесса / Отв. ред. А.Х. Саидов. Т.: Национальный центр Республики Узбекистан по правам человека. 1999. С. 187.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 2-3. С. 101-104.

³ См.: Там же. № 5-6. С. 252.

Узбекистане на многопартийной альтернативной основе выборы... еще раз продемонстрировали желание людей развивать и дальше углублять курс проводимых в стране реформ по демократизации и обновлению общества”¹. Поэтому нельзя говорить о завершении процесса совершенствования избирательной системы. В частности, Президент Узбекистана И.А. Каримов отмечал: “Как показывает мировая практика, избирательная система имеет важное значение в правовом гражданском обществе. Исходя из этого, мы постоянно совершенствуем наше законодательство в этом отношении в соответствии с современными требованиями”².

Важнейшим условием построения правового гражданского общества является постоянное совершенствование политической системы. Ее цель — установить народовластие в подлинном смысле этого слова, создать условия для реального самоуправления, полного развития инициативы граждан, сделать личность на деле хозяином во всех сферах жизни, и прежде всего в политической.

В этой связи следует признать то, что несмотря на эволюцию рассматриваемого института непосредственной демократии и наличие универсальных международных стандартов, даже в странах со сложившимися демократическими традициями возникают проблемы, связанные с проведением выборов. Например, бывший Чрезвычайный и Полномочный Посол США в Узбекистане Генри Л. Кларк говорил, что в истории его страны были трудности с обеспечением справедливых выборов³. Так, в США лишь белые мужчины, владельцы собственности, имели право голосовать и быть избранными, когда в 1787 году была принята Конституция. Имуущественный ценз исчез в начале XIX века, а женщины получили право голоса только в 1920 году. Чернокожие американцы не имели полных избирательных прав в южных штатах до завоеваний движения за гражданские права 1960-х годов. И, наконец, в 1971 году право голоса было дано молодежи, когда снизили возрастной ценз с 21 до 18 лет⁴. Недаром эксперт Бюро по демократическим инсти-

¹ Каримов Ислам. Наша высшая цель — независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т.: Узбекистон, 2000. Т. 8. С. 352.

² Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками. Т.: Узбекистон, 1999. Т. 7. С. 300.

³ См.: Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14-16 ноября 1994 г.). С. 204.

⁴ См.: Что такое демократия. Вашингтон: Информационное агентство США, 1991. С. 17.

тутам и правам человека ОБСЕ Рон Гульд утверждает: “Даже страны с демократическими традициями непрерывно изучают, подвергают сомнению и изменяют свое избирательное законодательство, чтобы добиться цели — подлинно “свободных и справедливых” выборов. В результате при любом обсуждении стандартов следует принимать во внимание реальную избирательную ситуацию в каждой отдельно взятой стране, в каждый отдельный момент времени, но всегда в контексте фундаментальных прав и свобод человека”¹. Поэтому следует согласиться с Л. Эджворт, которая пишет: “Во всем демократическом мире широко понимание того, что законы о выборах продолжают развиваться со временем. Не существует такого явления, как совершенная избирательная система. Так и в Узбекистане закон о выборах должен пересматриваться по мере работы”². Исходя из этого, изучая пути дальнейшего совершенствования выборного законодательства и избирательной системы Узбекистана, считаем целесообразным изложить следующие предложения.

Первое. При создании избирательных округов по выборам в Олий Мажлис очень важно оптимально определить их размеры, поскольку манипулирование при нарезке округов может предопределить итоги выборов. Не случайно в законодательстве многих стран оговариваются требования, которые должны учитываться при определении их границ (Италия, Германия). Например, при избрании Государственной Думы в России допустимое отклонение численности избирателей в избирательных округах в пределах субъекта федерации не может быть более 10 процентов, в труднодоступных и отдаленных районах — 15 процентов, а в Литве при избрании сейма — 25 процентов³.

В ходе выборов в Олий Мажлис не везде обеспечивался принцип равного избирательного права при образовании избирательных округов. Так, анализ постановления Центральной избирательной комиссии об образовании избирательных округов по выборам в Олий Мажлис первого созыва показывает очень большую разницу в количестве избирателей в округах. К примеру, в городе Ташкенте Куйлюкский округ № 15 образован с численностью 48,5 тыся-

¹ Рон Гульд. Международные стандарты свободных и открытых выборов//В кн.: Международные стандарты и опыт избирательного процесса. С. 160-161.

² Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан. Технический обзор закона и процедуры. Подготовлено Линдой Эджворт, специалистом по выборам. 1997, январь. С.3.

³ См.: Сравнительное конституционное право. С. 384.

чи избирателей, а Машиностроительный округ № 16 — 35,2 тысячи, в Андижанской области Мархаматский округ № 42 — 53,5 тысячи избирателей, а Кургантепинский округ № 46 — 38,1 тысячи избирателей, в Республике Каракалпакстан Турткульский округ № 244 — 64,6 тысячи, а Шуманайский округ № 247 — 34,4 тысячи избирателей. Несложный арифметический подсчет показывает, что разница в численности избирателей между округами в Андижанской области составляет почти 30 процентов, а в Республике Каракалпакстан — более 45 процентов. Если сравнить численность избирателей между округами разных областей, то разница будет еще большей. К примеру, отклонение числа избирателей Мархаматского округа № 42 от среднереспубликанской нормы (44,1 тысячи) — 21,3 процента¹. Объяснялось это практической целесообразностью и необходимостью учета административно-территориального устройства страны. Административно-территориальное устройство страны, несомненно, должно учитываться. Но необходимо установить пределы, позволяющие добиться хотя бы приблизительного равенства.

Как свидетельствует международная практика, значительное расхождение численности избирателей в избирательных округах может иметь негативные последствия. Например, в марте 1995 года Конституционный суд Казахстана принял решение, которым признал не соответствующим Конституции постановление Центральной избирательной комиссии от 1 февраля 1994 года по результатам выборов депутатов Верховного Совета Казахстана. Поводом для такого решения послужило то, что избирательные округа существенно различались по численности избирателей. Так, в самом большом — Абылайхановском округе в списки избирателей было включено 90 809 граждан. Это в 2-3 раза превосходило некоторые другие округа, например, Ауэзовский № 7, в котором было зарегистрировано 29 925 избирателей². Создание избирательных округов, не равных в столь значительной степени по численности избирателей, не обеспечивает равенство граждан при их участии в выборах как в качестве избирателей, так и кандидатов в депутаты. Таким образом, сложилась парадоксальная ситуация. Первый профессиональный парламент Казахстана, не проработавший и года, был

¹ Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. Дело № 2. С. 31-37.

² Подробнее об этом см.: *Назарбаева Д.Н.* Демократизация политических систем Содружества независимых государств. С.125.

признан нелегитимным и распущен. Государство на значительное время лишилось законодательной власти.

Согласно статье 7 Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” образование избирательных округов осуществляется Центральной избирательной комиссией, как правило, с равной численностью избирателей¹. И хотя принципы равного избирательного права при образовании избирательных округов на выборах депутатов Олий Мажлиса второго созыва были обеспечены более полно, от слов “как правило” целесообразно отказаться, поскольку на практике они не способствуют обеспечению принципа равенства при проведении выборов. Вместо них, по нашему мнению, следует ввести норму, устанавливающую равенство числа избирателей в округах с допустимым отклонением не более 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных районах — не более 15 процентов.

Второе. Статья 39 Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” содержит положение о том, что избиратель делает свой выбор путем вычеркивания фамилии кандидатов, против которых он голосует². Эта процедура отражает те времена, когда в бюллетене обычно была фамилия одного кандидата. Единственный выбор, который имел избиратель, — это вычеркнуть фамилию кандидата, выражая таким образом свое отрицательное отношение.

Реформа избирательной системы, развитие многопартийности и растущая политическая конкуренция привели к увеличению числа кандидатов в депутаты, вносимых в бюллетени. Сторонники сохранившегося способа волеизъявления путем вычеркивания фамилии кандидатов аргументируют его необходимость лишь сложившейся традицией и привычками избирателей. Негативных же сторон, оказывающих существенное влияние на установление реальных результатов выборов, гораздо больше. Например, в избирательных ящиках обнаруживается много бюллетеней, где вычеркнута одна фамилия и оставлены две или более, когда у одного кандидата вычеркнута фамилия, а у другого имя или отчество, или же все фамилии перечеркнуты диагональной линией. Такие ситуации, согласно законодательству, разрешаются участковой избирательной комиссией путем голосования, что, конечно же, не может гарантировать действительность волеизъявления того или иного избирателя.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 1. С. 78.

² См.: Там же. С. 92.

Анализ законодательства зарубежных стран показывает, что практика, когда в избирательных бюллетенях вычеркивается фамилия кандидатов, против которых голосует избиратель, постепенно уходит в прошлое. Исходя из этого, на наш взгляд, необходимо утвердить новую форму избирательного бюллетеня, в которой избиратель делает лишь одну отметку в квадрате напротив фамилии кандидата, которому отдает предпочтение. Такое изменение значительно упростило бы процесс подсчета голосов избирателей.

Третье. Необходимо создать обновленную правовую базу в части обеспечения прозрачности бюджета избирательной кампании. Отметим, что в большинстве демократических стран имеется законодательство о финансировании избирательных кампаний, которое играет важную роль при проведении выборов. Поэтому полагаем целесообразным принятие отдельного закона о финансировании выборов. По нашему мнению, такой закон должен содержать гарантийные нормы, которые позволили бы обеспечить соблюдение прав граждан при финансировании избирательной кампании.

Необходимо законодательно установить периодическую отчетность по формированию и расходованию средств избирательного фонда, что позволит применять нормы, касающиеся нарушений правил финансирования предвыборной агитации и санкций за них. Следовало бы также предусмотреть дополнительные меры ответственности в Кодексе об административной ответственности, установив, в частности, ответственность за перечисление спонсором денежных средств в пользу одного из кандидатов, минуя Центральную избирательную комиссию.

Важно также отметить, что повышению эффективности выборного законодательства, проведению свободных и честных выборов в немалой степени способствует повышение правовой культуры избирателей. Эффективность избирательного процесса будет тогда наибольшей, когда избиратели будут делать осознанный выбор.

Практика проведения выборов продемонстрировала необходимость повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Так, социологический опрос, проведенный Международным фондом избирательных систем, показал, что 37 процентов респондентов ничего не знают об избирательных законах, 34 процента — кое-что слышали о них, 20 процентов — знают лишь в общих чертах и только 4 процента — хорошо знают эти законы¹.

¹ См.: Вагнер С. Общественное мнение в Узбекистане. 1996. Приложение II, таблица 62.

Вполне очевидно, что без системного и постоянного формирования интереса граждан к политико-правовой сфере жизни общества, повышения активности избирателей и создания реальных предпосылок для осознанного выбора в ходе голосования эффективность любых законодательных норм и избирательных технологий не будет высокой. Как отметил И.А. Каримов, “повышение политического сознания людей, избирателей на основе национального законодательства и международных стандартов, повышение политического уровня и культуры избирателей, глубокое осознание ими своих конституционных прав является самой важной и актуальной задачей”¹.

В конкретной организационной, методологической, консультативной и иной помощи и содействии нуждаются кандидаты в депутаты и их доверенные лица. Исходя из опыта прошедших выборов, можно говорить о том, что эти участники избирательного процесса испытывают потребность в совершенствовании организаторских и технологических навыков осуществления избирательных действий, работы с избирателями, конкурентами и средствами массовой информации. Отдельные сбои в работе избирательных комиссий, неправомерные решения некоторых органов государственной власти на местах и незаконные действия должностных лиц, призванных содействовать нормальному ходу избирательных кампаний, в свою очередь, дают основание говорить также о необходимости повышения квалификации организаторов выборов.

¹ Каримов Ислам. Свобода Родины — великое счастье: Выступление на XV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 19 августа 1999 г. Т.: Ўзбекистон, 1999. С. 52.

Глава II. ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

§ 1. Особенности организационно-институциональных структур Олий Мажлиса

Правовой статус Олий Мажлиса, представляя собой совокупность правовых норм (институтов), содержащихся в Конституции, других законодательных актах, характеризует его положение в системе органов государственной власти и включает в себя ряд составных частей-элементов. Важнейшую по значимости составную часть правового статуса образуют установления, определяющие компетенцию парламента. Она складывается из функций — основных направлений деятельности. Другой важнейший самостоятельный элемент статуса парламента — положения, регулирующие его внутреннее устройство, т.е. совокупность организационно-институциональных структур, призванных обеспечивать постоянную и действенную работу законодательного органа. От слаженной и четкой работы организационно-институциональных структур зависит эффективное функционирование парламента в целом. Поэтому анализ организационно-институциональных структур и основных направлений деятельности Олий Мажлиса¹ — нового типа высшего представительного и законодательного органа Узбекистана — особенно важен и необходим для более полного уяснения правового статуса и сути этого образования, олицетворяющего народовластие.

Исследование современных проблем теории и мировой практики парламентаризма дает основание утверждать, что, во-первых, в Узбекистане создан полноценный самостоятельный демократический орган, который дважды прошел проверку состязательными выборами в условиях многопартийности, во-вторых, парламентаризм Узбекистана имеет свои отличия, обусловленные в значительной степени особенностями организационно-институциональных структур Олий Мажлиса. В подтверждение приведем нижеследующее.

¹ Об основных направлениях деятельности Олий Мажлиса см. в главе III раздела II настоящей работы.

Первое. Организационно-структурный фундамент парламента в определенной мере составляет правовой статус депутатов, его образующих. Традиционно представление о профессиональном парламенте сводится к пониманию работы депутатов на постоянной, профессиональной основе. “Это понятие сформировалось в государствах, где парламентарии на период своих полномочий ничем другим, кроме осуществления своей деятельности, не занимаются. То есть депутатская деятельность для них на этот период является профессией, государственной службой”¹.

В основу деятельности Олий Мажлиса заложен тоже профессиональный, но, вместе с тем, и несколько иной принцип. Ибо, по нашему мнению, профессиональность парламента заключается не в постоянной работе всех депутатов в законодательном органе, а в постоянной деятельности парламента как целостного органа. Такое понимание вытекает из статьи 76 Конституции Узбекистана, где четко определено, что субъектом (самостоятельным носителем) высшего государственного представительства является Олий Мажлис, но не его депутаты.

Классический законодательный процесс в парламенте демократического государства основывается на принципе верховенства высшего представительного органа власти в законодательной деятельности. Это, в свою очередь, соответствует принципу разделения властей как институционально-функциональной формы организации государственной власти, при которой выразителем народного суверенитета и, следовательно, суверенитета государства выступают высшие органы народного представительства. Именно они закрепляют с помощью закона общие интересы и потребности общественного развития, а профессиональный государственный аппарат выполняет их решения, применяя законы.

В Узбекистане представительным органом государственной власти, осуществляющим законодательную деятельность, является Олий Мажлис, правовую основу образования которого составляют принципы представительства, предусматривающие всестороннее обеспечение интересов всего народа. Именно народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, чем обуславливается и целостность функций Олий Мажлиса.

¹ *Каримов Ислам.* Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 23 февраля 1995 г. Т.: Узбекистон, 1995. С. 23.

Согласно части пятой статьи 1 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” Олий Мажлис — постоянно действующий парламент. Постоянный и эффективный характер деятельности Олий Мажлиса обеспечивается работой его сессий, Кенгаша, комитетов, комиссий и депутатов Олий Мажлиса¹. Следовательно, нельзя говорить, что Парламент Узбекистана является непостоянно действующим, а значит непрофессиональным. И, вообще, по нашему мнению, не следует делать выводы о профессиональности или непрофессиональности парламента — высшего законодательного органа государства — исходя лишь из количественного фактора постоянно работающих в парламенте депутатов. В конце концов профессионализм определяется результатами деятельности высшего представительного органа, а не формой работы образующих его членов (депутатов).

Другой вопрос — о профессиональности депутатов парламента. Необходимо констатировать, что не все депутаты Олий Мажлиса работают в парламенте на постоянной основе, следовательно, не все депутаты — профессионалы. Как отмечал Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, “в ходе формирования структуры Олий Мажлиса, его комитетов будет определено, сколько освобожденных депутатов нужно для его эффективной работы... Рейтинг депутатов будет определяться их профессиональными качествами, так что лучшие из них должны перейти на постоянную работу в Олий Мажлис. При таком подходе в нашем Парламенте будут представлены депутаты, хорошо знающие проблемы народного хозяйства, культуры”².

Чтобы в Олий Мажлисе все депутаты работали на постоянной основе, необходимы объективные условия (наличие достаточного слоя профессиональных политиков и развитой многопартийной системы, формирование электората — избирателей с соответствующей политической культурой, создание соответствующей правовой базы и др.). В переходный период, в условиях реформирования общественной жизни, неразвитости демократических институтов и отсутствия достаточного слоя профессиональных политиков, при формировании Парламента Узбекистана важно, чтобы часть депутатов продолжала активно работать в соответствующих отраслях народного хозяйства. “Благодаря этому будет обеспечиваться

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994 № 10. С. 81.

² Каримов Ислам. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 23 февраля 1995 года. Т.: Узбекистон, 1995. С. 24.

связь Олий Мажлиса с реальной действительностью, с народом. В конечном счете, этим будет достигаться соответствие принимаемых законов требованиям жизни, хозяйственной практике”¹.

Необходимо отметить, что такой подход к формированию Олий Мажлиса поддерживало большинство избирателей. Это подтверждают результаты социологического опроса, проведенного Международным фондом избирательных систем. Так, только 16 процентов респондентов считали, что депутаты должны быть полностью занятыми в Олий Мажлисе, а 67 процентов — депутаты должны сочетать работу в парламенте со своей основной работой².

Исходя из вышеизложенного, при формировании Олий Мажлиса было сочтено целесообразным привлечь только часть депутатов на постоянную работу. Остальные же депутаты должны осуществлять депутатскую деятельность одновременно, продолжая выполнять свои трудовые обязанности по месту прежней работы. Как отмечал казахстанский ученый, академик С.З. Зиманов, при этом большинство депутатов будет постоянно находиться среди своих избирателей, эффективность их законотворческой работы будет не меньше, чем в случае постоянного пребывания в парламенте, а содержание такого парламента обойдется намного дешевле³. Это немаловажно для страны, которая коренным образом реформирует свою экономику. “Годы независимости показали, что такой принцип организации деятельности Олий Мажлиса вполне себя оправдал”⁴. Нет сомнений, что в ходе дальнейшего развития институтов национальной государственности и созревания необходимых условий деятельность профессионального парламента в Узбекистане будет все больше основываться на работе депутатов исключительно в Олий Мажлисе, то есть на работе депутатов-профессионалов.

Второе. Как известно, вопросы компетенции и структуры представительного органа власти, относясь к числу базовых, тесно связаны с устройством парламента — однопалатным или двухпалатным. В соответствии с законодательством Олий Мажлис является единым, однопалатным представительным органом, состоящим из 250 депутатов.

¹ Каримов Ислам. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 23 февраля 1995 года. Т.: Узбекистон, 1995. С. 24.

² См.: Вагнер С. Общественное мнение в Узбекистане. 1996. Таблица 58.

³ См.: Зиманов С.З. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы: Жеті Жарғы, 1996. С. 229-230.

⁴ Файзуллаев Т. Процессы укрепления государственной независимости Узбекистана: теория и практика.: Автореф. дисс. докт. полит. наук. Т., 1998. С. 35.

Характерно, что подавляющее большинство законодательных собраний в крупных демократических странах, независимо от формы государственного устройства, — двухпалатные (Великобритания, Италия, США, Франция, Швейцария и др.). Однако в некоторых из этих стран в ходе конституционных преобразований последних десятилетий учреждены однопалатные парламенты (Греция, Новая Зеландия, Португалия, Швеция, Финляндия). Преобладающая тенденция в развивающихся странах — однопалатная система. Многие из таких стран видят в этом решение проблемы обеспечения более эффективной и централизованной организации власти. Но и в этой группе государств имеются двухпалатные парламенты (Индия, Малайзия и др.). Приверженность к той или иной структуре законодательного собрания предопределяется конкретными условиями развития страны, ее историей и традициями. В федеративных государствах выбор обусловлен особенностями конституционного строя. Иногда выбор однопалатной системы предопределен небольшими размерами территории, облегчающими решение проблем внутривластного равновесия (Люксембург, Монако). Могут существовать и другие побудительные мотивы¹.

В странах с двухпалатной системой выборную палату обычно именуют нижней, или первой, другую — верхней, или второй. Верхние и нижние палаты различаются по численному составу, порядку формирования, компетенции, статусу и др.

Вопрос о преимуществах и недостатках двухпалатной и однопалатной структур долгое время является одним из самых спорных в науке. Но “этот вопрос представляет не только академический интерес для ученых... Его решение в каждой стране является результатом политического выбора, определяемого самим существом данного строя”².

Многие правоведы выступают в пользу двухпалатной структуры парламента, усматривая в ней возможность обеспечения более сложного и разнообразного представительства общественных интересов. Например, российский ученый В.Е. Чиркин считает, что создание второй палаты “может служить дополнительным средством представительства различных общественных сил”³. Другой российский исследователь М.В. Баглай пишет: “Исторический опыт всех федера-

¹ См.: Сравнительное конституционное право. С. 514.

² Амеллер М. Парламенты. С. 31.

³ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. М., 1997. С. 196.

ций (США, Австралия, Германия, Мексика и др.) показал, что палата, состоящая из представителей субъектов федерации (обычно это сенаты), надежнее обеспечивает учет региональных интересов и равное участие всех частей федерации в решении общегосударственных задач... в федеративных государствах двухпалатность признана принципом демократическим и функциональным”¹.

Однако нельзя утверждать, что главным мотивом выбора двухпалатной системы является федеративное устройство государства. Двухпалатная система возникла задолго до появления федеративных государств, и корни ее уходят глубоко в историю. Впервые двухпалатная система возникла в Англии в конце XIII века, начало которой положило учреждение палаты высшей аристократии, так называемой Палаты лордов, которая обладала очень большими правами². Это подтверждается и тем, что двухпалатные парламенты созданы и в ряде унитарных государств, где они также являются органами регионального (территориального) представительства (Боливия, Италия, Испания, Колумбия, Франция)³. В то же время нет второй палаты в некоторых федеративных государствах (например, в Танзании и ОАЭ)⁴. Образовавшиеся на постсоветском пространстве многие новые унитарные государства также предпочли двухпалатную структуру парламента (например, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и др.).

Сторонники однопалатной системы в качестве недостатков двухпалатного парламента обычно называют связанные с ним усложнение и замедление законодательного процесса, видя во вторых палатах тормоз демократических начинаний. Поэтому доктор политических наук Т. Файзуллаев, опираясь на собственный опыт работы в парламенте, утверждает, что однопалатный парламент является самым приемлемым для данного этапа общественного развития Узбекистана⁵. Думается, что для молодого унитарного государства в период его становления данная точка зрения представляется правильной. Однопалатный парламент позволяет в условиях отсутствия правовой базы в новом государстве быстро, без задержек принять необходимое законодательство, стимулирующее

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 430.

² См.: Парламенты зарубежных стран. Справочник. С. 26.

³ См.: Сравнительное конституционное право. С. 520.

⁴ См.: Горобец В.Д. Парламент Российской Федерации. М., 1998. С. 89.

⁵ См.: Файзуллаев Т. Процессы укрепления государственной независимости Узбекистана: теория и практика.: Автореф. дисс. С. 33.

ускоренное развитие страны. То есть однопалатный парламент, как правило, более динамичен.

Принципиально важную для развития национального парламента идею высказал Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов на второй сессии Олий Мажлиса второго созыва — о необходимости создания со временем двухпалатного законодательного органа¹. В нижней палате, по мнению И.А. Каримова, должны быть представители политических партий, работающие на постоянной, профессиональной основе в парламенте, а в верхней — представители областей и Республики Каракалпакстан. Полностью поддерживая данную идею, следует отметить, что, на наш взгляд, пришло время начать работу по созданию двухпалатного парламента в Узбекистане. Олий Мажлис сформирован в особых исторических условиях переходного периода, поэтому все его институты должны развиваться на созданной основе, вместе с обществом и государством, отражая соотношение сил в политической, экономической сферах и на международной арене, исходя из удобных форм организации своей деятельности, в целях более эффективного выполнения законодательной и иных функций.

Для обоснования нашего мнения о необходимости образования второй палаты в Парламенте Узбекистана достаточно привести основные аргументы сторонников двухпалатной системы: во-первых, стремление к более устойчивому равновесию сил между исполнительной и законодательной ветвями власти, при котором ничем не ограниченная власть одной палаты сдерживается созданием второй палаты, формируемой на иной основе, и, во-вторых, желание заставить парламентскую машину работать более гладко, благодаря наличию “контрольной” палаты, в обязанность которой входит осуществление тщательной проверки, подчас поспешных решений первой палаты². То есть вторая палата способна исправлять ошибки и слишком поспешные решения первой палаты, способствовать более глубокой, всесторонней разработке законодательства и принятию более продуманных и взвешенных решений.

Анализу феномена двухпалатного механизма законодательной власти, его роли в укреплении демократии и становлении правового государства был посвящен специальный Форум сенатов мира, который проходил в Париже 14 марта 2000 года. Главным выводом состоявшейся на форуме дискуссии было признание того, что двухпа-

¹ См.: Народное слово. 2000. 26 мая.

² См.: Амеллер М. Парламенты. С. 38-39.

латный парламент содействует соблюдению интересов регионов, мелких образований, отдаленных частей государства. В законодательном процессе он выступает как дополнительный фильтр от популизма, лоббизма и конъюнктурности¹. На форуме также было подчеркнуто, что двухпалатная система позволяет избежать излишних дебатов между исполнительной властью и однопалатным парламентом, а также смещения функций парламента и правительства.

Председатель Верхней палаты парламента России Е. Строев назвал двухпалатный парламента лучшим инструментом построения правового государства, защиты демократии и прав человека². Не поддерживая столь категоричную оценку двухпалатного парламента, хотелось бы отметить, что однопалатная система больше отвечает потребностям молодых, развивающихся государств, только начинающих формировать свое национальное законодательство. Двухпалатный парламента лучше подходит для федеративных, а также тех унитарных государств, где прочно укрепились позиции законодательного органа и получили развитие парламентарские традиции. Безусловно и то, что правильность выбора той или иной системы зависит от исторических традиций, национальных особенностей, уровня экономического и социального развития той или иной страны.

В связи с изложенным, считаем необходимым претворить в жизнь идеи Президента Узбекистана о дальнейшем совершенствовании организации и деятельности высшего законодательного органа страны. Исходя из того, что в Узбекистане произошло становление законодательной ветви власти, получили развитие национальные парламентарские традиции, а также с учетом многочисленности населения Узбекистана и большой территории страны, целесообразно изменить структуру парламента, перейдя от однопалатной к двухпалатной системе. Парламент — не только законодательный, но и представительный орган, в котором необходимо представительство не только от населения (что дает абсолютное преимущество густонаселенным урбанизированным центрам), но и равноценное от всех регионов. Такое качество парламента не будет позволять принимать сырые, популистские законы, а также законы, которые лоббируются отдельными группировками.

Представляется, что создание в высшем законодательном органе второй палаты в большей степени усилит влияние регионов на

¹ См.: Труд. 2000. 17 марта.

² См.: Строев Е. Стремимся к гармонии всех ветвей власти// Парламентарская газета. 2000. 29 марта.

законодательство Узбекистана, позволит народу полнее выражать свою волю в актах, принимаемых парламентом, и, вместе с тем, создаст более благоприятные условия для значительного развития законодательной деятельности. В работе парламента станет больше демократии и плюрализма мнений. Парламент будет более весомо представлен в системе институтов национальной государственности и, в целом, переход к двухпалатному парламенту положительно скажется на всей системе государственной власти, явится существенным шагом на пути к гражданскому обществу. “Стендаль однажды пророчески заметил, что Италия возвратит себе былое величие не раньше чем обзаведется двумя палатами. ... Не хочу быть выспренным, но не могу не сказать, что с созданием постоянно действующих палат возрождаются надежды на решительную ломку существующих форм нормотворчества. Самое важное в этом отношении, на наш взгляд, понимание того, что время любителей от законодательства осталось позади”¹.

Думается, что решать поставленные вопросы — об изменении характера представительства в Парламенте Узбекистана и о создании в нем второй палаты — необходимо путем проведения всенародного референдума. Это, разумеется, не исключает и иного варианта — решения данного вопроса самим Олий Мажлисом.

В свете изложенного важно, чтобы концепция создания и функционирования двухпалатного парламента в Узбекистане стала предметом серьезного, детального изучения лучшими представителями юридической, политологической, философской наук.

Третье. Рассмотренные выше отличия, разумеется, обуславливают определенные особенности организационно-институциональных структур Олий Мажлиса. Мировой опыт наглядно показывает, что эти структуры имеют различный правовой статус, функции и порядок формирования, отличаются друг от друга по составу.

В Узбекистане, как и в парламентах многих других стран, в одни из структур парламента могут входить только депутаты (Кенгаш Олий Мажлиса, комитеты и комиссии, фракции, блоки, Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека). Срок деятельности депутатов в таких структурах зависит от срока полномочий парламента. Порядок формирования других организационно-институциональных структур не связан с тем, являются ли включенные в их

¹ Черниловский З.М. Правовое государство: исторический опыт// Советское государство и право. 1989. № 4. С. 55.

состав лица депутатами парламента, а продолжительность работы в этих структурах не зависит от срока полномочий данного созыва Олий Мажлиса (Секретариат Олий Мажлиса, Институт мониторинга действующего законодательства).

Правовое положение парламентских структур определяется тем, что одни из них являются органами Олий Мажлиса (Кенгаш, парламентские комитеты и комиссии), другие — объединениями депутатов (фракции, блоки), третьи — должностными лицами Олий Мажлиса (Уполномоченный по правам человека), четвертые — службами парламента (Секретариат Олий Мажлиса), пятые — учреждениями, создаваемыми при парламенте (Институт мониторинга действующего законодательства).

Однако все названные организационно-институциональные структуры объединяет то, что они призваны обеспечить эффективную работу Олий Мажлиса. Именно поэтому, при всей важности и необходимости этих структур, ни одна из них, равным образом, как и все они, вместе взятые, не могут подменить парламента, “присвоить” себе его функции.

Переоценка роли организационно-институциональных парламентских структур, наделение их несвойственными полномочиями весьма опасны, поскольку понижают значение парламента в целом, отодвигают его на второй план. Так, во время существования СССР Президиум Верховного Совета Союза ССР и президиумы Верховных Советов союзных республик в период между сессиями могли вносить изменения в законы и отменять их. Соответствующие указы президиумов подлежали утверждению на сессии Верховного Совета. Однако такое утверждение носило чисто формальный характер. Поэтому в юридической литературе того периода названные указы президиумов Верховных Советов рассматривались как законодательные акты.

Представляется, что важнейшими гарантиями, направленными на недопустимость превращения организационно-институциональных парламентских структур в доминирующие над парламентом, являются четкое законодательное разграничение полномочий парламента и его органов (особенно Кенгаша, а также комитетов и комиссий), обеспечение депутатам действительной гласности при обсуждении вопросов и свободы волеизъявления при принятии решений на пленарных заседаниях Олий Мажлиса.

Каждой из организационно-институциональных структур Парламента Узбекистана может быть посвящено самостоятельное де-

тальное исследование. Задачей же настоящей работы является анализ основополагающих аспектов функционирования тех организационно-институциональных структур Олий Мажлиса, деятельность которых имеет либо должна иметь определяющее значение для обеспечения работы парламента. Именно эти структуры и рассматриваются как основные.

Разумеется, выделение из всех организационно-институциональных структур Олий Мажлиса основных носит достаточно условный характер и не означает принижения роли всех остальных парламентских структур. Такой подход необходим для решения задач настоящего исследования и вовсе не подвергает сомнению совершенно очевидный постулат, в соответствии с которым для эффективной работы парламента необходимо четкое и слаженное функционирование всех его организационно-институциональных структур.

Представляется, что для отнесения к числу основных той или иной организационно-институциональной структуры Олий Мажлиса могут быть использованы следующие четыре критерия.

Первый. К основным, по нашему мнению, могут быть отнесены только организационно-институциональные структуры самого Олий Мажлиса. Следовательно, структуры, которые образованы при Парламенте Узбекистана для оказания ему содействия в решении тех или иных задач, нельзя рассматривать как основные. С учетом сказанного, к основным организационно-институциональным структурам парламента не может быть отнесен, например, Институт мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе, главной задачей которого является научное обеспечение деятельности парламента.

Второй. В парламентах большинства стран, в том числе и в Олий Мажлисе, функционируют структуры, деятельность которых направлена на документально-хроникальное, информационно-аналитическое, организационное и финансово-хозяйственное обеспечение работы парламента, его органов и членов. При всей значимости и необходимости этих структур совершенно очевидно, что они представляют собой лишь соответствующие службы парламента. По этой причине не может быть отнесен к числу основных организационно-институциональных структур Олий Мажлиса его Секретариат, а также входящие в него подразделения: общий отдел, отдел по работе с комитетами, контрольно-информационный отдел, юридический отдел, отдел межпарламентских связей, отдел печати и переводов, финансово-хозяйственный отдел. Служебная роль Секретариата закреплена в статье 25 Конституционного закона "Об

Олий Мажлисе Республики Узбекистан”¹, а также в главе тринадцатой Регламента Олий Мажлиса Республики Узбекистан². В соответствии с этими законодательными актами Секретариат осуществляет организационное, техническое и иное обслуживание деятельности Олий Мажлиса, его органов и депутатов.

Третий. К числу основных организационно-институциональных структур Олий Мажлиса, думается, можно отнести только те структуры, аналоги которых имеются практически во всех демократических государствах и которые повсеместно рассматриваются как необходимые элементы парламентаризма. В связи с этим не может рассматриваться как основная организационно-институциональная структура Парламента Узбекистана институт Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека.

Безусловно, Закон Республики Узбекистан “Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)”³ наделяет это должностное лицо широкими правами в области обеспечения парламентского контроля за эффективностью соблюдения действующего законодательства о правах человека. В то же время следует констатировать, что далеко не во всех демократических государствах функционирует институт омбудсмана. И хотя в последнее время этот институт получил значительное распространение, представляется, что сегодня его еще нельзя рассматривать как общепризнанный и необходимый элемент парламентаризма.

Следует обратить внимание и на то, что было бы неверным расценивать как обязательный элемент функционирования парламента образование некоторых объединений депутатов. Так, если депутатские фракции и блоки осуществляют свою деятельность в парламентах большинства стран мира, то объединения депутатов по территориальному признаку, образуются далеко не везде.

Четвертый. Одним из критериев отнесения той либо иной парламентской структуры к основным организационно-институциональным структурам Олий Мажлиса является ее состав. Представляется, что основными могут быть признаны только те парламентские структуры, которые формируются из числа депутатов парламента. Этому требованию, помимо вышеуказанных, также не отвечают организационно-институциональные структуры парламента, создаваемые

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994 . № 10. С. 91.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 183.

³ См.: Там же. 1997. № 4-5. С. 135-139.

Олий Мажлисом, его Кенгашем, комитетами и комиссиями для решения тех либо иных вопросов, в состав которых наряду с депутатами могут входить представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, ученые, специалисты.

Учитывая изложенное, к основным организационно-институциональным структурам Олий Мажлиса, по нашему мнению, могут быть отнесены: Кенгаш Олий Мажлиса; комитеты и комиссии Олий Мажлиса; депутатские фракции и блоки Олий Мажлиса.

Именно от правильной, оптимальной организации работы Кенгаша, комитетов, комиссий, депутатских фракций и блоков во многом зависят налаживание нормальной и, главное, эффективной деятельности Олий Мажлиса, изживание в его практике тенденций “увлечения” чисто политической проблематикой в ущерб законодательной функции.

Принимая во внимание, что аналогичные организационно-институциональные структуры имеются в парламентах других стран мира, весьма конструктивным представляется сравнительно-правовое исследование порядка образования и деятельности этих структур в различных странах. Думается, что на основе такого исследования, а также на базе системного анализа национального законодательства и практики функционирования рассматриваемых структур в Парламенте Узбекистана, могут быть решены важные теоретические и практические вопросы, связанные со становлением и развитием парламентаризма в нашей стране, сформулированы конкретные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования образования и деятельности основных организационно-институциональных структур Олий Мажлиса. Исходя из этого, нижеследующие параграфы настоящей главы мы посвятили исследованию соответственно Кенгаша, комитетов и комиссий Олий Мажлиса, имея в виду, что исследование депутатских фракций и блоков Олий Мажлиса мы провели выше¹.

§ 2. Кенгаш Олий Мажлиса — коллегиальный руководящий орган Парламента Узбекистана

Во многих странах мира руководство парламентом осуществляется не только председателем парламента, но и специальным коллегиальным органом. В различных государствах этот орган имеет

¹ См.: § 2 главы I раздела II настоящей работы.

различный численный состав, отличается по наименованию (бюро, совет, президиум и др.), обладает неодинаковой компетенцией. В то же время имеются и общие, характерные для большинства стран, подходы к определению порядка формирования, закреплению полномочий, регламентации процедуры проведения заседаний и принятия решений этой организационно-институциональной структурой парламента. Такой орган создается, в частности, в целях согласованного решения вопросов, необходимых для обеспечения деятельности парламента в целом и его структур.

Правовой статус рассматриваемого коллегиального органа определяется тем, что он является руководящим органом парламента. В то же время его руководящие функции должны быть направлены именно на организацию эффективной работы парламента, а не на "присвоение" его полномочий.

В Парламенте Узбекистана коллегиальным руководящим органом является Кенгаш Олий Мажлиса. Следует обратить внимание на то, что Конституция Республики Узбекистан не предусматривает создание этого органа. Однако и собственный опыт, и опыт парламентаризма во многих странах показали, что для повышения эффективности законотворческой деятельности парламента, организации слаженной работы его комитетов и комиссий, достижения согласия между партийными фракциями и блоками, учета их мнений при подготовке вопросов к рассмотрению на сессии, а также для решения целого ряда других вопросов необходима такая структура парламента, как Кенгаш Олий Мажлиса. Состав и полномочия этой организационно-институциональной структуры парламента регламентированы в главе пятой Конституционного закона "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан"¹. Вопросы, связанные с порядком созыва заседаний Кенгаша, их проведения, кворума, необходимого для проведения заседаний и принятия решений, урегулированы в главе пятой Регламента Олий Мажлиса².

Практически во всех странах рассматриваемый коллегиальный руководящий орган парламента является выборным. По своему численному составу он может быть невелик (Австрия, Швеция и др.) либо включать в себя довольно большое число членов (Италия, Франция и др.)³. Так, в парламенте Франции каждая из палат име-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 87-88.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 174-175.

³ См.: Амеллер М. Парламенты. С. 146.

ет свое бюро — коллегиальный орган, на который возложено руководство палатой и управление ее службами. В состав бюро входят председатель палаты, вице-председатели (6 — в Национальном собрании и 4 — в Сенате), секретари (12 и 8) и квесторы (по 3)¹. В состав Совета Государственной Думы России с правом решающего голоса входят Председатель Государственной Думы и руководители депутатских объединений. В работе Совета Государственной Думы участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов².

Сравнительное исследование позволяет выявить то общее, что является характерным для формирования коллегиального органа, осуществляющего руководство и координацию деятельности парламентских структур, в различных странах. Во-первых, этот орган обычно образуется на основании решения парламента. Во-вторых, в его состав включаются представители депутатских объединений, что способствует выработке взаимоприемлемых согласованных решений. По общему правилу этот метод формирования руководящих органов свойствен парламентам, имеющим многопартийный состав. Так, например, согласно регламентам палат парламента Италии в составе президиума палаты должны быть представлены все парламентские группы³. Регламент Национального собрания Франции предусматривает, что члены бюро избираются на заседании палаты таким образом, чтобы бюро отражало политический состав собрания. В Германии руководящими органами Бундестага являются президиум, в который входит председатель и его заместители, и совет старейшин, в который, кроме того, входят 23 других члена, назначаемых от фракций⁴.

В Парламенте Узбекистана в соответствии со статьей 15 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” для организации работы Олий Мажлиса и осуществления полномочий, предусмотренных этим Законом, на первой сессии образуется Кенгаш Олий Мажлиса. В состав Кенгаша входят Председатель Олий Мажлиса, заместители Председателя, председатели комитетов и комиссий (кроме временных), руководители фракций

¹ См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 11.

² См.: Парламентское право России: Учебное пособие. С. 53.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Т. 3. С. 301.

⁴ См.: Сравнительное конституционное право. С. 546.

и блоков¹. Таким образом, предусмотренное законодательством представительство в коллегиальном руководящем органе парламента, несомненно, отражает широкий круг интересов депутатов, что позволяет Кенгашу принимать решения с учетом этих интересов. Именно на заседаниях Кенгаша происходит сопоставление позиций фракций и блоков, осуществляется доступ каждого депутатского объединения к полной информации обо всех готовящихся решениях. Это позволяет выносить на пленарные заседания Олий Мажлиса согласованные варианты законопроектов, что значительно упрощает процедуру обсуждения законопроектов на этих заседаниях, обеспечивает основу для консенсуса по острым политическим проблемам. На заседаниях Кенгаша, как и на пленарных заседаниях, обсуждаются позиции фракций и блоков по отношению к тому или иному законопроекту, актуальному вопросу. Разница состоит лишь в том, что в преодолении разногласий участвует в десять раз меньше депутатов, чем на пленарных заседаниях Олий Мажлиса. Соответственно в десять раз сокращается возможность безрезультатного завершения дискуссии.

В различных странах по разному решается вопрос о сроке полномочий коллегиального органа, осуществляющего руководство парламентом. В Португалии, например, бюро Ассамблеи Республики избирается на один год². В Испании же весь состав бюро палат парламента избирается на весь срок полномочий Генеральных кортесов³.

Кенгаш Олий Мажлиса образуется на срок полномочий парламента. Это, на наш взгляд, создает условия, необходимые для обеспечения стабильности функционирования данной структуры парламента, позволяет депутатам, входящим в ее состав, накопить достаточный опыт для эффективного решения вопросов, рассматриваемых Кенгашем.

Роль руководящего коллегиального органа в обеспечении работы парламента в целом и его институтов, место этого органа в структуре парламента определяются теми полномочиями, которыми он наделен, и зависит от того, как решен вопрос о распределении

¹ См., например, постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 36-II от 11 февраля 2000 г. "Об образовании Кенгаша Олий Мажлиса" //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000 . № 2-3. С. 105.

² См.: Парламенты мира: Сб. С. 255.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Т. 3. С. 217.

полномочий между данным органом и председателем парламента. Так, в Германии Президент Бундестага и два секретаря образуют на заседаниях Бундестага его президиум, полномочия которого невелики. Зато сам Президент палаты наделен самым широким кругом полномочий. Совершенно иначе решен этот вопрос в испанском парламенте, в каждой палате которого избирается бюро, имеющее установленную регламентом компетенцию. Так, согласно Регламенту Конгресса депутатов бюро является руководящим органом палаты и коллегиально представляет ее. Председатель Конгресса руководит деятельностью бюро. Бюро принимает решения и меры, необходимые для организации работы палаты и управления ею: вырабатывает проект бюджета Конгресса, руководит его исполнением, контролирует его и представляет палате отчет об исполнении бюджета; распоряжается о производстве расходов палатой и может делегировать это право; свидетельствует парламентские документы и решает вопрос об их допустимости; решает вопрос о прохождении всех парламентских документов; по заслушивании совета представителей фракций намечает общие направления деятельности палаты; устанавливает календарный план работы палаты и комиссий, координирует работу органов палаты; осуществляет иные полномочия, предусмотренные Регламентом. Что касается полномочий председателя Конгресса депутатов, то он осуществляет представительство палаты, обеспечивает нормальный ход ее работы, руководит дебатами, распоряжается о производстве платежей, если не делегировал это полномочие. Он исполняет Регламент и следит за его исполнением, толкует его в сомнительных случаях и восполняет при обнаружении пробелов. Если в последнем случае предполагается принять резолюцию общего характера, председатель должен поддерживать мнение, за которое выступают бюро и совет представителей фракций¹. Сходная система существует и во Франции².

Выше уже отмечалось, что Конституция Узбекистана не предусматривает образование в структуре парламента такого органа, как Кенгаш Олий Мажлиса, и соответственно не определяет его полномочия. Следует обратить внимание на то, что в основном по этой причине Закону об Олий Мажлисе был придан статус консти-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. Т. 3. С. 452-453.

² См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 13-16.

туционного. Поэтому существование Кенгаша нельзя считать не соответствующим Конституции. Сходные органы (бюро, совет, президиум и т.д.) существуют в парламентах многих стран без указания о них в конституциях. Например, Конституция России не предусматривает такого органа, как Совет Государственной Думы, “тем не менее его существование, предусмотренное Регламентом, нельзя считать не соответствующим Конституции”¹.

Важно также подчеркнуть, что, определяя полномочия Кенгаша в Конституционном законе, законодатель исходил из того, что деятельность этого органа, способствуя обеспечению постоянного характера работы парламента, не позволяла бы ему принимать решения, входящие в компетенцию Олий Мажлиса, иначе говоря, не подменяла бы парламент. Из недавнего прошлого известно, что Президиум Верховного Совета Узбекистана решал большинство важнейших вопросов государственной жизни, и только отдельные решения были обязательны для утверждения Верховным Советом. Президиум широко осуществлял нормативное регулирование общественных отношений, издавая для этого, как правило, указы. Указ был вторым (после закона) по юридической силе актом. Президиум вносил, в случае необходимости, изменения в соответствующие законодательные акты, имел право законодательной инициативы, давал толкование законов. Президиум был наделен полномочиями образовывать и упразднять министерства и государственные комитеты, назначать и освобождать членов правительства, отменять нормативные акты правительства в случае несоответствия их закону. Президиум Верховного Совета, имея такие широкие полномочия, конечно же, подменял избравший его Верховный Совет. Мнение депутатов и, естественно, большого количества избирателей практически не учитывалось. Как следствие, попирались демократические права и свободы людей, от имени народа выступало ограниченное число наделенных властью должностных лиц.

В отличие от прежнего, новое законодательство четко определяет место и роль Кенгаша, исходя из того, что основное его предназначение заключается в организации работы парламента, в оказании Олий Мажлису содействия в реализации полномочий, в обеспечении постоянного характера его деятельности. За годы своей деятельности Кенгаш доказал необходимость и правильность со-

¹ Конституция Российской Федерации. Комментарий /Под общ. ред. Б.Н. Топорина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. С. 451.

здания такой организационно-институциональной структуры Олий Мажлиса. В подтверждение этого представляется необходимым подробнее остановиться на анализе деятельности Кенгаша по реализации предусмотренных законодательством полномочий, которая по сложившейся практике осуществляется на основе утверждаемых ежегодно планов¹.

Организуя свою работу на плановой основе, Кенгаш принимает непосредственное участие в реализации намеченных Олий Мажлисом задач. Так, для подготовки законопроектов и предложений по вопросам, входящим в его компетенцию, Кенгаш образует из своего состава, из числа других депутатов Олий Мажлиса, специалистов, а также представителей государственных органов, общественных объединений и научных учреждений рабочие комиссии или группы².

В качестве примера можно привести постановление Кенгаша о создании Комиссии по разработке проекта Закона “Об образовании” Определив состав комиссии, в которую вошли руководители парламента, другие депутаты, члены правительства и известные ученые, Кенгаш утвердил план мероприятий по разработке проекта Закона “Об образовании” и план работ по проекту Национальной программы по подготовке кадров³. Эти документы несомненно представляют большой интерес, так как могут служить примером для подготовки многих законопроектов. В них нашли отражение все этапы подготовки закона: критический анализ действующего законодательства, изучение международной практики, разработка концепции и организация обсуждения, рассылка законопроектов депутатам Олий Мажлиса и др. Важно подчеркнуть, что инициатором разработки и принятия Закона “Об образовании” и Национальной программы по подготовке кадров был Президент Узбекистана И.А. Каримов. Или, например, в соответствии с предложениями главы нашего государства по реформированию судебной системы, обеспечению независимости суда, созданию реальных условий для обеспечения равенства обвинения и защиты в судебном процессе Кенгашем Олий Мажлиса 15 июня 1999 года была созда-

¹ См., например, Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. С. 168-170; 1999. № 2. С. 54-56; 2000. № 4. С. 144-147.

² См.: Статья 52 Регламента Олий Мажлиса Республики Узбекистан //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 175.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 7. С. 58-61.

на Комиссия по подготовке предложений о реформировании судебно-правовой системы¹.

Выполняя свои полномочия, Кенгаш Олий Мажлиса постоянно рассматривает предложения по совершенствованию законодательства, о необходимости внесения изменений и дополнений в те или иные законодательные акты. Так, 20 января 1998 года Кенгаш, рассмотрев предложение Конституционного суда Республики Узбекистан и Комитета Олий Мажлиса по бюджету, банковским и финансовым вопросам, принял постановление, в котором признал необходимым подготовить и внести на очередную сессию парламента вопрос о внесении изменений в соответствующие законодательные акты, регулирующие очередность списания денежных средств со счетов хозяйствующих субъектов². И таких примеров можно привести немало.

Организуя подготовку проектов законов для рассмотрения на сессии парламента, Кенгаш нередко решает вопросы об их вынесении на всенародное обсуждение. Например, 3 февраля 1998 года Кенгаш принял постановление об опубликовании для всенародного обсуждения в газетах “Халк сузи” и “Народное слово” проектов законов о сельскохозяйственном кооперативе, о фермерском хозяйстве и о дехканском хозяйстве³.

Одним из важных полномочий Кенгаша Олий Мажлиса является подготовка предложений по повестке дня и порядку работы сессий. По сложившейся практике до принятия решения о созыве очередной сессии Кенгаш определяет вопросы, которые предполагается внести на рассмотрение парламента. На заседаниях Кенгаша заслушивается информация председателей комитетов и комиссий о степени готовности законопроектов и других вопросов, учитывается мнение руководителей фракций и блоков, формируется депутатская рабочая группа по подготовке к сессии во главе с одним из заместителей Председателя Олий Мажлиса. Например, своим постановлением от 19 июля 1999 года Кенгаш образовал рабочую группу в составе 23 депутатов для подготовки и проведения пятнадцатой сессии Олий Мажлиса первого созыва⁴. Всю эту работу Кенгаш организует заблаговременно, как правило, за месяц до

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 6. С. 51-56.

² См.: Там же. 1998. № 1. С. 131.

³ См.: Там же. 1998. № 3. С. 146-147.

⁴ См.: Там же. 1999. № 7. С. 39-41.

открытия очередной сессии парламента. Накануне сессии на расширенном заседании Кенгаша заслушивается сообщение руководителя депутатской рабочей группы о проделанной работе и, с учетом мнений участников заседания, принимается постановление Кенгаша о вносимых на рассмотрение сессии вопросах, после чего депутатам раздается проект повестки дня очередной сессии.

В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан Олий Мажлис принимает по представлению Кабинета Министров Государственный бюджет. До внесения на рассмотрение сессии данного вопроса проект бюджета неоднократно обсуждается на заседаниях Кенгаша. В принимаемых постановлениях, как правило, предлагается Кабинету Министров учесть высказанные предложения и замечания, доработать проект Государственного бюджета, а затем внести его в Олий Мажлис.

Важным полномочием Кенгаша является рассмотрение вопросов, связанных с организацией исполнения законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса. В этих целях на заседаниях Кенгаша заслушиваются информации председателей комитетов Олий Мажлиса об итогах проверки исполнения законов, отчеты должностных лиц о деятельности местных органов государственной власти, министерств и ведомств.

Анализ исполнения постановлений Кенгаша показывает, что принимаемые меры дают положительные результаты. Например, 26 марта 1997 года обсуждался вопрос, касающийся деятельности Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы. В принятом постановлении был отмечен ряд серьезных недостатков в деятельности комитета¹. По истечении года Кенгаш вновь заслушал отчет Государственного комитета по охране природы. На заседании отмечалось, что Госкомприродой проделана определенная работа по устранению недостатков, наметились сдвиги в реализации требований законодательства по охране окружающей среды, улучшению экологической обстановки в стране².

Кенгаш ежегодно заслушивает отчет Центрального банка Республики Узбекистан. В принятых постановлениях по итогам обсуждения определяются конкретные задачи, направленные на укрепление стабильности банковской системы, повышение покупательной способности национальной валюты, качества обслуживания клиентов.

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 3. С. 87-89.

² См.: Там же. 1998. № 7. С. 94-96.

Серьезное внимание уделяется вопросам укрепления законности и правопорядка, защите прав и законных интересов граждан. В этих целях Кенгаш заслушивает на своих заседаниях информацию соответствующих должностных лиц. Так, например, в 1997 году обсуждался вопрос о деятельности органов прокуратуры Республики Узбекистан по укреплению законности и правопорядка, организации борьбы с преступностью, защите прав и законных интересов граждан¹.

В пределах своих полномочий Кенгаш оказывает информационно-методическую помощь местным представительным органам власти, органам самоуправления граждан. Выступая на шестой сессии Олий Мажлиса первого созыва, Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов особо подчеркнул, что задачи углубления демократических преобразований требуют постепенной передачи властных функций из центра на места, от органов государственной власти — к общественным организациям и органам самоуправления граждан². Исходя из поставленных задач, Кенгаш рассматривает на своих заседаниях вопросы подготовки и проведения в установленные законом сроки выборов в областные, районные и городские Советы народных депутатов, председателей сходов и их советников, организует обобщение передового опыта работы органов самоуправления граждан и выработку рекомендаций по совершенствованию их деятельности³, анализирует итоги выборов в местные представительные органы власти⁴.

Кенгаш Олий Мажлиса рассматривает и другие вопросы, установленные законодательством. К примеру, это вопросы о внесении изменений в составы комитетов и комиссий, назначении заместителей председателей и секретарей комитетов и комиссий, досрочном прекращении полномочий депутатов, дачи согласия на привлечение депутата к ответственности в случаях и порядке, установленных законодательством.

Определенный интерес представляют совместные постановления Кенгаша Олий Мажлиса и Кабинета Министров, связанные с организацией деятельности печатных органов и назначением их редак-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 3. С. 70-72.

² См.: Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т. 5. С. 124.

³ См., например, Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 9, С. 453; 1997. № 7. С. 52-58; 1999. № 10-11. С. 15-18.

⁴ См., например, Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 2-3. С. 137.

ций¹. Это касается только тех печатных органов, которые являются одновременно органами и Олий Мажлиса, и Кабинета Министров. К ним относятся газеты “Халк сузи”, “Народное слово”, “Овози тожик”, “Нурли тонг”. Необходимо подчеркнуть, что совместно с Кабинетом Министров постановления Кенгаш принимает крайне редко. Как известно, в прошлом широко практиковалось принятие совместных постановлений Президиума Верховного Совета и Совета Министров по экономическим, политическим и социальным вопросам, что, как правило, не давало эффективных результатов и по существу являлось нарушением принципа разделения властей.

Анализируя деятельность Кенгаша, следует отметить, что важное теоретическое и практическое значение имеет вопрос о классификации его полномочий. В основу такой классификации могут быть положены, например, основные направления деятельности Кенгаша. Во-первых, это деятельность, связанная с законотворчеством: организация планирования законопроектной работы, предварительное рассмотрение законопроектов, а также предложений о внесении изменений и дополнений в законодательные акты и т.д. Во-вторых, это координация контрольно-аналитической деятельности комитетов и комиссий, заслушивание в порядке контроля отчетов должностных лиц, назначаемых Олий Мажлисом, рассмотрение отдельных вопросов об исполнении тех или иных законодательных актов. В-третьих, это рассмотрение в период между сессиями парламента некоторых вопросов, установленных законодательством и связанных с работой Олий Мажлиса. В-четвертых, это подготовка предложений по повестке дня и порядку работы сессий, формирование и утверждение состава депутатских рабочих групп по подготовке и проведению очередных сессий Олий Мажлиса, заслушивание информации их руководителей.

Полномочия Кенгаша можно сгруппировать также в зависимости от формы участия этого органа в решении того либо иного вопроса. В этом плане следует различать, во-первых, вопросы, решения по которым принимает Кенгаш и, во-вторых, вопросы, подлежащие согласованию с Кенгашем.

Полномочия, связанные с решением первой группы вопросов закреплены в статье 17 Конституционного закона “Об Олий Мажли-

¹ См.: например, постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан и Кабинета Министров Республики Узбекистан № 8-II от 26 января 2000 г. “О редакции газет “Халк сузи” и “Народное слово” //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 1. С. 75.

се Республики Узбекистан”. Вторая группа полномочий оговорена, в частности, в статье 13 названного Закона, регламентирующей полномочия Председателя Олий Мажлиса¹. Согласно этой статье Председатель парламента в одних случаях может принимать единоличные решения, в других — его решения приобретают юридическую силу только после их согласования с Кенгашем.

Особое внимание следует обратить на содержание части второй статьи 13 Конституционного закона об Олий Мажлисе, предусматривающей, что Председатель парламента вправе вносить вопросы, отнесенные к его компетенции, на рассмотрение Кенгаша Олий Мажлиса. Иными словами, Председатель Олий Мажлиса, принимая во внимание целесообразность принятия согласованного решения, учитывающего расстановку сил в парламенте, мнение комитетов, комиссий, фракций и блоков, вправе передать любой вопрос, отнесенный к его ведению, на рассмотрение коллегиального руководящего органа парламента — Кенгаша Олий Мажлиса. По сложившейся практике на рассмотрение Кенгаша Председателем Олий Мажлиса вносятся вопросы, связанные с созывом сессии парламента, определением ее повестки дня, координацией деятельности комитетов и комиссий, организацией контроля за исполнением законов, утверждением сметы расходов на содержание депутатов и аппарата Олий Мажлиса, утверждением уставов и состава редакционных коллегий печатных органов Олий Мажлиса, а также сметы расходов на их содержание и другие.

Анализ решений, принятых Кенгашем за последние годы, показывает, что перечень конкретных полномочий этого органа, предусмотренных в Конституционном законе об Олий Мажлисе, необходимо расширить. Так, согласно части пятой статьи 5 Регламента Олий Мажлиса для подготовки сессии Олий Мажлиса может создаваться депутатская рабочая группа². Как отмечалось выше, создание таких рабочих групп прочно вошло в практику деятельности Парламента Узбекистана. Они играют важную роль в обеспечении подготовки сессий Олий Мажлиса. Учитывая сказанное, представляется необходимым внести в статью 17 Конституционного закона об Олий Мажлисе дополнение, предусматривающее, что Кенгаш принимает, в случае необходимости, решение о создании рабочей группы для подготовки сессии парламента и определяет персональный состав этой группы.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 85-88.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 167.

В соответствии с законодательством Кенгаш утверждает Устав и структуру Института мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе, определяет основные задачи и направления его деятельности, назначает на должность и освобождает от должности с последующим утверждением на сессии Олий Мажлиса директора этого института, по представлению Председателя Олий Мажлиса назначает на должность и освобождает от должности заместителя директора Института мониторинга¹. Думается, что эти полномочия Кенгаша также должны найти отражение в Конституционном законе об Олий Мажлисе.

Согласно действующей практике положения об удостоверении и нагрудном знаке депутатов Олий Мажлиса, областных, районных и городских Советов народных депутатов принимаются Кенгашем с последующим утверждением постановления Кенгаша на сессии Олий Мажлиса². На наш взгляд, эти полномочия Кенгаша также следует закрепить в Конституционном законе об Олий Мажлисе.

Необходимо обратить внимание и на некоторые полномочия (координация деятельности комитетов и комиссий, утверждение сметы расходов на содержание депутатов и аппарата Олий Мажлиса и др.), отнесенные в настоящее время к компетенции Председателя парламента. Как уже отмечалось, по сложившейся практике Председатель Олий Мажлиса, реализуя право, закрепленное в части второй статьи 13 Конституционного закона об Олий Мажлисе, передает эти, а также некоторые другие вопросы (о созыве сессии парламента, формировании предложений по повестке дня сессии и др.) на рассмотрение Кенгаша. Думается, такая практика сложилась не случайно, а обусловлена тем, что сам характер названных вопросов определяет необходимость принятия по ним согласованных, коллегиальных решений. Учитывая изложенное, представляется целесообразным в Конституционном законе об Олий Мажлисе отнести решение этих вопросов к компетенции Кенгаша Олий Мажлиса. Это подведет законодательную базу под то, что уже сложилось на практике.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что статья 17 Конституционного закона об Олий Мажлисе не содержит исчерпывающего перечня полномочий Кенгаша парламента. Именно по-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 1. С. 84-85.

² См., например, Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 285-290; 2000. № 4. С. 133-144.

















этому в соответствии с пунктом 7 названной статьи Кенгаш рассматривает и другие вопросы, связанные с работой Олий Мажлиса и эффективным осуществлением депутатами своих полномочий. Такой подход к определению круга полномочий Кенгаша представляется вполне обоснованным. Не случайно он нашел свое отражение в законодательных актах многих стран. Так, например, в Испании Регламент Конгресса депутатов предусматривает, что помимо тех полномочий, которые прямо названы в Регламенте, бюро осуществляет также и иные полномочия, которые не переданы в ведение других парламентских структур¹.

Важное значение для эффективного осуществления руководящим коллегиальным органом парламента возложенных на него полномочий имеет регламентация порядка созыва и проведения его заседаний, принятия им решений. В соответствии с частью первой статьи 50 Регламента Олий Мажлиса заседания Кенгаша Олий Мажлиса созываются по мере необходимости². Представляется, что такой порядок определения периодичности заседаний Кенгаша является наиболее приемлемым, поскольку он не закрепляет формальной обязанности собираться на заседания определенное количество раз в течение какого-либо календарного периода, а предполагает проведение таких заседаний каждый раз, когда возникает необходимость решения вопросов, отнесенных к компетенции Кенгаша.

В соответствии с законодательством Кенгаш возглавляет Председатель Олий Мажлиса. Следует подчеркнуть, что аналогичный подход закреплен в законодательных актах многих стран, предусматривающих, что председатель (спикер) парламента созывает заседания соответствующего коллегиального органа и председательствует на них, решает по согласованию с этим органом ряд важнейших вопросов, направленных на обеспечение эффективной работы парламента и т.д. Именно так урегулирован этот вопрос, например, в регламентах палат парламента Италии³. Законодательство Российской Федерации также предусматривает, что Председатель Государственной Думы организует работу и председательствует на заседаниях Совета Государственной Думы⁴.

Пункт 3 статьи 13 Конституционного закона об Олий Мажлисе предусматривает, что Председатель парламента председательствует

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. С. 452.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 174.

³ См.: Парламенты мира: Сб. С. 168.

⁴ См.: Горбеев В.Д. Парламент Российской Федерации. С. 77.

на заседаниях Кенгаша¹. Согласно статье 50 Регламента Олий Мажлиса заседания Кенгаша созывает и ведет Председатель Олий Мажлиса, а в его отсутствие — один из его заместителей. Вместе с тем следует подчеркнуть, что предусмотренный в Регламенте порядок созыва Кенгаша не согласуется, на наш взгляд, в полной мере со статусом данного органа парламента как коллегионального. Представляется, что правом созыва заседаний Кенгаша должен обладать не только Председатель парламента, но и члены этой организационно-институциональной парламентарской структуры. В связи с этим в статье 50 Регламента Олий Мажлиса следовало бы закрепить положение о том, что заседания Кенгаша созываются Председателем парламента либо по требованию не менее одной трети членов Кенгаша. Думается, что предложенное решение рассматриваемого вопроса является более демократичным, поскольку закрепляет возможность созыва Кенгаша не только на основании единоличного решения Председателя Олий Мажлиса, но и на основании коллективной инициативы членов Кенгаша.

В законодательстве регламентирован необходимый кворум для проведения заседаний и принятия решения Кенгашем. Статья 50 Регламента Олий Мажлиса, в частности, предусматривает, что заседания Кенгаша правомочны при наличии более половины его общего состава. Решения Кенгаша принимаются на его заседаниях большинством голосов от числа присутствующих. Решения могут приниматься также путем персонального опроса членов Кенгаша. Закрепление такого порядка определения кворума, необходимого для принятия решений Кенгашем, на наш взгляд, трудно признать позволяющим этой организационно-институциональной структуре парламента принимать согласованные решения, учитывающие мнение всех фракций, блоков, комитетов и комиссий. Сказанное объясняется тем, что если на заседании этого органа присутствует хотя бы на одного человека больше половины его членов (кворум, достаточный для проведения заседания), то соответствующее решение может быть принято, если за него проголосует более половины присутствующих на заседании, то есть только четвертая часть состава Кенгаша плюс один голос.

В связи со сказанным следует обратить внимание на то, что согласно части второй статьи 24 Конституционного закона об Олий

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 86.

Мажлисе решения комитетов и комиссий Олий Мажлиса принимаются простым большинством голосов от общего состава членов комитета или комиссии¹. Между тем Кенгаш в соответствии со своими полномочиями принимает решения, не менее значимые для обеспечения эффективной работы парламента, чем решения, принимаемые комитетами и комиссиями. Учитывая изложенное, и принимая во внимание, что Кенгаш — это руководящий коллегиальный орган, созданный для принятия именно согласованных решений, направленных на организацию работы парламента в целом и его структур, представляется необходимым предусмотреть, что решения Кенгаша считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от общего состава членов этого органа Олий Мажлиса.

Кроме того, в действующем законодательстве не урегулирован важный, принципиальный вопрос — какой характер носят решения Кенгаша: рекомендательный или обязательный. В части второй статьи 17 Конституционного закона об Олий Мажлисе лишь предусмотрено, что по вопросам, входящим в его компетенцию, Кенгаш принимает решения, которые публикуются в установленном порядке². Часть шестая статьи 50 Регламента Олий Мажлиса предусматривает, что о вопросах, рассмотренных Кенгашем и принятых им решениях, сообщается в средствах массовой информации³. Исходя из того, что Кенгаш является коллегиальным руководящим органом Олий Мажлиса, думается, было бы целесообразно, законодательно закрепить, что решения Кенгаша, принимаемые им в рамках своих полномочий, носят обязательный характер. При этом мы не отвергаем, что некоторые решения Кенгаша могут носить и рекомендательный характер. Но об этом, как правило, указывается в тексте самого решения или это вытекает из его смысла.

В целом место, которое занимает Кенгаш в системе организационно-институциональных структур Олий Мажлиса, и роль, которую играет он в деятельности всего парламента, свидетельствуют о необходимости уделить этому важнейшему институту законодательного органа особое внимание юридической научной общественностью Узбекистана.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 90.

² См.: Там же. С. 88.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 175.

§ 3. Комитеты и комиссии Олий Мажлиса

Парламент как единое целое — слишком громоздкий орган для эффективного обсуждения сложных проблем, если они не были предварительно подготовлены и рассмотрены более узким составом депутатов, профессионально знакомых с определенной сферой государственной деятельности. В современных парламентах практически ни один закон не принимается, пока он не прошел стадию проработки в одной из таких организационно-институциональных структур законодательного органа, как комитет или комиссия. Поэтому во всей многообразной и сложной деятельности Олий Мажлиса большую роль играют образуемые им комитеты и комиссии. Их место и роль в практической работе парламента чрезвычайно важны и многоплановы. Именно в комитетах и комиссиях осуществляется основная часть работы депутатов. На это обстоятельство указывают многие политические деятели и ученые-правоведы. Так, например, французский ученый, доктор права П. Локе, сравнивая парламентскую работу с айсбергом, утверждает, что публичные заседания парламента представляют собой лишь видимую, надводную его часть. В них следует видеть не более чем спектакль, разыгрываемый для публики уже после того, как парламентское большинство и правительство пришли в постоянных комиссиях к согласию по законодательным положениям, которые должны быть приняты¹.

Подобного рода суждения констатируют один бесспорный факт: обсуждению вопросов на публичных заседаниях парламента предшествует длительный период их тщательной подготовки в комитетах и комиссиях, позиция которых в подавляющем большинстве случаев и предопределяет принимаемые на этих заседаниях окончательные решения. Поэтому можно с уверенностью сказать, что комитеты и комиссии не только по праву считаются наиболее важными рабочими органами высшего законодательного органа, но и играют существенную роль во всем государственном механизме демократических стран.

Следует подчеркнуть, что наличие разветвленной системы комитетов и комиссий — одна из характерных особенностей внутренней организации законодательных органов большинства государств. При этом в одних странах используется термин “комитеты”, в других — “комиссии”, а в ряде случаев — как тот, так и другой. “Употребление термина “комитет” или “комиссия” зависит от соответ-

¹ См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 26.

ствующей национальной терминосистемы, хотя порой в парламенте могут создаваться и комитеты, и комиссии”¹. Однако эти понятия не всегда равнозначны. Например, в США комитеты играют более важную роль, чем комиссии².

Изучение порядка формирования и деятельности парламентских комитетов и комиссий в различных странах позволяет определить как общие черты, так и различные подходы к порядку их создания и функционирования.

Прежде всего необходимо отметить, что комитеты и комиссии подразделяются на постоянные и временные. Первые создаются на весь период созыва парламента, а вторые — для выполнения какой-то определенной задачи, после чего их существование прекращается. Причем нередко постоянные комитеты и комиссии перечисляются в регламентах, а некоторые из них упоминаются в конституциях отдельных стран. Что касается временных комитетов и комиссий, то они создаются, как правило, для изучения какого-либо вопроса (вопросов) или разработки одного законопроекта. Задача парламента заключается в создании юридической базы, на основе которой можно добиться оптимального сочетания работы постоянных и временных комитетов и комиссий в процессе деятельности законодательного органа.

Законодательные акты различных государств определяют, какие виды парламентских комитетов и комиссий могут создаваться. Так, в систему комитетов Конгресса США, помимо постоянных комитетов палат, входят объединенные, расследовательские, специальные и согласительные комитеты. В соответствии с законодательством Японии парламентские комиссии подразделяются на два вида: постоянные и специальные. Во французском парламенте, помимо постоянных и специальных комиссий, возможно образование еще двух видов комиссий — по контролю и по проведению расследований³.

Примеры того, как решается вопрос о видах комитетов и комиссий в различных странах, можно было бы продолжить. Однако даже из приведенных примеров можно выявить как общие черты, так и различия в подходах к решению данного вопроса.

Первое. Общим для парламентах различных государств является то, что в них создаются постоянные парламентские комитеты и комиссии.

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. С. 455.

² См.: Сравнительное конституционное право. С. 546.

³ См.: Парламенты мира: Сб. С. 314, 401, 564.

Второе. Также общей тенденцией является то, что законодательные акты различных стран предусматривают возможность создания, помимо постоянных, иных парламентских комитетов и комиссий, которые в различных государствах называются по-разному: временные, специальные, следственные, ревизионные и т.п. Следует обратить внимание, что в одних странах законодательно закреплён примерный перечень таких комитетов и комиссий, в других — приводится их общее видовое название и предполагается, что парламент вправе образовать любой комитет или комиссию данного вида.

В странах, где указано лишь общее видовое название таких комитетов и комиссий, они обычно именуется специальными либо временными. Представляется, что термин “временные комитеты и комиссии” является более точным. Дело в том что, если говорить о постоянных и специальных комитетах и комиссиях, то такое деление базируется на различных классификационных критериях: на временном критерии, когда называются постоянные комитеты и комиссии, и на предметном, когда используется термин специальные комитеты и комиссии. Учитывая это, в Конституционном законе “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” в основу классификации комитетов и комиссий парламента положен один критерий — временной и предусмотрена возможность образования в парламенте как постоянных комитетов и комиссий, так и временных комиссий¹. При этом на постоянной основе в Олий Мажлисе предусматривается возможность образования как комитетов, так и комиссий, а на временной — только комиссий. Временные парламентские комиссии являются специальными, поскольку согласно статье 20 названного Закона они создаются для исполнения конкретных поручений. Персональный состав, а в необходимых случаях и срок деятельности каждой такой комиссии, определяется Олий Мажлисом. Полномочия такой комиссии зависят от поставленных перед ней задач. С учетом этого могут создаваться самые различные временные парламентские комиссии, в том числе следственные и ревизионные.

* К сожалению, в Конституции Республики Узбекистан вопрос о видах парламентских комитетов и комиссий решен не столь последовательно, как в Конституционном законе об Олий Мажлисе. В соответствии с частью второй статьи 86 Конституции Республики

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 88-89.

Узбекистан Олий Мажлис создает, в случае необходимости, депутатские, ревизионные и иные комиссии на постоянной или временной основе. Из содержания приведенной нормы не ясно, какой критерий (временной или предметный) положен в основу такой классификации. Кроме того, совершенно неоправданно используется словосочетание “депутатские комиссии”, которое характеризует лишь состав комиссии, но не ее видовую принадлежность. Учитывая сказанное, представляется необходимым внести соответствующие коррективы в содержание части второй статьи 86 Конституции Республики Узбекистан.

Нуждаются в урегулировании и некоторые другие вопросы, связанные с порядком образования и функционирования временных комиссий. Представляется, что для этого следовало бы внести соответствующие изменения и дополнения в Положение о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан¹. Отметим, что в настоящее время название этого нормативного акта в полной мере не соответствует его содержанию. Исходя из названия, это Положение должно охватывать все комитеты и комиссии, однако его содержание посвящено только постоянным комитетам и комиссиям и даже не упоминает о временных парламентских комиссиях.

Вышеизложенное, а также анализ практики работы законодательного органа позволяет сказать, что определяющую роль в деятельности Парламента Узбекистана играют все же не временные комиссии, а постоянные комитеты и комиссии. Поэтому этот параграф нашей работы в основном посвящен исследованию постоянных парламентских комитетов и комиссий Олий Мажлиса.

В Олий Мажлисе, как и в парламентах большинства стран мира, постоянные комитеты и комиссии “имеют предметно-определенную компетенцию и система их в известной мере соответствует системе министерств, деятельность которых подконтрольна комитетам (комиссиям)”². Каждый комитет и комиссия имеет свое наименование, которое обычно соответствует направлению его деятельности. В различных странах парламентские комитеты и комиссии отличаются по названиям, количеству, направлениям деятельности, численному составу и др. В то же время необходимо отметить, что, как правило, в парламентах создаются следующие постоянные комитеты и комиссии: финансово-бюджетные, юридические, по обороне и безопаснос-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 184-191.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. С.455.

ти, по иностранным делам и другие. Кроме того, образуются комитеты и комиссии, которые призваны решать внутренние дела парламента: мандатно-иммунитетные, регламентные и др.

Например, на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва на основе предложений фракций и блоков депутатов, по представлению депутатской рабочей группы по подготовке сессии, были образованы и избраны двенадцать комитетов: по бюджету, банковским и финансовым вопросам (18 депутатов); по законодательству и судебно-правовым вопросам (17 депутатов); по международным делам и межпарламентским связям (16 депутатов); по аграрным, водохозяйственным вопросам и продовольствию (17 депутатов); по вопросам промышленности, строительства, транспорта и связи (16 депутатов); по вопросам реформирования экономики и предпринимательству (17 депутатов); по социальным вопросам и занятости (15 депутатов); по вопросам науки, образования, культуры и спорта (15 депутатов); по вопросам окружающей среды и охраны природы (16 депутатов); по печати и информации (15 депутатов); по вопросам обороны и безопасности (15 депутатов); по демократическим институтам, негосударственным организациям и органам самоуправления граждан (18 депутатов). Были образованы и избраны также четыре постоянные комиссии: по регламенту, этике и обеспечению деятельности депутатов (17 депутатов); по проблемам семьи и женщин (17 депутатов); по делам молодежи (16 депутатов); по нормативно-правовым терминам (15 депутатов)¹.

Сами названия комитетов и комиссий свидетельствуют о широчайшем диапазоне решаемых ими проблем. Можно сказать, что Олий Мажлис занимается всем тем, чем живет страна, что волнует ее народ. В поле зрения парламента, а, значит, каждого комитета и каждой комиссии, наиважнейшие направления политической, экономической, социальной жизни Узбекистана.

Акцентируя внимание на разветвленности системы комитетов и комиссий Олий Мажлиса, следует, однако, отметить, что, к сожалению, ни один из действующих ныне законодательных актов не закрепляет общего числа парламентских комитетов, не содержит их перечня с указанием наименований. По нашему мнению, необходимо устранить этот пробел в национальном законодательстве,

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 1. С. 45; № 2-3. С. 79-101.

внеся соответствующие дополнения в Положение о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса.

Порядок формирования парламентских комитетов и комиссий характеризуется большим разнообразием. Члены комитетов и комиссий могут назначаться председателем парламента или палаты (Аргентина, Бразилия, Индия, Нидерланды), избираться на пленарных заседаниях палат (США, Германия, Италия), назначаться особым комитетом парламента или палаты (Великобритания, Ирландия, Мексика, Финляндия). Однако общим для всех законодательных собраний является их комплектование в соответствии с партийным составом парламента и с учетом численности партийных фракций и групп, соотношения между ними.

Как и во многих парламентах мира, при формировании комитетов и комиссий Олий Мажлиса учитывается принцип пропорционального представительства депутатских объединений¹. В зависимости от численности фракции или блока депутатов посты председателей и заместителей председателей комитетов и комиссий распределяются на основе соглашения между депутатскими объединениями. Численный состав каждого комитета, каждой комиссии определяется Олий Мажлисом и, в отличие от парламентов некоторых зарубежных государств, не ограничивается максимальным и минимальным количеством депутатов. Так, например, в Российской Федерации численный состав комитета Совета Федерации не может быть менее 10 членов палаты, а численный состав комитетов и комиссий Государственной Думы не может быть менее 12 и более 35 депутатов².

При представлении кандидатуры депутата в тот или иной комитет и комиссию Олий Мажлиса фракции и блоки депутатов, согласно статье 6 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса, исходят из профессиональных и иных интересов депутатов, их производственного и жизненного опыта, а также свободно выраженного желания. Причем необходимо отметить, что принадлежность к тому или иному комитету, комиссии не только предполагает, но и порождает специализацию депутата в определенной области законодательной деятельности, что представляется, на наш взгляд, целесообразным. Этим и объясняется тот факт, что подавляющее число депутатов продолжает работать в одном и том же

¹ См.: Статья 6 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Вестник Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 185.

² См.: Парламентское право России: Учебное пособие. С. 47, 48, 61.

комитете или в одной и той же комиссии в течение всего срока своего мандата. Однако при этом не исключена возможность перехода депутата из одного комитета или комиссии в другие.

Депутат Олий Мажлиса может быть избран, как правило, членом только одного комитета или одной комиссии. Причем в состав комитетов и комиссий не могут быть избраны Председатель Олий Мажлиса и его заместители¹.

Непосредственное руководство работой каждого комитета или комиссии осуществляет председатель комитета и комиссии. Именно на него возложена трудная и ответственная задача ведения обсуждения на заседаниях комитета и комиссии, что, естественно, в первую очередь, предполагает хорошее знание рассматриваемых вопросов. Председатели комитетов и комиссий играют существенную роль и в организации работы всего Олий Мажлиса. Они, в частности, участвуют в работе Кенгаша Олий Мажлиса, где совместно с другими его членами определяют проект повестки дня пленарных заседаний парламента и решают другие важные вопросы.

В соответствии с частью первой статьи 19 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” председатели комитетов и комиссий избираются парламентом, а заместитель председателя и секретарь комитета, комиссии назначаются из числа избранных Олий Мажлисом членов соответствующего комитета либо комиссии Председателем Олий Мажлиса, по согласованию с Кенгашем Олий Мажлиса.

Большое внимание в законодательных актах различных стран уделяется закреплению полномочий председателей комитетов и комиссий. Так, в Конгрессе США председатели комитетов созывают и ведут их заседания, определяют повестку, осуществляют контроль за распределением фондов, докладывают в палате о результатах обсуждения в комитете проектов. Председатели постоянных комиссий японского парламента имеют широкие полномочия, позволяющие им в значительной мере влиять на судьбы законопроектов или других вопросов, обсуждаемых в той либо другой комиссии. Согласно Закону о парламенте они ведут заседания комиссий, определяют день и время заседаний, могут ограничивать время выступлений членов комиссий в случае нарушения установленных правил, могут призвать членов комиссий к порядку, вплоть до уда-

¹ См.: Части вторая и третья статьи 18 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 88.

ления их из зала заседания; могут посещать заседания других комиссий и высказывать там свою точку зрения; по своему усмотрению могут объявить перерыв или отложить заседание¹.

Полномочия председателей комитетов и комиссий Парламента Узбекистана довольно подробно регламентированы в статье 37 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса². Вместе с тем необходимо отметить, что перечень полномочий, содержащийся в этой статье, не является исчерпывающим. Именно поэтому данная статья предусматривает, что председатель комитета или комиссии осуществляет и другие функции в соответствии со своей компетенцией. Так, часть вторая статьи 9 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса предусматривает, что изменения в состав комитетов и комиссий по предложению их председателей вносит Председатель Олий Мажлиса с последующим внесением на утверждение Олий Мажлиса. Следовательно, именно в полномочия председателей комитетов и комиссий входит внесение в установленном порядке предложений об изменениях в составе этих организационно-институциональных парламентских структур. Или, например, согласно статье 26 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса председатель комитета или комиссии подписывает решения, заключения и протоколы соответствующего комитета или комиссии. Совместные решения, принятые комитетами или комиссиями и совместно подготовленные ими заключения, а также протоколы совместных заседаний подписываются их председателями.

Законодательное закрепление широкого круга полномочий председателей комитетов и комиссий Олий Мажлиса позволяет им реализовывать эти полномочия на практике, обеспечивать эффективную работу соответствующих комитетов и комиссий. При сравнительном анализе полномочий председателей парламентских комитетов и комиссий в Узбекистане и в других странах выявляется, что отдельные права специально не оговорены в статье 37 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса, поскольку ими обладают не только председатели комитетов и комиссий, а все депутаты парламента. Например, как уже отмечалось, председатели комиссий японского парламента могут посещать заседания других комиссий и высказывать там свою точку зрения. В законодательстве Узбекистана такое право председателей комитетов и комиссий не предусмотрено. Однако из этого вовсе не следует, что они

¹ См.: Парламенты мира: Сб. С. 318, 568.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 190.

не пользуются данным правом. Следует иметь в виду, что согласно части второй статьи 8 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса депутат, не избранный в состав комитета или комиссии, вправе участвовать в их работе с совещательным голосом. Таким образом, в Парламенте Узбекистана соответствующим правом обладают все депутаты Олий Мажлиса, включая председателей комитетов и комиссий.

С другой стороны, сравнительный анализ полномочий председателей парламентских комитетов и комиссий в Узбекистане и других странах показывает, что в статью 37 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса было бы целесообразно внести определенные дополнения и уточнения. В частности, в названной статье следует предусмотреть, что председатель комитета и комиссии предлагает на утверждение повестку дня заседания. Именно такой порядок предложения повестки дня заседания сложился в настоящее время на практике, хотя законодательно он не закреплён.

В законодательстве Республики Узбекистан, как и в законодательстве многих других стран, регламентированы полномочия не только председателей парламентских комитетов и комиссий, но и их заместителей, а также секретарей этих организационно-институциональных структур парламента¹. Так, заместитель председателя комитета или комиссии выполняет по поручению председателя отдельные его функции и замещает председателя в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей. Секретарь комитета или комиссии является ответственным за делопроизводство. Он также готовит проект плана работы комитета или комиссии, контролирует его исполнение и выполняет другие поручения председателя, заместителя председателя комитета или комиссии.

Члены комитетов и комиссий обязаны участвовать в деятельности комитетов и комиссий, содействовать претворению в жизнь их решений, выполнять поручения комитетов и комиссий. Член комитета или комиссии пользуется правом решающего голоса по рассматриваемым вопросам, участвует в их подготовке, обсуждении и принятии решений, а также в организации выполнения решений Олий Мажлиса, комитета или комиссии. Члену комитета или комиссии обеспечиваются условия для активного участия в решении

¹ См.: Статьи 38 и 39 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 190-191.

всех вопросов, рассматриваемых комитетом или комиссией, заблаговременно направляются для этого необходимые документы и другие материалы.

Правовой статус комитетов и комиссий обусловлен в значительной мере местом и ролью парламента в структуре органов государственной власти. В демократически организованных обществах наблюдается тенденция к повышению роли комитетов и комиссий. Причем для эффективности деятельности комитетов и комиссий большое значение имеет четкое определение их задач, прав и обязанностей.

Как и во многих странах мира, в Узбекистане законодательно закреплены основные задачи парламентских комитетов и комиссий. В соответствии со статьей 2 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса такими задачами являются: разработка проектов законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса; предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению Олий Мажлиса; осуществление контроля за исполнением законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса, а также содействие в их реализации. Перечень основных задач подчеркивает особое место комитетов и комиссий в иерархии организационно-институциональных структур Олий Мажлиса. Именно на них возложено основное бремя по повседневной, кропотливой работе, связанной с деятельностью парламента. Это, в свою очередь, определяет наличие широкого спектра прав и обязанностей, закрепляемых за комитетами и комиссиями Олий Мажлиса¹.

Сопоставление задач и полномочий комитетов и комиссий Олий Мажлиса с задачами и полномочиями аналогичных парламентских структур в различных странах мира позволяет прийти к выводу, что решение данного вопроса в Узбекистане соответствует мировой практике. Для подтверждения этого вывода приведем ниже следующее.

Одной из основных задач комитетов и комиссий является их участие в законотворчестве. Комитеты и комиссии Олий Мажлиса сами разрабатывают законопроекты, создают в этих целях рабочие группы, дают свои заключения и активно работают над подготовкой для рассмотрения на сессиях Олий Мажлиса проектов законов, внесенных субъектами, имеющими право законодательной

¹ См.: Статья 23 Конституционного закона "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан" // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 89-90.

инициативы, принимают участие в подготовке важнейших постановлений Олий Мажлиса.

Согласно статье 33 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса комитеты и комиссии по итогам предварительного рассмотрения переданных на их изучение законопроектов представляют Кенгашу Олий Мажлиса свои заключения. В заключениях содержатся предложения о внесении проекта закона в повестку дня очередной сессии Олий Мажлиса либо об отклонении законопроекта или о продолжении работы над законопроектом.

Предварительное обсуждение проектов законов в комитетах и комиссиях парламента рассматривается как необходимый этап законотворческой процедуры. Именно поэтому практически все законопроекты проходят такое обсуждение. Безусловно, заключения комитетов и комиссий во многом определяют судьбу проектов законов. И все же эти заключения, впрочем, как и иные решения комитетов и комиссий, носят рекомендательный характер. Тем самым подчеркивается, что эти структуры Олий Мажлиса являются органами, призванными обеспечить эффективную работу парламента, но не подменяют парламента.

Следует обратить внимание на то, что законодательство некоторых стран (например, Испании, Италии, Бразилии) наделило парламентские комитеты и комиссии правом принимать, в ряде случаев, законы вместо парламента¹. Так, в соответствии со статьей 75 Конституции Испании палаты могут уполномочить законодательные комиссии принимать законопроекты и законодательные предложения. Однако палата может в любой момент потребовать обсуждения на ее заседании и постановления на голосование любого законопроекта или предложения, направленного на рассмотрение в комиссию. Не могут приниматься решения в комиссиях по конституционной реформе, международным вопросам, органические и базовые законы, а также бюджет государства². Такая же особенность законодательного процесса наблюдается и в Италии, где парламентские комиссии при соблюдении некоторых ограничительных условий могут принимать так называемые маленькие законы. В соответствии с этой облегченной процедурой в Италии принимается около трех четвертей законов, которые большого политического значения не имеют³.

¹ См.: Сравнительное конституционное право. С. 551.

² См.: Конституции мира (Сборник конституций государств мира). Т. 2. С. 256.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. С. 306.

Безусловно, нельзя характеризовать изложенную законодательную процедуру как демократическую. Недаром наделение в некоторых государствах комитетов или комиссий парламента возможностью в отдельных, строго регламентированных случаях принимать законы является исключением из общего правила. В большинстве стран мира, в том числе и в Узбекистане, законодательно закреплён статус комитетов и комиссий как вспомогательных органов парламента, решения которых носят рекомендательный характер и которым не может быть делегировано право принимать законы. Передача комитетам и комиссиям полномочий, принадлежащих парламента, может привести к умалению роли и полномочий законодательного органа. Функционирование комитетов и комиссий предназначается для помощи парламента, но не для замены его. Поэтому, на наш взгляд, следует полностью согласиться с мнением М. Амеллера о том, что «какими бы важными и результативными ни были функции комиссии, они должны осуществляться в определенных пределах так, чтобы не узурпировались функции, по праву принадлежащие самому парламента»¹.

Важнейшим направлением деятельности парламентских комитетов и комиссий является осуществление ими контроля за исполнением законов и других решений парламента. Обычно с учетом их предметной компетенции таким контролем занимаются те же комитеты и комиссии Олий Мажлиса, которые готовят соответствующие законопроекты и дают по ним заключения. В практической деятельности осуществление этих задач взаимосвязано. Так, в процессе работы комитетов и комиссий над переданным на их заключение проектом государственного бюджета они, с одной стороны, участвуют в нормотворческой деятельности, предлагая соответствующие поправки, с другой — в осуществлении контроля, изучая реальные возможности развития и финансирования той или иной отрасли и использование этих возможностей соответствующими министерствами и ведомствами. При подготовке законопроектов обсуждаются и оцениваются те или иные стороны деятельности органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, учитывается общественное мнение и т.п. С другой стороны, контролируя исполнение законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса, комитеты и комиссии нередко выявляют пробелы в действующих правовых предписаниях,

¹ Амеллер М. Парламенты. С. 209.

выясняют причины несоблюдения законов и на этой основе формулируют соответствующие предложения.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, находящимся в их ведении, комитеты и комиссии Олий Мажлиса организуют и проводят конференции, совещания, “круглые столы” и семинары.

Представляется, что для обеспечения эффективной работы парламентских комитетов и комиссий важное значение имеет право запрашивать необходимые документы, а также приглашать на свои заседания и заслушивать на них должностных лиц, включая министров. В большинстве стран мира парламентские комитеты и комиссии обладают такими правами. Например, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, а также приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций¹. Регламент Национального Собрания Франции предусматривает, что председатель комиссии может настаивать на заслушивании члена правительства².

Аналогичный подход получил нормативное закрепление и в Узбекистане. Так, комитеты и комиссии Олий Мажлиса по вопросам, отнесенным к их ведению, вправе запрашивать от государственных органов и общественных объединений, от должностных лиц документы, письменные заключения, отчетные данные и иные материалы. Руководители государственных органов, общественных объединений, иные должностные лица за предоставление комитетам и комиссиям недостоверной информации либо за умышленное сокрытие информации несут ответственность в соответствии с законодательством. Комитеты и комиссии имеют право приглашать на свои заседания руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств, Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и города Ташкента, предприятий, учреждений, организаций и заслушивать их сообщения о выполнении законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса, рекомендаций комитетов и комиссий³.

¹ См.: Государственное право Российской Федерации. Учебник. С. 419-420.

² См.: Сравнительное конституционное право. С. 548.

³ См.: Статьи 31 и 32 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 188-189.

Важно подчеркнуть, что право комитетов и комиссий запрашивать документы по вопросам, отнесенным к их ведению, и возможность приглашать на свои заседания соответствующих должностных лиц активно используются комитетами и комиссиями Олий Мажлиса при осуществлении ими как законотворческой работы, так и контрольно-аналитической деятельности. Вместе с тем практика свидетельствует, что в реализации этих прав комитетов и комиссий имеются некоторые трудности, связанные с неопределенностью отдельных вопросов. Во-первых, нет четкости в вопросе о том, в какие сроки должны быть предоставлены запрашиваемые документы. Во-вторых, отсутствует правовая регламентация взаимосвязей, взаимодействия комитетов и комиссий Олий Мажлиса с соответствующими (родственными по направлениям деятельности) министерствами и иными органами исполнительной власти. Такой пробел в статусе комитетов и комиссий может негативно влиять на оперативность и эффективность законотворческой деятельности и существенно ослабляет контрольные права этих важнейших организационно-институциональных структур Парламента Узбекистана. Поэтому необходимо, по нашему мнению, устранить этот пробел путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство. Это повысило бы ответственность членов Правительства Узбекистана и руководителей других органов исполнительной власти, укрепило бы значение и авторитет комитетов и комиссий Олий Мажлиса.

Необходимо также обратить внимание и на то, что если общие полномочия комитетов и комиссий Олий Мажлиса определены в Положении о них, то их предметная компетенция законодательно не закреплена. В связи с этим на практике наблюдается неравномерное распределение объемов законопроектной работы между комитетами и комиссиями Олий Мажлиса и, как следствие этого, — неравномерная загрузка членов соответствующих комитетов и комиссий. Представляется, что этот вопрос также требует урегулирования. Для его решения следовало бы внести соответствующие дополнения в Положение о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса. Законодательное определение предметной компетенции каждого комитета и каждой комиссии Олий Мажлиса, будет, на наш взгляд, способствовать четкому разграничению их функций, точному определению того круга вопросов, решение которых возложено на тот или иной комитет либо комиссию. Причем необходимо иметь в виду, что поскольку одной из главных функций Олий

Мажлиса является законодательная деятельность, то это его направление призвано играть ведущую роль в работе всех без исключения комитетов и комиссий, а не только Комитета Олий Мажлиса по законодательству и судебно-правовым вопросам.

В целом правовое положение комитетов и комиссий Олий Мажлиса, их статус необходимо определять компетенцией, установленной для каждого комитета и каждой комиссии. «Именно в специфике компетенции, а также в присущем соответствующему комитету направлению деятельности, в круге подведомственных вопросов и дел проявляется своеобразие каждого из комитетов и одновременно определенное функциональное единство их деятельности»¹. Не случайно этому вопросу уделяется самое пристальное внимание в парламентах большинства стран. Так, во Франции эти вопросы урегулированы в регламентах палат², в Португалии — в Регламенте Ассамблеи Республики, в Финляндии — в Акте об эдускунте, в Швеции — в Акте о Риксдаге, в Японии — в Законе о парламенте³ и т.п. Опыт перечисленных и многих других стран свидетельствует о том, что законодательное закрепление предметной компетенции комитетов и комиссий позволяет четко разграничить их функции, содействует повышению эффективности работы этих организационно-институциональных парламентских структур.

Важное значение для успешного выполнения парламентскими комитетами и комиссиями своих задач, прав и обязанностей имеет правильная организация их работы. Поэтому в Положении о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса вопросам организации их работы посвящается специальный раздел.

Комитеты и комиссии организуют работу в соответствии с программами, утвержденными Олий Мажлисом или его Кенгашем. Так, Кенгаш Олий Мажлиса своим постановлением от 2 октября 1996 года утвердил Программу деятельности комитетов и комиссий Олий Мажлиса на 1996—1999 годы⁴. Или, например, 25 мая 2000 года на второй сессии Олий Мажлиса второго созыва было принято постановление, которым утверждены приоритеты законотворческой и контрольной деятельности комитетов и комиссий Олий Мажлиса

¹ Горобец В.Д. Система комитетов и комиссий палат Федерального Собрания // Государство и право. 1998. № 8. С. 34.

² См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 28-33.

³ См.: Парламенты мира: Сб. С. 259, 349, 492, 564.

⁴ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 9. С. 432-452.

на 2000—2002 годы, вытекающие из доклада Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва¹.

Для плодотворной работы комитетов и комиссий Олий Мажлиса большое значение имеет координация их работы. Важную роль в координации работы комитетов и комиссий играет Кенгаш Олий Мажлиса. Именно на Кенгаш возлагается заслушивание сообщений комитетов и комиссий о проводимой работе, информации об исполнении законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса, а также организация ежегодного планирования законотворческой и контрольно-аналитической работы комитетов и комиссий².

Основной организационной формой работы комитетов и комиссий являются их заседания. В законодательстве некоторых стран закреплена определенная периодичность проведения заседаний парламентских комитетов и комиссий. Так, заседания комитетов и комиссий Государственной Думы Российской Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц³.

Часть первая статьи 22 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” и статья 13 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса предусматривают, что заседания парламентских комитетов и комиссий созываются по мере необходимости и проводятся как между заседаниями Олий Мажлиса, так и в период между сессиями. “Такой порядок обладает тем преимуществом, что он позволяет проводить возложенную на членов комиссий работу в течение более длительного периода времени, облегчает выполнение всей программы и в то же время дает возможность изучать проблемы более досконально и без спешки”⁴. В данном вопросе исходят из нецелесообразности формального определения частоты проведения заседаний комитетов и комиссий в течение определенного периода. Это объясняется тем, что на практике потребность в подготовке новых законодательных актов и проведении комитетами и комиссиями другой работы не может быть распределена строго

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 5. С. 192-210.

² См., например, постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 46-II от 3 марта 2000 г. “О плане законотворческой и информационно-аналитической деятельности Олий Мажлиса Республики Узбекистан на 2000 год”//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 4. С. 112-128.

³ См.: Парламентское право России: Учебное пособие. С. 61.

⁴ Амеллер М. Парламенты. С. 209.

ритмично по периодам в течение календарного года. Так, например, если комитеты и комиссии Олий Мажлиса первого созыва в 1998 году провели более 80 заседаний¹, то в 2000 году комитеты и комиссии парламента второго созыва провели 107 заседаний, в том числе 24 совместных. Систематичность заседаний комитетов и комиссий обуславливается теми вопросами, которые они должны решать в данный период, и обеспечивается действительной активностью каждого комитета и каждой комиссии. Представляется, что именно эти факторы, а не формальное определение периодичности проведения заседаний комитетов и комиссий создают необходимую основу для повышения эффективности работы этих организационно-институциональных структур парламента.

Плодотворность заседаний парламентских комитетов и комиссий зависит от тщательности их подготовки. Поэтому комитеты и комиссии Олий Мажлиса для подготовки и углубленной проработки вопросов вправе создавать рабочие группы, в состав которых наряду с депутатами могут входить представители министерств, ведомств, других государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, ученые и специалисты².

Заседания комитетов и комиссий Олий Мажлиса, как правило, проводятся открыто и основаны на принципах свободы обсуждения, гласности. На заседания могут приглашаться представители государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, специалисты и ученые, которые участвуют с правом совещательного голоса, а также для широкого информирования общественности о деятельности комитетов и комиссий — представители органов печати, телевидения, радио и других средств массовой информации. В то же время, в случае необходимости, комитет или комиссия могут принять решение о проведении закрытого заседания³.

Как уже отмечалось, в работе комитетов и комиссий Олий Мажлиса, в том числе и в их заседаниях, могут принимать участие депутаты, не являющиеся членами этих комитетов и комиссий. Это, с одной стороны, позволяет комитетам и комиссиям более глубоко и всесторонне изучить рассматриваемые вопросы, с другой — со-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 5. С. 329.

² См.: Статья 16 Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 186.

³ См.: Статья 22 Конституционного закона "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан" // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 89.

действует повышению активности депутатов. Между тем в законодательстве не решен вопрос о возможности участия депутатов, не являющихся членами комитетов и комиссий, в их закрытых заседаниях. Этот вопрос не так прост, как кажется на первый взгляд. Разумеется, если комитет или комиссия принимает решение о проведении закрытого заседания, оно должно быть закрытым и для депутатов парламента, не входящих в состав данного комитета либо комиссии. Таково общее правило. Однако вполне возможно, что в интересах дела в закрытом заседании комитета, комиссии целесообразно участие того либо иного депутата парламента, хотя и не являющегося членом данного комитета либо комиссии, но знания и жизненный опыт которого могут способствовать решению рассматриваемого вопроса. Учитывая изложенное, в Положении о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса следовало бы предусмотреть, что по решению соответствующего комитета, комиссии в закрытом заседании может принять участие депутат парламента, не являющийся членом данного комитета либо комиссии. Предложенная регламентация представляется достаточно гибкой. С одной стороны, она позволяет обеспечить “закрытость” заседания в случаях, когда комитет или комиссия сочтут это необходимым. С другой — дает возможность участвовать в заседании депутатам, не являющимся членами соответствующего комитета или комиссии, выяснить мнение которых по существу рассматриваемого вопроса комитет либо комиссия посчитает целесообразным.

Думается, что аналогично должен решаться вопрос о возможности приглашения на закрытые заседания комитетов и комиссий и лиц, не являющихся депутатами Олий Мажлиса, присутствие которых соответствующий комитет или комиссия посчитают необходимым для правильного разрешения рассматриваемого вопроса. В то же время было бы целесообразно предусмотреть, что председательствующий на закрытом заседании комитета, комиссии должен предупредить приглашенных лиц о недопустимости разглашения сведений, ставших известными в ходе рассмотрения вопроса.

Заседания комитетов и комиссий Олий Мажлиса правомочны, если на них присутствует не менее половины состава комитета или комиссии. Все вопросы в комитетах и комиссиях решаются простым большинством голосов общего состава членов комитета или комиссии¹.

¹ См.: Часть вторая статьи 22 и часть вторая статьи 24 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 89-90.

Сравнительный анализ процедуры принятия решений парламентскими комитетами и комиссиями показывает, что в Узбекистане не урегулированы некоторые вопросы, регламентации которых в законодательных актах других стран уделяется существенное внимание. Так, в парламенте Швеции заключение комиссии или подготовленный ею законопроект принимаются открытым голосованием простым большинством голосов. При равенстве голосов решающим признается мнение председателя комиссии. В Японии все вопросы в комиссиях парламента решаются большинством голосов присутствующих членов. В случае равенства голосов решающим является голос председателя¹. Думается, включение аналогичной нормы в Конституционный закон “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” устранило бы соответствующий пробел в регламентации рассматриваемого вопроса и существенно обогатило бы национальное законодательство.

Следует также обратить внимание на то, что во многих странах законодательно закреплено право членов комитетов и комиссий, оставшихся в меньшинстве при принятии решения, выразить особое мнение по рассмотренному вопросу. Так, если в парламенте Австрии меньшинство комитета, насчитывающее минимум трех членов, намерено выразить особое мнение, оно может подать в письменной форме отдельный доклад. Если доклад своевременно передан президенту Национального совета, то он ставится на обсуждение наряду с основным докладом комитета². Представляется, что право членов комитетов, комиссий парламента, оставшихся в меньшинстве при принятии комитетом либо комиссией решения, выразить свое особое мнение должно получить законодательное закрепление и в Узбекистане.

Все вышеизложенное позволяет утверждать, что комитеты и комиссии Олий Мажлиса являются важнейшими организационно-институциональными структурами Парламента Узбекистана. Поэтому, на наш взгляд, детальный анализ практической деятельности комитетов и комиссий Олий Мажлиса заслуживает стать темой самостоятельных научных исследований. В настоящей работе ставилась задача лишь наметить отдельные, наиболее важные направления совершенствования этой деятельности и сформулировать некоторые выводы и предложения по повышению роли комитетов и комиссий в обеспечении функционирования Олий Мажлиса в целом.

¹ См.: Парламенты мира: Сб. С.495, 572.

² См.: Там же.

Глава III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

§ 1. Законодательная деятельность

Конституция Республики Узбекистан характеризует Олий Мажлис как законодательный орган, поэтому законодательство, являясь главной его функцией, составляет одно из основных направлений деятельности парламента. При этом важно подчеркнуть, что законодательный процесс — сложный процесс, имеющий повсюду свои особенности. С самого начала работы Олий Мажлиса в нем формировались собственные подходы к разработке и принятию законодательных актов, правовому обеспечению реформ. Это позволило, не повторяя ошибок представительных органов власти других стран, с учетом особенностей переходного периода в нашей стране, менталитета народа Узбекистана, его традиций и обычаев выработать свой механизм законотворчества. Тем не менее можно выделить общие черты, свойственные процедуре прохождения законопроектов в парламентах различных стран. В этой связи в теоретическом осмыслении нуждается прежде всего понятие законотворческого (законодательного) процесса, то есть законотворческой процедуры.

В юридической литературе сложилось два взгляда по этому вопросу. Понятие “законодательный процесс” и его элементы истолковываются по-разному, неодинаково раскрывается и содержание этих элементов. Указывается, что законодательный процесс следует понимать в широком и узком (специальном) смысле слова. Некоторые авторы ограничивают законодательный процесс рамками официального прохождения законопроекта в высшем представительном органе. Так, по мнению болгарского ученого-юриста Б. Спасова, процесс создания правовых норм — законодательный процесс¹.

¹ См: Спасов Б. Закон и его толкование. М., 1986. С. 16-17.

Сторонники более широкого толкования законодательного процесса (Х.Т. Адылкариев, А.-Ж. Арно, С.А. Комаров, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина) исходят из того, что законотворчество распадается на два четко различимых этапа: “предзаконодательный”, предшествующий началу работы в законодательном органе над законопроектом (либо внесению соответствующего законопроекта субъектом права законодательной инициативы), и “законодательный”, предусматривающий работу над проектом в самом законодательном органе, иными словами, официальное прохождение проекта закона в парламенте¹. То есть законодательный процесс, в широком смысле слова, включает в себя и те действия, которые совершаются за пределами законодательного органа и предшествуют внесению законопроекта в законодательный орган. Такое понимание законодательного процесса в известной мере не соответствует самой его сущности, так как в данном случае в него включаются действия, которые предшествуют действительному законодательному процессу.

По нашему мнению, под законодательным процессом следует понимать только те действия, которые реализуются в правоотношениях, где одним из субъектов является законодательный орган. Он представляет собой систему осуществляемых в логической последовательности, юридически регламентируемых действий, результатом которых является принятие закона. При этом для этих действий характерно то, что в них обязательно участвует как субъект правоотношений орган, который законодательствует. Иными словами, законодательный процесс представляет собой совокупность действий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность Олий Мажлиса. То есть, хотя в законодательном процессе принимают участие те или иные субъекты, в целом он выступает как порядок деятельности парламента по созданию законов.

Законодательный процесс состоит из последовательных стадий, в результате осуществления которых в систему законов вливаются новые законодательные предписания. В Республике Узбекистан законодательный процесс состоит из следующих четырех основных стадий: 1) законодательная инициатива; 2) обсуждение законопроекта; 3) принятие закона; 4) опубликование (обнародование) закона.

¹ См., например, *Одилқориев Ҳ.Т. Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни*. Т.: Ўзбекистон, 1995. 73-85 б.; *Общая теория права: Учебник для юрид. вузов / Под общ. ред. А.С. Пиголкина*. 2-е изд., испр. и доп. М.: МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1995. С. 208-215.

Причем законодательный процесс строго регламентирован правом. Его основные принципы и процедуры закреплены в Конституции Республики Узбекистан.

Законодательная инициатива как первая стадия законодательного процесса есть совокупность действий, вследствие которых в законодательный орган вносится проект закона или законодательное предложение и парламент принимает к рассмотрению вопрос об издании нового закона, изменении либо отмене действующего. Согласно статье 82 Конституции Республики Узбекистан право законодательной инициативы в Олий Мажлисе принадлежит Президенту Республики Узбекистан, Республике Каракалпакстан в лице ее высшего органа государственной власти, депутатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Кабинету Министров Республики Узбекистан, Конституционному суду, Верховному суду, Высшему хозяйственному суду, Генеральному прокурору Республики Узбекистан. Широкий состав субъектов права законодательной инициативы, имеющих возможность разрабатывать и вносить в парламент свои законопроекты, создает общую демократическую основу для законотворчества, реальные условия по вовлечению представителей общества в этот процесс.

Как показывает законодательная практика Олий Мажлиса, значительная часть законопроектов в порядке законодательной инициативы вносится Правительством Узбекистана. Однако удельный вес законопроектов, внесенных правительством, среди других рассматриваемых Олий Мажлисом законопроектов несколько ниже, чем в странах с устоявшейся системой парламентаризма. Зарубежная практика свидетельствует о том, что в большинстве развитых стран основная масса законопроектов (90 процентов и более) вносится в парламенты правительством¹. Правительство лучше других субъектов власти информировано о том, какое законодательное обеспечение необходимо для проводимой им политики и каковы текущие потребности в изменении законодательства. Исполнительная власть имеет больше возможностей и ресурсов для разработки качественных законопроектов. Поэтому значительную работу по законотворчеству в Узбекистане должно и может вести правительство, активно привлекая аппарат министерств и ведомств, в которых сосредоточены многочисленные кадровые силы, специалисты

¹ См.: *Ёлчев В.А.* Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс. М.: Памятники исторической мысли, 1999. С. 70.

по отраслям и правоведы. Этот грамотный и профессиональный потенциал следует использовать эффективно.

Наделение правом законодательной инициативы Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного судов, Генерального прокурора является отражением объективных потребностей, обусловленных местом этих органов в системе государственных органов и их ролью в совершенствовании законодательства. Эти органы аккумулируют богатую и разностороннюю практику применения законодательства. За период независимости, реализуя свое право законодательной инициативы, указанными субъектами в парламент был внесен ряд законопроектов, направленных на совершенствование прокурорского надзора, углубление судебной реформы, улучшение практики рассмотрения хозяйственных споров. В их числе законы о прокуратуре, о судах, Хозяйственный процессуальный кодекс и многие другие. В целом, анализ практики показывает, что эти субъекты используют свое право законодательной инициативы в основном лишь по вопросам своего ведения. Это позволяет сделать предложение о внесении изменения в действующее законодательство, согласно которому право законодательной инициативы Конституционного, Верховного, Высшего хозяйственного судов и Генерального прокурора ограничивалось бы вопросами их ведения. Такое ограничение содержится в законодательстве отдельных стран¹. И это, на наш взгляд, правильно. Конечно, тенденция к расширению круга субъектов свидетельствует, с одной стороны, об углублении демократических начал в организации законодательной деятельности Олий Мажлиса. Но, с другой стороны, это ведет к усложнению процесса нормотворчества, появлению большого числа центров, разрабатывающих законопроекты, и отсутствию согласованности между ними. Это не позволяет увязать законодательный процесс в единое целое и, как показывает практика, не способствует сосредоточенной работе над конкретными законопроектами.

Следует особо выделить роль Президента Республики Узбекистан в реализации права законодательной инициативы. Опираясь на это право, Президент активно воздействует на весь законотворческий процесс, добивается ускорения принятия законодательных актов в области государственного, хозяйственного и культурного строительства. Он не только вносит предложения, но и непосред-

¹ См., например, Конституция Российской Федерации. Комментарий /Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Багурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 464-465.

ственно участвует в подготовке наиболее важных законопроектов. Например, глава государства был Председателем Конституционной комиссии, образованной постановлением Верховного Совета Республики Узбекистан от 20 июня 1990 года¹. Идеи Президента о государственном устройстве, о демократизации общества и об экономических реформах легли в основу разрабатываемого проекта Конституции. С первых дней работы Конституционной комиссии вплоть до принятия Конституции Председатель Конституционной комиссии лично руководил работой по подготовке Конституции Республики Узбекистан, “вникал в каждую деталь проекта, вносил собственноручно исправления и уточнения, показывая образец прилежности, деловитости и компетентности”².

В реализации законодательной инициативы Президента важная роль принадлежит Группе экспертов по связям с законодательными и судебными органами власти Аппарата Президента Республики Узбекистан, созданной распоряжением Президента Республики Узбекистан 15 сентября 1997 года, которая участвует в подготовке проектов законодательных актов.

При разработке проектов законов обычно применяется отраслевой принцип, предусматривающий составление первоначальных проектов теми органами и организациями, профилю деятельности которых они соответствуют. Например, в Приложении № 1 постановления Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 2 октября 1996 года “О мероприятиях по реализации основных задач по углублению демократических преобразований на современном этапе, намеченных на VI сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан” дано конкретное поручение Госкомпечати Республики Узбекистан совместно с Министерством юстиции разработать проекты законов “О доступе к информации” и “О свободе печати”³. Такой способ обеспечивает квалифицированную подготовку проекта с участием специалистов. Во многих случаях дается поручение составить первоначальный текст проекта нескольким ведомствам, включая и юридический орган (Министерство юстиции, Верховный суд, Высший хозяйственный суд, Прокуратура). В частности,

¹ См.: Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан № 95-ХІІ от 20 июня 1990 года “Об образовании Конституционной комиссии” //Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1990. № 16-18. С. 116-119.

² См.: *Уразаев Ш.З.* Конституция независимого Узбекистана. Т.: Адолат, 1993. С. 17.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 9. С. 418.

вышеназванным постановлением Кенгаша Олий Мажлиса правоохранительным органам совместно с Министерством финансов и Институтом философии и права Академии наук Республики Узбекистан было дано поручение подготовить проект закона, регламентирующий исполнение судебных решений.

Следует, однако, оговориться, что работая над законопроектами, министерства и ведомства не всегда обеспечивают глубокую проработку, не прибегают к авторитету науки и не учитывают общественное мнение. Словом, преобладают ведомственные подходы. В этой связи глава нашего государства И.А. Каримов сказал: “Надо признать, что законопроекты, как правило, носят ведомственный характер, ведь они, по сути дела, разрабатываются теми, кто обязан их исполнять. В результате интересы отдельных министерств, ведомств нередко выдвигаются на первый план в ущерб интересам человека и общества в целом”¹. Поэтому законодатель всегда должен помнить, что интерес ведомств не есть интерес общества. Мнение ведомства непременно должно быть выслушано и принято во внимание, но оно вовсе не должно стать обязательной основой закона. Нельзя, к сожалению, надеяться, что ведомство, готовившее законопроект, само организует объективную его экспертизу или будет объективно подводить итоги его гласного обсуждения.

Таким образом, отраслевой принцип подготовки проектов законов имеет свои положительные и негативные стороны. С одной стороны, он позволяет обеспечить квалифицированное составление проекта специалистами данного ведомства с учетом опыта и практики применения ранее действовавшего в данной отрасли законодательства. Но, с другой стороны, такой подход отражается на качестве и содержании законопроектов, на которых зачастую лежит налет ведомственности. Поэтому в Узбекистане центр тяжести подготовки законопроектов больше смещается к Олий Мажлису, его комитетам и комиссиям. Такой подход к подготовке законопроектов, особенно касающихся развития политической системы, демократизации общества, проведения судебно-правовой реформы, упрочения законности, становится нормальным явлением. Важно, чтобы не заинтересованные работники и не управляющий аппарат навязывали свое мнение законодателю, а именно законодатель определял основное содержание проекта, его принципы и конкретные предписания. Ведомства же должны помогать ему в этом,

¹ Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т.5. С. 121.

рекомендовать правильное решение, быть квалифицированными консультантами и помощниками. Неверной была бы практика, когда ведомства полностью будут отстранены от законопроектной работы по их профилю. Они имеют квалифицированных специалистов, знают нужды отрасли, ее недостатки, назревшие проблемы. Как подчеркнул Президент Узбекистана И.А. Каримов, “законы должны быть жизненными, тесно связанными с практикой, отталкиваться от нее”¹. Поэтому разработку первоначального проекта целесообразно, как правило, поручать министерствам и ведомствам. Но при этом важно, чтобы они имели четкие директивы о принципиальной идее и главных положениях будущего акта. Ведомственные интересы, келейность должны быть изжиты из правотворческой работы.

Необходимым условием внесения законопроекта в парламент в порядке законодательной инициативы является представление обоснования, прилагаемого к законопроекту. Обеспечение обоснованности законов и иных нормативных актов, то есть их соответствия реальным тенденциям развития общественных отношений, а также ресурсам общества всегда было одной из ключевых проблем законотворческой деятельности. Вот почему согласно статье 23 Закона “О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан” при внесении в Олий Мажлис проекта законодательного акта представляется обоснование необходимости его принятия, а также перечень государственных органов и общественных объединений, с которыми проект согласован². То есть проект закона должен представляться вместе с запиской, содержащей обоснование необходимости его принятия, развернутую характеристику целей, задач, основных положений будущего закона и его места в системе действующего законодательства, ожидаемых последствий его применения, а также финансово-экономическое обоснование в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат.

Проекты законов и законодательные предложения, подлежащие рассмотрению парламентом, представляются в Олий Мажлис и регистрируются в его Секретариате. Зарегистрированный законопроект или законодательное предложение для предварительного рассмотрения и подготовки предложений по порядку дальнейшей работы над ним, как правило, направляется Кенга-

¹ Каримов Ислам. Узбекистан — собственная модель перехода на рыночные отношения. Т.: Узбекистон, 1993. С. 62.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 9. С. 368.

шем либо Председателем Олий Мажлиса в соответствующий комитет (комитеты) или комиссию (комиссии) парламента. При необходимости определяется головной комитет или комиссия для подготовки заключения.

Вторая стадия законодательного процесса — обсуждение законопроекта — имеет важное значение. Это самая объемная стадия законодательного процесса, которая тесно взаимосвязана с законодательной инициативой и позволяет учесть при подготовке того или иного законопроекта мнение большинства людей, сгладить возникающие противоречия, прийти к единой позиции по обсуждаемому вопросу.

Формы обсуждения законопроектов разнообразны: это широкое обсуждение на местах (в областях и т.д.) с привлечением целого ряда учреждений, общественных объединений; парламентские чтения; обсуждение на совещаниях непосредственно при законодательном органе с участием научной общественности и заинтересованных министерств, ведомств и иных организаций; расширенные заседания подготовительных комиссий; обсуждение в средствах массовой информации; рецензирование проекта научно-исследовательскими учреждениями; отзывы и заключения на проект со стороны министерств, ведомств, иных учреждений и организаций, не участвующих в его разработке, и т.д. Разнообразные формы обсуждения позволяют лучше учесть общественное мнение, дают составителям проекта достаточно четкие ориентиры в работе, служат важной гарантией подготовки обоснованного, качественного законодательного акта и преградой ведомственной предвзятости.

Безусловно, сегодня нельзя не учитывать того воздействия, которое оказывается на законотворчество депутатскими фракциями и блоками. Исход голосования во многом предопределяется принадлежностью голосующих депутатов к той или иной фракции, блоку. Поэтому, хотя фракционная деятельность сама по себе остается за рамками процедурных правил, установленных Регламентом, ее нельзя не учитывать при анализе функционирования и совершенствования законотворческого механизма. Фракции и блоки депутатов в Олий Мажлисе, реализуя предоставленное им право, активно участвуют в формировании повестки дня сессии, выступают в прениях по обсуждаемому законопроекту, распространяют мнение соответствующей фракции, блока по обсуждаемому проекту законодательного акта. Такая активная работа различных депутатских объединений способствует достижению консенсуса в обществе, предотвращению возможных негативных социальных проявлений.

Все законопроекты предварительно рассматриваются на заседаниях комитетов и комиссий законодательного органа, которые по профилю своей деятельности заинтересованы в его принятии. В Олий Мажлисе, как и в парламентах большинства стран, обсуждение законопроектов в комитетах и комиссиях является основой законодательного процесса. Комитеты и комиссии изучают законопроекты и заслушивают мнения правительственных учреждений, представителей различных организаций, свидетельства экспертов, решают вопрос о том, будет ли сделан доклад на заседании парламента по данному законопроекту. В случае положительного решения, комитет, комиссия представляет доклад на заседание парламента. По существу, комитет или комиссия предрешают вопрос о том, станет ли законопроект предметом обсуждения на заседании парламента.

Подготовленные проекты подвергаются всесторонней правовой, финансовой и иной специальной экспертизе. Такая экспертиза, будучи постоянной и обязательной, призвана способствовать повышению качества подготавливаемых законопроектов, эффективности законодательной работы. “Когда закон принимается, он обязательно должен пройти в соответствующих организациях экспертизу. Только после этого мы можем сказать, что нами принят закон, соответствующий мировым стандартам”¹. По проектам законов могут запрашиваться заключения Кабинета Министров, мнения соответствующих государственных органов, общественных объединений, а также ученых и специалистов.

Все вносимые в парламент законопроекты обязательно проходят научную экспертизу в Институте мониторинга действующего законодательства. Специалисты института также участвуют в деятельности рабочих групп, образуемых комитетами и комиссиями, принимают активное участие в обсуждении проектов законов у руководства Олий Мажлиса. Высококвалифицированный состав института оказывает не только теоретическую, но и практическую помощь парламенту в создании качественных и всесторонне обоснованных законопроектов. В целях дальнейшего расширения этой помощи Институту мониторинга действующего законодательства следует, на наш взгляд, брать на учет все принципиальные предложения о совершенствовании законодательства. Это позволило бы иметь при Олий Мажлисе мощный банк данных, концентрирующий в себе волю,

¹ Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т.5. С. 121.

мнение различных социальных групп, политических сил общества по вопросам регулирования различных общественных отношений.

В деятельности Олий Мажлиса практикуется направление проекта законодательного акта на экспертизу в международные организации. Так, например, в статьях 14, 25, 34, 40, 61, 111 и 179 Таможенного кодекса, утвержденного Законом Республики Узбекистан от 26 декабря 1997 года, были учтены предложения, представленные Европейским банком реконструкции и развития¹.

В случаях, когда представленный законопроект содержит существенные недостатки, без восполнения которых невозможно его принятие, недостаточно четко проработаны основные его положения или он подготовлен с нарушением требований Закона “О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан” и Регламента Олий Мажлиса, то такой законопроект после его предварительного изучения комитетом, комиссией в соответствии со статьей 70 Регламента Олий Мажлиса может быть возвращен Председателем или Кенгашем Олий Мажлиса органу, который его внес². Так, например, проект Закона “О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности” 13 августа 1997 года был возвращен Кабинету Министров в связи с несогласованностью его с заинтересованными организациями и из-за отсутствия необходимого обоснования³. А проект Закона “О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности и Уголовный кодекс” возвращен 28 августа 1997 года Узбекскому республиканскому государственному агентству по авторским правам, так как был внесен органом, не обладающим правом законодательной инициативы⁴.

По нашему мнению, заслуживает особого внимания процесс обсуждения проекта закона у руководства Олий Мажлиса с участием всех заинтересованных лиц. Этот нерегламентированный в правовых актах этап прохождения законопроекта на сегодняшний день практически стал обязательным условием доработки проекта перед рассмотрением его на сессии. Такой порядок позволяет повысить ответственность руководства Олий Мажлиса за принимаемые им

¹ См.: Текущий архив Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. Дело № 04/1-03. Т. 4. С. 115.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 178.

³ См.: Текущий архив Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. Дело № 06-01. С. 88-90.

⁴ См.: Текущий архив Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. Дело № 06-01. С. 115-121.

решения, сделать проект более качественным, обоснованным. Немаловажно и то, что это еще одна возможность прийти к компромиссу различных точек зрения по обсуждаемому проекту. Достижению компромисса способствует участие в обсуждении законопроекта как депутатов, членов рабочей группы, так и других специалистов и экспертов. К обсуждению могут привлекаться и эксперты, не участвовавшие непосредственно в подготовке законопроекта. В обсуждении законопроектов у руководства Олий Мажлиса, как правило, участвуют и представители Группы экспертов Аппарата Президента Республики Узбекистан, представляющие по ним свои предложения и замечания. Они также доводят до сведения участвующих в подготовке законопроекта лиц мнение Президента по тому или иному вопросу, по которому принимается взаимоприемлемое решение. Кроме того, день обсуждения законопроекта объявляется заранее и любой желающий депутат может принять в нем участие. Обсуждение законопроекта проходит постатейно, каждый из участников выражает свое мнение, что позволяет еще глубже его анализировать. Такая оригинальная практика способствует еще большей демократизации и совершенствованию всего законодательного процесса. В связи с этим, как нам кажется, процесс обсуждения проекта закона у руководства Олий Мажлиса мог бы стать одной из актуальных тем научного исследования и заслуживает более детального как теоретического, так и практического осмысления.

Следует констатировать достаточно большую роль Кенгаша Олий Мажлиса в подготовке законопроектов. Имея в своем составе представителей фракций и блоков, комитетов и комиссий, Кенгаш Олий Мажлиса аккумулирует общее мнение, способствует принятию согласованного решения.

Наиболее ответственной стадией формирования законопроекта является его рассмотрение на пленарных заседаниях Олий Мажлиса, где проходит окончательное обсуждение проектов и принятие законов. Изложенная выше огромная подготовительная работа дает возможность проводить заседания парламента в деловой атмосфере, без лишних словопрений, принимать всесторонне проработанные законы в кратчайшие сроки. По этому поводу депутат Олий Мажлиса первого и второго созывов, профессор Т. Файзуллаев пишет: «Парламент — это главная трибуна страны, где голос народа через своих представителей слушает весь мир. На наш взгляд, здесь должна быть взвешенность, строгое соблюдение норм парламентского этикета, а не сверхэмоциональные политические баталии... при такой тщательной, кропотливой работе над законопроектом

отсутствует почва для острых политических столкновений. Хотя надо сказать, в ходе обсуждения закона непосредственно на сессии нередко высказываются дополнительные критические замечания и альтернативные предложения, конструктивные из которых принимаются во внимание”¹.

Рассмотрение законопроектов на пленарных заседаниях Олий Мажлиса осуществляется в нескольких чтениях, если парламентом применительно к конкретному проекту не будет принято иное решение. Обсуждение законопроекта в нескольких чтениях рассчитано на обогащение его информационного потенциала. Новые аспекты регулируемой сферы, дополнительные материалы, расчеты и обоснования, нахождение наилучших правовых решений, учет возможных последствий реализации будущего закона, отношение к нему депутатов, выражающих интересы соответствующих политических сил и социальных групп общества, а также избирателей различных регионов страны, — таков информационный фон обсуждения. Важно, чтобы он не тускнел при повторных спорах, при использовании не вполне проверенных сведений, при отвлечении от предмета дискуссии, как это нередко бывало на сессиях законодательного органа в начале девяностых годов. Практика проведения нескольких чтений законопроекта в настоящее время позволяет более детально, внимательно и всесторонне рассмотреть проект, внести в него необходимые поправки и обеспечить тем самым принятие более продуманного законодательного решения. Кто бы ни был инициатором законодательства, именно парламент тщательно рассматривает противоречивые требования и достигает компромисса, который и становится законом страны. Независимо от своей роли в зарождении той или иной законотворческой инициативы Олий Мажлис оставляет на ней глубокий отпечаток.

Третьей стадией законодательного процесса является принятие закона. Ввиду специфических особенностей законов, их места в системе нормативных правовых актов они принимаются с соблюдением установленной процедуры. В соответствии с Конституцией это может происходить двумя путями: парламентом (Олий Мажлисом) и всенародным голосованием (референдумом). Практика национального законодательства не имеет пока примера принятия закона путем референдума. Следовательно, это исключительный случай. Кро-

¹ *Файзуллаев Т.* Процессы укрепления государственной независимости Узбекистана: теория и практика.: Автореф. дисс. С. 35.

ме того, даже если закон будет приниматься путем референдума, он, согласно статье 16 Закона “О Референдуме Республики Узбекистан”, подлежит предварительному рассмотрению в парламенте. И лишь после предварительного рассмотрения парламент может вынести решение о необходимости проведения референдума. Причем, согласно статье 6 Закона о референдуме, право принятия решения о проведении референдума принадлежит исключительно парламенту. Поэтому справедливо считать, что по общему правилу принятие законов — это прерогатива парламента. В подтверждение нашего мнения приведем следующие слова доктора юридических наук Н.С. Крыловой: “Как общенациональный представительный орган страны парламент облечен верховной законодательной властью. Это единый орган в государстве, который правомочен издавать акты высшей юридической силы. Обсуждение и принятие законов — его главная функция, и по общему правилу ни один закон не может вступить в силу, если он не рассмотрен, не одобрен и не принят парламентом”¹.

В парламенте закон принимается голосованием, которое осуществляется: а) по статьям; б) по разделам и главам; в) в целом за полный текст. По решению Олий Мажлиса может проводиться открытое или тайное голосование с использованием электронной системы, если парламент не примет иное решение².

Для того чтобы одобрить закон и придать ему юридическую силу, требуется кворум депутатов и определенное количество их голосов. Закон считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов. Такое большинство в юридической науке принято называть простым большинством. Конституция, законы, вносящие в нее изменения и дополнения, а также другие конституционные законы принимаются не менее чем двумя третями от общего числа депутатов Олий Мажлиса, то есть их принятие требует квалифицированного большинства³.

После принятия закон направляется на подпись. Согласно пункту 14 статьи 93 Конституции законы Республики Узбекистан подписывает Президент Республики Узбекистан. Подписание закона — отнюдь не формальная процедура. Она является одним из важных звеньев существующей в государстве системы сдержек и противовесов

¹ Сравнительное конституционное право. С. 526.

² См.: Статья 28 Регламента Олий Мажлиса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 171.

³ См.: Часть вторая статьи 9 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 85.

сов. Президент Республики Узбекистан как гарант соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов вправе возвратить закон со своими возражениями в Олий Мажлис для повторного обсуждения и голосования в случае, если он придет к выводу, что закон принят с нарушением норм Конституции, под влиянием эмоций и т.п. Такое право Президента в юридической науке обычно именуется правом отлагательного вето. Вместе с тем, если Олий Мажлис большинством в две трети голосов подтвердит ранее принятое решение, то Президент подписывает закон. В законотворческой практике Олий Мажлиса пока не известны случаи использования Президентом права отлагательного вето, что связано с его активным участием на всех стадиях законотворческого процесса и достижением единого мнения до стадии принятия законодательного акта.

Группой экспертов Аппарата Президента до подписания законов составляется заключение об их соответствии Конституции и законодательству Республики Узбекистан. Такое заключение дает возможность Президенту проанализировать основные положения, цели и задачи закона, определить его необходимость, предусмотреть социально-экономические, политические и правовые последствия принятия закона. Практически такое заключение помогает составить общую картину законодательства в той или иной отрасли.

После подписания Президентом Республики Узбекистан закон, по сложившейся практике, возвращается в Олий Мажлис, который, в свою очередь, направляет его для официального опубликования. Официальным опубликованием закона считается первая публикация его полного текста в газетах "Халк сузи", "Народное слово" и Ведомостях Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

По мнению ученых-юристов А.С. Пиголкина, Х.Т. Адылкариева, официальное опубликование закона, то есть доведение содержания закона до всеобщего сведения, является самостоятельной стадией законотворческого процесса¹. Л.И. Антонова, Д.А. Ковачев, Б. Спасов утверждают, что опубликование закона не является стадией законотворческого процесса, а служит одним из условий реализации (применения) закона и имеет правовое значение для установления момента вступления его в силу².

¹ См.: Общая теория права: Учебник для юрид. вузов С. 215; *Одилқориев Х.Т.* Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. 140 б.

² См.: *Антонова Л.И.* О стадиях правотворческого процесса в СССР//Правоведение. 1966. № 1. С. 10; Ученые записки ВНИИСЗ, вып. 3 (20). М., 1964. С. 202; *Спасов Б.* Правотворческая деятельность нашего государства. София: Наука и искусство, 1961. С. 69.

На наш взгляд, первая точка зрения является правильной, ибо официальное опубликование закона есть специальная юридическая функция, осуществляемая по поручению законодательного органа и от его имени. Согласно части второй статьи 83 Конституции Республики Узбекистан опубликование законов и других нормативных актов является обязательным условием их применения. Законы Республики Узбекистан публикуются не позже чем в недельный срок после их подписания, если иное не установлено в самих актах¹.

Кроме того, законы Республики Узбекистан могут быть опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным органам и общественным объединениям. Но такое опубликование не будет считаться официальным. Таким образом, не опубликованный в официальном издании закон не влечет правовых последствий и лицо (орган) не несет юридической ответственности за нарушение его предписаний. Проблема официального опубликования актов сегодня актуальна и потому, что роль "информаторов" о законодательстве все чаще пытаются взять на себя различного рода негосударственные, коммерческие структуры. Последние далеко не всегда способны обеспечить полную и достоверную информацию о законах.

Следует подчеркнуть, что опубликование закона не является его утверждением или санкционированием. Эта юридико-техническая стадия, посредством которой закон становится известным народу. Учитывая важность данной стадии законодательного процесса, считаем целесообразным разработать и принять специальный нормативный акт, регулирующий порядок официального опубликования законов Республики Узбекистан, а также постановлений и иных актов Олий Мажлиса. Безусловно, Указ Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан от 30 октября 1980 года "О порядке опубликования и вступления в силу законов Республики Узбекистан, постановлений и иных актов Верховного Совета Республики Узбекистан, указов и постановлений Президиума Верховного Совета Республики Узбекистан"², который на сегодняшний день фор-

¹ См.: Часть вторая статьи 10 Конституционного закона "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан" // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 6. С. 85.

² См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1980. № 32. С. 929-930.

мально не отменен, фактически не может служить правовой базой, регулирующей порядок опубликования законов.

Между тем с моментом опубликования закона связан важный вопрос — вступление закона в юридическую силу. В демократических странах закон не может вступить в силу раньше, чем он опубликован и граждане получили возможность ознакомиться с его содержанием. Это значит, что нельзя вводить закон в действие со дня его принятия. Для вступления в силу законов обычно устанавливается какой-то период после опубликования. Например, во Франции — один день, в Италии — 15 дней, в Японии — 20 дней¹. В тексте самого закона может быть установлен и другой срок.

После обретения Узбекистаном независимости Верховный Совет последнего созыва продолжал вводить в действие некоторые законы со дня их принятия. Олий Мажлис положил конец такой практике и ни разу еще в процессе своей деятельности не вводил в действие законы со дня их принятия.

Согласно части второй статьи 10 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” законы вступают в силу по истечении десяти дней после их официального опубликования, если иное не установлено в самих актах. Так, нередко при принятии новых, особенно крупных законов, устанавливается более длительный, чем в десять дней, срок введения их в действие. Например, в постановлении Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 30 апреля 1998 года “О порядке введения в действие Земельного кодекса Республики Узбекистан” был установлен срок введения его в действие с 1 июля 1998 года². Установление более продолжительных сроков введения новых законов в действие имеет важное юридико-техническое и организационное значение. Такой срок необходим для ознакомления граждан, государственных и общественных организаций с законом и для проведения соответствующих подготовительных мер к его применению. В течение этого срока обычно отменяются устаревшие нормативные акты, разрабатываются и принимаются новые подзаконные акты, что позволяет вводить этот закон в комплексе с другими нормативными актами.

Однако чаще Олий Мажлис практикует введение в действие законов со дня их официального опубликования. На наш взгляд, от такой практики следует отказаться, прежде всего, по следующей

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1-2. С. 513.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. С. 301.

причине. Официальное издание, в котором публикуется закон, может прийти к подписчику с опозданием либо сам он сможет ознакомиться с публикацией в силу тех или иных обстоятельств несколько позже и, соответственно, совершить за это время действия, не совместимые со вновь принятым законом. Еще хуже положение лиц, не являющихся подписчиками газет “Халк сузи” и “Народное слово”, а их — подавляющее большинство населения страны. Они могут узнать о публикации и введении в действие закона, а тем более ознакомиться с его текстом далеко не сразу после его официального опубликования. И все это время уже вступивший в действие закон не будет соблюдаться значительной частью граждан, в том числе многими должностными лицами. В результате это может привести к неуважению закона, непризнанию его обязательности для всех.

Анализ законодательной деятельности Олий Мажлиса свидетельствует о безусловных достижениях в данной сфере, несмотря на то что многое приходилось делать, начиная с нуля, так как Парламент Узбекистана впервые стал заниматься законотворчеством как профессиональный законодательный орган. В связи с тем что Узбекистан принял на себя обязательства, гарантирующие выполнение международных принципов, и признал примат общепринятых мировых норм над национальными, одной из главных тенденций развития законодательства стало его тесное взаимодействие с принципами и нормами международного права. Вместе с тем депутаты Олий Мажлиса с самого начала своей деятельности исходили из того, что им предстоит вести свою законотворческую работу с учетом и в тесной взаимосвязи с рядом законов, принятых ранее Верховным Советом после обретения Узбекистаном независимости. Многие из этих законов являются базовыми в своих отраслях законодательства и нацелены на конструктивное преобразование национальной правовой системы. Закономерно, что некоторые нормативные акты, принятые Олий Мажлисом, представляют собой изменения и дополнения к существующему законодательству. Таким образом, Олий Мажлис, обеспечивая преемственность в развитии правовой системы Узбекистана, постоянно совершенствуя законодательную работу, и по своей сущности, и по содержанию принятых законов превратился в подлинный высший законодательный орган, отличающийся по своей природе и роли от предыдущих законодательных органов Узбекистана. Так, Олий Мажлис первого созыва провел пятнадцать сессий, на которых было принято 10 кодексов, две национальные программы, 138 законов, 468 по-

становлении, внесены 216 изменений и дополнений в действующие законодательные акты¹. Активно включился в законодательный процесс и депутатский состав парламента второго созыва, который уже в 2000 году, в первый год своей деятельности, принял 23 закона, 113 постановлений, внес изменения и дополнения в 59 законодательных актов, в том числе в 7 кодексов².

Бурный законодательный процесс имеет целью выведение молодого независимого Узбекистана на правовые рельсы. Но у этого созидательного процесса есть своя негативная сторона: временами наблюдается лихорадочная спешка, нагнетание темпов законодательной работы, забегание вперед, стремление “объять необъятное”. Законодатель подчас идет не от глубокого изучения правообразующих факторов действительности, а от внутренне противоречивой, не вполне согласованной с другим законодательным материалом концепции закона. Не всегда соблюдается диктуемая жизнью последовательность принятия тех или иных актов. Как отмечает академик Ш.З. Уразаев, в законодательной сфере не должно быть поспешности и забегания вперед, перестраховки и неосмотрительности, бездумных бесконечных изменений и закоснелости³. В унисон ему российский исследователь С.А. Егоров утверждает, что в законодательной спешке игнорируются закономерности правообразования. Право не может развиваться в лихорадочном темпе. Ему необходимо прохождение определенных фаз вызревания, “обкатывания” практикой жизни. К тому же общество оказывается не в состоянии “переварить” такое обилие нового законодательного материала⁴.

Следует признать, что поспешность подготовки и принятия новых законов отрицательно сказывается не только на юридической форме, но и на содержательной стороне новых законов. Из-за несовершенства отдельных правовых норм в тексты актов бесконечно вносятся поправки и изменения. Так, например, в принятый 22 сентября 1994 года Кодекс Республики Узбекистан об админи-

¹ См.: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан №806-І от 19 августа 1999 г. “Об отчете о деятельности Олий Мажлиса Республики Узбекистан и его руководства в 1995-1999 годах” // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 203.

² Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 8а. С. 32.

³ См.: Уразаев Ш.З. Модель закона: какой ей быть? С. 10.

⁴ См.: Законодательство Российской Федерации: теоретические вопросы, проблемы и перспективы. “Круглый стол” журнала //Государство и право. 1992. № 10. С. 18.

стративной ответственности за период его действия с 1 апреля 1995 года, фактически на каждой сессии Олий Мажлиса первого созыва, тринадцать раз вносились изменения и дополнения¹. А вот пример, не имеющий аналогов в истории национального законодателя: в Гражданский кодекс Республики Узбекистан изменения и дополнения вносились еще до введения его в действие. Так, часть первая этого Кодекса была принята 21 декабря 1995 года, которая должна была вводиться в действие одновременно с введением в действие части второй, которую приняли 29 августа 1996 года. Согласно постановлению Олий Мажлиса обе части Гражданского кодекса вводились в действие с 1 марта 1997 года. Но 27 декабря 1996 года, то есть за три месяца до введения в действие Кодекса, Олий Мажлис внес изменения и дополнения в статью 48 нового Гражданского кодекса². Таким образом, закон, еще не вступив в действие, был подвергнут изменению.

Анализ некоторых норм показывает, что законодатель, формулируя то или иное положение, не соизмеряет свои благие желания с возможностями государства, в том числе финансового характера. Примером может служить Налоговый кодекс Республики Узбекистан, принятый 24 апреля 1997 года на восьмой сессии Олий Мажлиса первого созыва. На всех последующих семи сессиях парламента первого созыва (IX—XV) в этот Кодекс вносились изменения и дополнения³. Вот к чему приводит поспешность при подготовке и принятии таких важнейших актов. Ибо все приведенные нами примеры изменений и дополнений в новейшие законы вызваны не только изменениями условий, но и спешной подготовкой проектов законов, недостаточной их продуманностью. Стабильность же законов важна не только для укрепления законности, но и для формирования правосознания людей, их правового воспитания. При бесконечных поправках и изменениях законов не может быть устойчивого отношения к ним.

Все вышеизложенное подтверждает, что законодательный процесс — это не просто процедурный процесс, а сложная творческая работа, требующая мудрой неторопливости, взвешенности, глубокого анализа различных вариантов законодательных решений. Вот

¹ Текущий архив отдела по работе с комитетами Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. Дело № 04-25. С. 36.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 2. С. 235.

³ Текущий архив Отдела по работе с комитетами Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. Дело № 04-25. С. 39.

почему необходим постоянный поиск новых форм и способов правотворчества, усовершенствования “технологии” подготовки законопроектов. Последовательный и глубокий демократизм должен быть присущ всем без исключения стадиям процедуры создания законов, начиная с планирования законопроектной работы и кончая официальным оглашением принятого акта. Лишь при этом условии можно говорить о подлинно демократических основах правотворчества, об обеспечении реальных гарантий правильности и обоснованности принимаемых законодательных решений. Исходя из этих понятий и основываясь на анализе практики деятельности Олий Мажлиса по подготовке и принятию законов, позволим себе сделать ряд предложений, направленных на совершенствование законодательной деятельности и повышение качества принимаемых законов.

Первое. Недостатки некоторых современных законов порождены не только спешкой их подготовки, но и во многом неподготовленностью их разработчиков. В частности, продолжает отрицательно сказываться невысокая юридическая компетентность депутатов. А между тем судьбу закона решают депутаты, избранные народом, призванные изучать интересы и волю своих избирателей и учитывать их при принятии законов. Такой механизм вполне демократичен. В недалеком прошлом депутаты играли чисто формальную роль при принятии законов. Законы во многих случаях подменялись указами Президиума Верховного Совета и директивами Коммунистической партии, хотя формально тот факт, что именно депутаты должны определять судьбу закона, никогда не вызывал сомнений.

С избранием Олий Мажлиса Узбекистан обрел свой национальный законодательный орган, где законы принимаются депутатами не за пять минут единогласным поднятием рук, а после тщательного, неторопливого, постатейного обсуждения, с выслушиванием доводов за и против, с выяснением мнения специалистов. Голосование по проекту перестало быть формальным актом проявления единодушия, а стало подведением итогов большой творческой работы. Но мало вернуть депутатам их права. Их нужно научить законодательствовать. Разработка и принятие законов — теперь не просто общественная работа. Это сложная, высокопрофессиональная деятельность. И, как показывает первый опыт, немногие депутаты проявили себя профессионально. Да и не могут проявить. Ибо пройдет еще определенный срок, пока депутаты обретут необходимые для законодателей навыки и знания. Справедливости ради надо отметить, что уровень профессионализма и правовой подготовки

депутатов Олий Мажлиса гораздо выше, чем в Верховном Совете Республики Узбекистан. И все же он остается невысоким.

Законотворчество, как и всякое другое творчество, предполагает наличие у законодателей не только общей культуры, но и специальных знаний, навыков владения искусством формирования и формулирования законодательных актов. Эти знания в юридической теории и практике именуется законодательной техникой. Успешная деятельность по созданию законов зависит, прежде всего, от правовой культуры законодателя, его подлинно творческого отношения к своей миссии, от владения приемами законодательной техники. Подавляющее же большинство депутатов Олий Мажлиса по-прежнему не владеет ее приемами. Поэтому остро ощущается потребность в обучении их правилам законодательной работы. Это могли бы осуществлять ученые ведущих научно-исследовательских юридических учреждений и вузов страны. И придется, по-видимому, еще немного подождать, пока в составе Олий Мажлиса депутаты-профессионалы составят заметную и влиятельную прослойку. А до тех пор депутатскому корпусу необходима помощь. Но не та, которую до сих пор оказывал Аппарат, решая все или почти все за депутатов, а помощь в обретении собственной компетентности. Прежде всего необходимо, на наш взгляд, Институту мониторинга действующего законодательства подготовить и опубликовать пособие “Законодательная техника” Оно будет служить базовой книгой в данной сфере и поможет овладеть приемами законодательной техники не только депутатам, но и государственным служащим, специалистам и экспертам. Кроме того, желательно, чтобы специалисты в области права больше внимания уделяли данной отрасли теории и практики законотворчества, а в юридических вузах страны целесообразно начать преподавать новую дисциплину — “Законодательная техника”

Главная роль в оказании помощи депутатам принадлежит науке, прежде всего — юриспруденции, экономике, социологии. Между тем солидный потенциал наших ученых используется еще мало. Их работа на предварительных стадиях, в подготовительных комиссиях довольно значительна, но на заключительном этапе подготовки актов — минимальна. Обычно на заседаниях комиссии тщательно обсуждается каждое положение, каждая фраза. А вот потом начинается редактирование проекта работниками государственного аппарата и депутатами, в результате чего на свет нередко появляется практически новый документ. Ученый, к сожалению,

нию, на этой стадии бессилён, по сути дела, он не может отстаивать и защищать свои предложения. Участие ученых в подготовке законопроектов, в их совместной работе с депутатами должно быть не от случая к случаю, а при подготовке любого законопроекта, и желательно в определенных зафиксированных формах (например, совместная работа в комиссиях, постоянно действующая независимая научная экспертиза и т.п.). Думается, было бы целесообразно заслушивать заключения комиссий ученых и на сессиях Олий Мажлиса при обсуждении проектов важнейших законов.

Мнение науки может и должно стать необходимым дополнением к мнению большинства депутатов, точка зрения которых отнюдь не всегда, как убедительно свидетельствует практика, есть справедливость и истина. На позицию депутатов оказывают влияние не только интересы их избирателей, но и групповые интересы, а также уровень культуры, информированности, направление агитации и т.п. Новейшая история Узбекистана, особенно первых лет его независимости, дает этому немало подтверждений. Исходя из этих соображений, было бы целесообразно, на наш взгляд, создать механизм, по которому мнение, выраженное депутатами, становилось бы законом, если оно совпадает с точкой зрения науки. Если эти позиции расходятся, поиск законодательного решения должен быть продолжен. В правовом обществе должна действовать целая система подобных механизмов. Непременный учет мнения науки при принятии законов есть один из таких механизмов. В подтверждение изложенного приведем слова известного российского ученого Р.З. Лившица: “Воля большинства народа как основа будущего закона — фактор необходимый, но прежде всего количественный. Мнение науки призвано стать качественным фактором”¹.

Достичь определенных положительных результатов в данном вопросе возможно, по нашему мнению, если, во-первых, научное обеспечение будет пронизывать все стадии законодательного процесса. Прежде всего, наука должна быть главным генератором новых идей о развитии законодательства, давать толчок законотворчеству. Во-вторых, следует пересмотреть сам подход к научному обеспечению всей законодательной деятельности. В частности, более широко, наравне с учеными столицы (а практически до сих пор наука в законодательной деятельности была представлена только ими), привлекать к работе Олий Мажлиса научные силы из других регио-

¹ *Лившиц Р.З.* Право и закон в социалистическом правовом государстве. С. 22.

нов страны. В-третьих, желательно в Институте мониторинга действующего законодательства и Министерстве юстиции Узбекистана вести учет специалистов-экспертов в различных областях знаний, в том числе в юриспруденции. Эти органы по ходатайству соответствующих парламентских комитетов и комиссий могли бы рекомендовать в качестве экспертов или для подготовки законопроектов конкретных лиц, наиболее сведущих в своей области. В-четвертых, в Регламенте Олий Мажлиса следует предусмотреть обязательность проведения независимой научной экспертизы всех рассматриваемых законопроектов и планов законодательной деятельности. Целесообразно также оговорить проведение обязательной экспертизы законопроектов, доработанных по результатам всенародного обсуждения.

Второе. Всенародные обсуждения пока еще не оправдывают себя полностью. Хотя следует признать, что есть обширная практика, свидетельствующая о том, что обычно проводятся собрания по обсуждению опубликованного проекта, оформляются предложения по его совершенствованию. Так, со дня обретения независимости по 1999 год в Узбекистане после всенародного обсуждения законопроектов принято 27 законов, в том числе Олий Мажлисом первого созыва — 20 законов¹. Причем по каждому опубликованному для всенародного обсуждения законопроекту поступило от пятисот до двух тысяч предложений². А Олий Мажлис второго созыва только в первый год своей деятельности, в 2000 году, вынес на всенародное обсуждение шесть законопроектов. И это очень хорошо. Но настораживает некоторый формализм: при принятии законопроектов, которые прошли всенародное обсуждение, на сессии обычно докладывается о многочисленных собраниях, о сотнях поступивших замечаний и предложений. Что же касается серьезной работы по анализу и учету этих предложений после обсуждения, то об этом на сессии говорится значительно меньше.

Всенародные обсуждения законодательных новелл должны превратиться в действенную форму экспертизы проекта со стороны общественности. Такие обсуждения должны быть превращены в эффективный, подлинно демократический инструмент выявления и учета общественного мнения в законодательной деятельности, быть способом превращения закона в реальное выражение воле-

¹ См.: Текущий архив Юридического отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 06-11. Т. 1. С. 25.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 213.

изъявления народа. Способствовать этому могла бы публикация в печати не только самого проекта, но и комментариев к нему, интервью по наиболее актуальным и острым вопросам, затрагиваемым в проекте. Необходимо расширить формы обсуждения: заполнение анкет, опросы в трудовых коллективах, на улицах, в учреждениях, читательские конференции и другие.

Важно также отладить механизм изучения и анализа предложений, поступивших в ходе всенародного обсуждения проектов законов, разработать специальную научную методику учета его результатов, поскольку, как показывает опыт, некоторые предложения выпадают из поля зрения подготовительных комиссий, что, конечно, ущербно для правосознания тех, кто эти предложения вносил. Если создать и нормативно определить организационные рамки для учета таких предложений, то законотворческая активность граждан не будет угасать, а напротив, будет получать новые импульсы. Поэтому следует согласиться с мнением Р.З. Лившица о том, что всенародное обсуждение проектов законов должно завершаться публичным гласным подведением его итогов с предусмотренной законом процедурой учета результатов¹. Все эти меры способствовали бы приобщению различных слоев населения к процессу правотворчества, внедрению в сознание граждан их сопричастности в подготовке закона и убеждения, что устанавливаемый законом порядок отражает волю народа.

Третье. Законодательный опыт девяностых годов убедительно показал, сколь неблагоприятно сказывается на качестве законов отсутствие или слабость их информационной базы, как отрицательно влияют эти недостатки на престиж законов и их реальную эффективность. Пока информация собирается “на ходу” для каждого законопроекта. Необходимо же сформировать надежное информационное обеспечение для каждой стадии законодательного процесса. И хотя Регламент Олий Мажлиса урегулировал его основные организационно-правовые стороны, ряд информационных аспектов не регламентирован. Вакуум приходится заполнять очень спешно. Поэтому в будущем необходимы дополнения Регламента с этой точки зрения. Можно также согласиться с предложением Х.Т. Адылкариева о необходимости принятия Положения об информационном обеспечении законодательной власти Республики Узбекистан².

¹ См.: Лившиц Р.З. Право и закон в социалистическом правовом государстве. С. 21.

² См.: Одилқориев Ҳ.Т. Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. Т.: Ўзбекистон, 1995. 169 б.

Олий Мажлис в своей работе должен опираться на мощную информационную базу. Парламент страны нуждается в справочной, процедурной информации, обобщенном представлении о характере и итогах собственной деятельности, показателях общественного мнения по разработке и обсуждению законопроектов, общественной оценке депутатской активности и т.п. Вместе с тем необходима и собственная аналитическая информация, полученная путем переработки, осмысления разнообразных сведений применительно к задачам, решаемым законодательной властью.

Важным источником законотворчества является связь на постоянной основе с научно-исследовательскими институтами, центрами, в том числе и по изучению общественного мнения. В этом же ряду стоят информационные отношения законодательных органов с правительством, министерствами и ведомствами. Среди поступающей от них информации — регулярные экономические обзоры, отчеты, статистические сведения, научно-технические данные. Конечно же, здесь на помощь должны прийти автоматизированные информационные сети, которые ускорят получение сведений.

Стремительное развитие компьютерных средств открывает новые и многообразные перспективы применения компьютерных систем для нужд законотворчества. Учет, обработка и хранение в памяти компьютера всех разработанных законопроектов, международных договоров и соглашений, разнообразных сведений создает банк данных по законодательству, которым можно пользоваться при подготовке законопроектов. С помощью компьютерных систем можно решать и многие другие, куда более сложные задачи законотворчества: обнаружение ошибок, повторений, противоречий в действующем законодательстве, его более строгую систематизацию, достижение системной целостности и единства всего законодательства, определение эффективности действия каждой статьи закона и законодательной системы в целом. Поэтому в целях совершенствования законодательной деятельности Олий Мажлиса необходимо, на наш взгляд, шире и глубже внедрять компьютерные системы в процесс законотворчества.

Кроме того, по мере увеличения объема национального законодательства все более актуальной становится проблема его систематизации, издания разного рода сборников и собраний. Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 304 от 5 августа 2000 года “О мерах по совершенствованию систематизации законодательства и упорядочению распространения правовой ин-

формации” было решено ввести с 1 сентября 2000 года государственный учет всех нормативно-правовых актов Республики Узбекистан и образовать Комиссию по подготовке предложений по организации издания Свода законов Республики Узбекистан. Безусловно, он будет основан на совершенно иных принципах, чем издававшийся в советское время. В процессе работы над Сводом законов действующее национальное законодательство должно освободиться от отдельных норм, фактически утративших силу, противоречивых и дублирующих друг друга актов, а также должно быть консолидировано и распределено по отраслевой структуре. Только в этом случае Свод законов может стать официальным систематизированным собранием действующих нормативных актов, а также важной информационной базой, надежно обеспечивающей законодательный процесс.

Четвертое. Слабость программно-плановой организации в работе Олий Мажлиса порождает в определенной степени стихийность законотворческого процесса. В процессе законотворчества часто приходится действовать наобум, заполняя те ниши, где отсутствует правовое регулирование. Планы законопроектных работ нередко сводятся к перечню актов, которые необходимо принять без каких-либо обоснований и внутренней связи между ними. На этот недостаток обращал внимание депутат Президент Узбекистана в своей речи на VI сессии Олий Мажлиса первого созыва: “Отсутствует четко разработанная стратегия и система подготовки и принятия законов. Вы, депутаты, должны на это обратить особое внимание. Законотворчество должно иметь свою стратегию”¹. Существенным недостатком современной практики планирования законодательных работ является и то, что в планах не прослеживается четкая связь развития законодательства с прогнозными оценками развития соответствующих отраслей общественных отношений. Причина этого существенного дефекта кроется, прежде всего, в отсутствии достоверных научных прогнозов, что само по себе является одним из серьезных недостатков соответствующих наук, в том числе юриспруденции.

Надо признать, что правовая наука далеко не всегда активна в отстаивании выдвигаемых положений, что некоторые работы правоведов страдают абстрактностью, мелкотемьем, теоретизированием, далеки от жизни, а многочисленные предложения по совер-

¹ Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т.5 С. 121.

шенствованию законодательства, содержащиеся в монографиях, статьях, диссертациях, рекомендациях научных конференций, зачастую бездоказательны и недостаточно обоснованы. Но следует согласиться и с тем, что практические работники, должностные лица и компетентные органы не проявляют необходимого внимания и заинтересованности к теоретическим достижениям юридической мысли, ее выводам и предложениям, направленным на совершенствование законодательства, укрепление законности, повышение правовой культуры общества.

В связи с изложенным, по нашему мнению, целесообразно работу по планированию и выбору приоритетов законодательной деятельности Олий Мажлиса обеспечить глубокими научными работами и рекомендациями, предварительно собирая и систематизируя все предложения, запросы, программные заявления политических партий, общественных объединений и научных учреждений. Это позволит полнее учитывать потребность общества в законодательном обеспечении всех сторон его жизнедеятельности.

Но любой, даже самый всеобъемлющий и совершенный, план законотворческих работ может оказаться изначально мертворожденным, если не провести тщательное и всестороннее взаимосогласование и взаимоувязку всех участников законотворческого процесса. И если в прошлом юридическая наука и практика не выполняли в достаточной мере свою изначальную функцию, то сегодня важно сочетать фундаментальные и прикладные исследования с анализом проблем создания оптимальной системы нормативных актов, которая заложила бы необходимую правовую основу для дальнейшего развития общества. В этой связи представляется возможным создание специального органа по координации законодательной деятельности в Республике Узбекистан в составе представителей органов власти, обладающих правом законодательной инициативы, а также ведущих ученых и специалистов в области законодательства. Этот орган мог бы планировать и направлять совместную работу представителей всех ветвей и уровней власти, теоретиков и практиков в форме тщательно продуманной и подготовленной серии рабочих совещаний по различным направлениям развития законодательства. Такая работа во многом отражала бы реальные плюралистические интересы и позиции в современном обществе Узбекистана, способствовала бы отстаиванию общенациональных интересов, активному освоению искусства политического компромисса и эффективному использованию потенциала согласительных процедур.

Здесь следует добавить также о роли средств массовой информации. В недалеком прошлом их роль проявлялась в основном на стадии обсуждения уже готовых законопроектов, и сами они выступали как пассивное звено в передаче управленческих решений от властных структур народу. Практика же функционирования средств массовой информации после обретения независимости дала немало примеров их активного участия как в прогнозировании, так и в планировании законодательства. Общественное мнение людей, выраженное через такой важный институт прямой демократии, как печать, телевидение, радио, все активнее включается в механизм законотворчества. Причем средства массовой информации все больше превращаются в независимый массовый форум, на котором проходят критическую “обкатку” многие законотворческие идеи. Поток предложений в средствах массовой информации о необходимости принятия того или иного закона либо целой их серии увеличивается. Таким образом, мы имеем дело с феноменом инициирования законодательных предложений в средствах массовой информации не только на стадии обсуждения выдвинутых для всенародного обсуждения законопроектов, но и на стадии выявления и анализа законодательных проблем.

Задача общественной дискуссии в печати состоит в том, чтобы выяснить многообразие альтернативных мнений, выбрать оптимальные предложения, которые послужили бы базой для эффективных решений. К сожалению, для ряда современных изданий характерна низкая культура дискуссии по важным государственно-правовым вопросам. Между тем современная политическая ситуация актуализирует проблему выработки стратегии средств массовой информации в обеспечении высокого качества законопроектов, усилении их роли в формировании правовой культуры в обществе.

Пятое. Качественно подготовленный закон — это акт безупречный не только по содержанию, но и по форме, то есть по способу изложения нормативно-правовых установлений в тексте закона. Текст закона должен быть ясен и понятен максимально большому числу должностных лиц и граждан независимо от их образования и профессии. В этой связи Д.А. Керимов пишет: “Трудно переоценить значение логики, стиля и языка закона, ибо вряд ли можно назвать какую-нибудь иную область общественной практики, где алогично построенная фраза, разрыв между мыслью и ее текстуальным выражением, неверно и неуместно использованное слово способны повлечь за собой тяжелые, иногда даже трагические последствия... чем совершеннее текст закона, тем меньше вызовет он

затруднений при его реализации. Именно поэтому логика, стиль и язык закона — основа законодательной техники”¹.

Этим и определяются требования к логике, стилю и языку законов как разновидности официальных документов. Ясно, что выполнить эту задачу можно лишь при условии неукоснительного соблюдения грамматических правил. Многолетней правотворческой практикой доказано, что какие-либо отступления от правил грамматики дают основания квалифицировать их как законотворческие ошибки, которые ухудшают качество принятого акта. Особенно актуальной эта проблема стала в связи с объявлением узбекского языка государственным и переводом законотворческого процесса на узбекский язык. К сожалению, в советский период в Узбекистане законопроекты готовились исключительно на русском языке. Они лишь подвергались переводу на узбекский язык. Сам же законотворческий процесс исключал применение узбекского языка. Решение задачи унификации терминологии в законах отдавалось на откуп переводчикам, от квалификации, профессионального уровня и просто субъективного усмотрения которых зависело все. Поэтому на сегодняшний день имеется ряд проблем, связанных с подготовкой законопроектов на государственном языке. Между тем проблема языка закона учеными-юристами нашей страны, за редким исключением, почти не изучалась.

Одна из причин слабой изученности языка законодательства состоит в том, что юристы не использовали в достаточной мере данные лингвистики и поэтому их рассуждения о языке права сводились в основном лишь к общим выводам о необходимости писать законы четко, кратко и понятно. В свою очередь, лингвисты в своих работах пока явно мало исследуют проблему законодательного языка как особого функционального стиля литературного языка, не анализируют с языковедческих позиций законодательные тексты. Как справедливо отмечает исследователь Ш. Кучимов, язык закона — это новое самостоятельное направление научных исследований. Эта отрасль касается и правоведения, и языковедения и требует тесного взаимодействия этих наук. Пока к разрешению этого вопроса правоведы и языковеды подходят с точки зрения своих наук². А между тем качество подготавливаемых на узбекском языке законов страдает из-за несовершенности юридической терминологии.

¹ Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-метод. и уч. пособие. С. 55-56.

² См.: Кучимов Ш. Узбек қонунчилик техникаси: муаммолар ва ечимлар//Ҳаёт ва қонун. 1998. № 6. 8 б.

Важным и реальным шагом по пути совершенствования юридической терминологии стало создание Олий Мажлисом второго созыва, по инициативе Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова, специальной депутатской Комиссии по нормативно-правовым терминам в составе видных поэтов, писателей, журналистов, филологов, ученых-юристов¹. Задачи этой комиссии можно сформулировать довольно широко: мониторинг и анализ законодательства с точки зрения его терминологического единства, выработка предложений о совершенствовании и унификации юридической терминологии, экспертиза проектов законодательных актов на предмет того, какая употребляется в них терминология и каково языковое их оформление в целом, изучение использования нормативно-правовых терминов в средствах массовой информации и др.

Следует приветствовать и то, что в отечественной законодательной практике все чаще стали приниматься законы со статьями, содержащими разъяснения понятий (терминов), используемых, как правило, в конкретном законе². Это заимствование из законодательной практики зарубежных стран (Великобритания, США и др.) в какой-то мере объясняется тем, что законодательство Узбекистана нынешнего периода реформ составляют нормативные акты с постоянно и многократно изменяющимися правовыми положениями. Применение их довольно сложно для юридических и физических лиц. Вот тут-то и возрастает роль дефиниций, которые имеют наибольшую стабильность в законодательстве для регулирования общественных отношений. Ведь определение понятий в нормативных актах в некоторой мере отличается от их употребления в повседневной жизни, а нередко и в научных словарях и энциклопедиях.

Использование для выражения одного и того же понятия, одной и той же мысли разных языковых средств не только затрудняет их восприятие. Человек, применяющий или исполняющий закон, видя в нем разные термины, будет считать, что они обозначают несовпадающие по смыслу понятия. Принцип единства терминологии — это гарантия правильного понимания мысли законодателя и единообразного его исполнения, важное условие укрепления

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 2-3. С. 100-101.

² Так, например, из принятых на последней пятнадцатой сессии Олий Мажлиса первого созыва десяти законов (не считая законов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты) восемь имели статьи, содержащие разъяснения понятий. См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 226-227, 240, 248, 251-252, 278-279, 290, 301, 309-310.

законности. В связи с этим было бы целесообразно, на наш взгляд, Комиссии Олий Мажлиса по нормативно-правовым терминам осуществлять общее руководство составлением разного рода юридических терминологических словарей. Эти словари неocenимы при переводах нормативных актов и юридической литературы, при унификации употребления одних и тех же терминов в разных актах, при научной разработке правовых понятий. Нужны такие словари и для толкования и применения юридических актов. Наконец, словари помогают сделать стройной юридическую терминологию, побуждают к уточнению старых терминов, отказу от отживших и неудачных, к выработке новых. Кроме того, по нашему мнению, законотворческая практика диктует необходимость создания Единого общеправового эталонного словаря юридических терминов Республики Узбекистан. Это явилось бы важнейшим итогом работы по формированию терминологической базы национального законодательства. Думается, этот вопрос на сегодняшний день требует самого пристального внимания научной общественности страны.

Обобщить изложенные предложения, направленные на совершенствование законотворческой деятельности Олий Мажлиса, хотелось бы следующими словами Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова: “Необходимо критически оценить наши пробелы, наши слабые стороны, наши недоработки в нашей законотворческой деятельности, придать ей большую целенаправленность и последовательность. И, что особенно важно, нам, как и во всех правовых государствах, надо научиться жить по законам. Формирование законодательной и нормативной базы должно опережать сам процесс преобразования и реформирования в обществе. Именно это определяет зрелость правового государства”¹. Следовательно, особенно важно, чтобы наши законы, процедура их принятия стали эталоном того, каким должен быть закон и как он должен приниматься.

§ 2. Деятельность по осуществлению контроля за исполнением законов

Принятие закона — это лишь начальный этап правового регулирования. Главное назначение закона — претвориться в обще-

¹ Каримов Ислам. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на XIV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 14 апреля 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 19-20.

ственную практику. По этому поводу Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов отмечал: “Мы придаем большое значение коренному изменению не только самой законодательной системы, но и осуществлению согласованных действий законодательной и исполнительной ветвей власти по реализации уже принятых законов и других нормативных актов. Поэтому для нас всегда актуальным является вопрос внедрения принятых законов в повседневную жизнь”¹.

Только общественная практика, конкретные отношения людей составляют реальную жизнь закона. Закон, не оказывающий влияния на общественные отношения, не эффективен, не реализован. Реализовать закон можно только применяя его. “Реализация норм права есть непосредственный результат правового регулирования, конкретное его проявление”². Реализация или, другими словами, исполнение закона — это процесс претворения правовых норм, содержащихся в нем, в общественную практику.

Последовательное и неуклонное исполнение закона, обеспечение его верховенства — одно из важнейших условий и основ построения в Узбекистане правового государства. Ибо формирование правового государства связано, прежде всего, с возвышением авторитета закона и строгим его соблюдением. “Не случайно верховенство закона мы определили как один из основных принципов осуществления реформ”³. И как справедливо утверждает профессор У. Таджиханов, “закон, даже самый хороший, мертв, если он только декларируется, а его соблюдение и исполнение не обеспечивается государственной системой. Если будет действовать закон — будет у него авторитет, если нет — не будет и уважения”⁴.

Поэтому изучение практики применения законов, использование различных форм парламентского контроля являются чрезвычайно важным направлением деятельности законодательного органа, которое имеет конкретные цели. Во-первых, это выявление факторов и условий, влияющих на эффективность законодательства. Во-вторых, это стремление к тому, чтобы каждая правовая

¹ Каримов Ислам. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. Т.: Ўзбекистон, 1997. С. 279-280.

² См.: Общая теория права: Учебник для юрид. вузов. С. 263.

³ Каримов Ислам. Наша высшая цель — независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т.: Ўзбекистон, 2000. С. 103.

⁴ Таджиханов У. Правовая идеология и правовая культура в суверенном Узбекистане. Т., 1995. С. 14.

норма работала и регулировала конкретные общественные отношения. В-третьих, это оперативное устранение недостатков в законодательстве. В-четвертых, это обеспечение высокого уровня ответственности должностных лиц за исполнение законов и повышение правовой культуры граждан.

Вот почему в осуществлении Олий Мажлисом своей основной задачи — законодательной деятельности — важную роль играют его функции контроля. Безусловно, парламентский контроль является эффективным средством повышения действенности законодательства и одновременно оперативного выявления правовых запросов общества. Отмечая важность контрольной функции парламента, французский исследователь Б. Шантебу даже считает, что исторически от нее берет свое начало законодательная функция¹.

Согласно традиционной конституционной доктрине парламентский контроль основывается на одном главном принципе: парламент выражает волю народа и поэтому должен быть в состоянии контролировать осуществление государственной политики; сила парламента состоит в его способности контролировать деятельность исполнительной власти. Как считает французский ученый М. Лесааж, законы будут лишь “мертвой буквой”, если законодательный орган, издавший их, не будет иметь возможности контролировать действия исполнительной власти, администрации, призванной реализовывать эти законы².

Российский правовед А.Д. Керимов пишет, что парламентский контроль необходим, прежде всего, для того, чтобы не позволить администрации фактически узурпировать власть в государстве, нивелировать деятельность демократических институтов. Это, естественно, возможно лишь при условии, что он является достаточно действенным. Вместе с тем очевидно, что он не должен быть неоправданно жестким, так сказать, излишне обременительным для правительства. Иначе последнее просто не сможет эффективно функционировать³. “Конечно же, в любом своем виде законодательная власть, контролируя и легитимизируя правительство, не может доминировать над ним. Это постулат демократии”⁴.

¹ См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 78.

² См.: Интервью главного редактора журнала с М. Лесаажем, профессором университета Париж-1. С. 14.

³ См.: Керимов А.Д. Парламентское право Франции. С. 78.

⁴ Левитин Л., Карлайл Д. Ислам Каримов — Президент нового Узбекистана. С. 96.

Задача законодателя состоит, таким образом, в том, чтобы найти “золотую середину”, то есть создать такую систему парламентского контроля, которая, с одной стороны, явится надежной гарантией от превышения правительством своих полномочий, с другой — не будет чрезмерно стеснять его и тем самым позволит надлежащим образом проводить общенациональную политику.

В мировой парламентской практике контрольная функция проявляется по-разному, что отражает специфику устройства государства и соотношение его институтов. Она выражается в отчетах правительства об исполнении бюджета, в информации по текущим вопросам, в парламентских слушаниях, депутатских запросах и т.п. При этом контроль следует понимать как важнейший элемент социального управления и учитывать, что он не сводится исключительно к проверочным, надзорным, ревизорским действиям с возможными санкциями в случае обнаружения каких-либо нарушений. Сущность контрольной функции Олий Мажлиса проявляется в том, что в условиях демократически организованной системы разделения властей народу принадлежит право контролировать деятельность всех структур, которым он передал властные полномочия. Вне контроля не должны находиться никакие государственные образования, в том числе и органы народного представительства. Поэтому, осуществляя от имени народа высшую форму контроля (парламентский контроль), сам Олий Мажлис контролируется народом через различные институты прямой демократии.

Система парламентского контроля Олий Мажлиса основывается на положениях Конституции Республики Узбекистан. Так, согласно статье 86 комитеты и комиссии Олий Мажлиса контролируют исполнение законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса. Конституционные основы контрольных полномочий Парламента Узбекистана заключены и в утверждении Государственного бюджета, и в контроле за его исполнением, и в заслушивании назначаемых и избираемых должностных лиц, и в праве запроса органам исполнительной власти и их должностным лицам. Как одну из форм парламентского контроля можно рассматривать и полномочия Олий Мажлиса, касающиеся утверждения указов Президента Республики Узбекистан, назначений, избрания, дачи согласия на назначения по предусмотренным в Конституции вопросам.

Контрольные полномочия Парламента Узбекистана закреплены не только в Конституции, но и в развивающем ее законодательстве — в Конституционном законе “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”, Законе “О статусе депутатов в Республике Узбекистан”.

тан”, Положении о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса. Процедуры, связанные с реализацией Парламентом Узбекистана и его комитетами и комиссиями контрольной функции, достаточно подробно регламентируются в Регламенте Олий Мажлиса.

Особо следует отметить, что с образованием Олий Мажлиса — законодательного органа нового типа — принципиально изменились подходы к осуществлению парламентского контроля. Коренному изменению взглядов на осуществление парламентского контроля способствовал ряд объективных причин. Во-первых, к этому времени в Узбекистане существенно изменилась общественно-политическая ситуация. Потерпели поражение деструктивные силы, пытавшиеся дестабилизировать обстановку в обществе, заставить руководство страны свернуть с пути демократических преобразований. Во-вторых, в стране в основном завершилась работа, связанная с формированием правовых основ независимого государства, реализацией конституционного принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. В-третьих, назрела необходимость дальнейшего углубления реформ, направленных на построение демократического правового государства и справедливого гражданского общества с социально ориентированной рыночной экономикой, открытой внешней политикой.

Перечисленные объективные причины во многом способствовали Олий Мажлису резко активизировать свои контрольные полномочия. Парламентский контроль в основном упорядочился, определилось конкретное место и роль Кенгаша, комитетов и комиссий Олий Мажлиса в использовании результатов проверок для своевременного устранения выявленных недостатков, дальнейшего совершенствования законов. Для подтверждения изложенного обратимся к фактам.

Так, Президиум Верховного Совета Республики Узбекистан последнего, двенадцатого, созыва за пять лет своей деятельности рассмотрел на своих заседаниях 13 вопросов, связанных с контрольной деятельностью законодательного органа, или в среднем в год около трех вопросов. За это же время шестнадцать комитетов и две комиссии Верховного Совета рассмотрели 104 вопроса, или в среднем в год 21 вопрос¹.

Кенгаш, комитеты и комиссии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, организуя работу по контролю за соблю-

¹ См.: Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 8а. С. 1, 4-6 и 31.

дением законов, провели в течение созыва свыше 60 заседаний Кенгаша и около 400 заседаний комитетов и комиссий, где наряду с другими вопросами взыскательно рассматривались итоги проверок¹. Так, Кенгаш рассмотрел 23 вопроса, связанных с контрольной деятельностью парламента, или в среднем в год около 5 вопросов², а двенадцать комитетов и одна комиссия Олий Мажлиса — 143 вопроса, или в среднем в год около 29 вопросов³.

Еще более активно и организованно в осуществлении парламентского контроля начал действовать Олий Мажлис второго созыва. Так, только за первый год своей деятельности — в 2000 году — Кенгаш Олий Мажлиса рассмотрел 10 вопросов, а тринадцать комитетов и три комиссии Олий Мажлиса — 58 вопросов, связанных с контрольной деятельностью парламента⁴.

На заседаниях Кенгаша Олий Мажлиса периодически обсуждаются результаты работы Государственного комитета по охране природы, рассматривается деятельность Прокуратуры Республики Узбекистан по укреплению законности и правопорядка, организации борьбы с преступностью, защите прав и законных интересов граждан, ежегодно заслушивается отчет Центрального банка. Все это позволяет разрабатывать и реализовывать конкретные мероприятия по повышению качества принимаемых законов.

Комитеты и комиссии Олий Мажлиса уделяют особое внимание контролю за соблюдением законов, регулирующих отношения в наиболее приоритетных областях развития общества. Периодически проверяется соблюдение Закона “Об образовании”, ход реализации Национальной программы по подготовке кадров, законов “Об органах самоуправления граждан”, “О стимулировании развития малого и частного предпринимательства”, “Об охране здоровья граждан”, “О государственном языке”, “О средствах массовой информации”, “Об обращениях граждан” и др. При этом подобные проверки проводятся во всех министерствах и ведомствах, при-

¹ См.: Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 806-I от 19 августа 1999 г. “Об отчете о деятельности Олий Мажлиса Республики Узбекистан и его руководства в 1995-1999 годах”// Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 209.

² Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 8а. С. 2 и 7-9.

³ Текущий архив Отдела по работе с комитетами Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. Дело № 04-25. С. 34.

⁴ Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 8а. С. 32.

нимаются меры по обеспечению равномерного охвата проверками всех регионов страны, что позволит иметь широкое представление о положении дел на местах. Выезжая в районы и города, депутаты и специалисты оказывают практическую помощь в устранении выявленных недостатков, проводят большую работу по разъяснению сути законодательных актов.

Важной формой деятельности Олий Мажлиса, связанной с осуществлением его контрольных полномочий, стал контроль за расходованием правительством уже утвержденных парламентом денежных средств. В практике парламентской деятельности прочно закрепился порядок рассмотрения предоставляемых правительством ежеквартальных, полугодовых и годовых отчетов об исполнении Государственного бюджета¹. Правительство Узбекистана, как правило, представляет Олий Мажлису отчет об исполнении Государственного бюджета за прошедший финансовый период одновременно с проектом Государственного бюджета на следующий финансовый год². Здесь следует обратить внимание на то, что изучение проекта бюджета в комитетах и комиссиях Олий Мажлиса имеет свою специфику. В нем участвуют все парламентские комитеты и комиссии (кроме временных). Комитет по бюджету, банковским и финансовым вопросам рассматривает проект по существу, остальные комитеты и комиссии анализируют его определенные части и готовят свои заключения. При этом депутаты могут изучать все интересующие их материалы. Все сведения административного и финансового порядка, облегчающие выполнение их задач, должны быть им предоставлены.

Результаты изучения соблюдения законов и исполнения решений Олий Мажлиса всесторонне, остро и принципиально обсуждаются на заседаниях комитетов и комиссий с участием руководителей центральных и местных органов власти, других заинтересованных лиц. Вырабатываются и направляются на места рекомендации по устранению выявленных недостатков. Итоги обсуждения публикуются в газетах “Халк сузи” и “Народное слово”, в местной печати, обнародуются по телевидению и радио, что в значительной мере способствует улучшению положения дел в сфере исполнения законов.

Наиболее важные вопросы, связанные с принятием принципиальных решений, а также внесением изменений и дополнений в

¹ См., например, Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. № 5-6. С. 210-211.

² См.: Там же. 1999. № 9. С. 214-215.

законодательные акты, рассматриваются на заседаниях Олий Мажлиса. Так, по результатам изучения выполнения в стране Программы дальнейшего развития судебной реформы внесены изменения в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс об административной ответственности и другие законодательные акты. Изучение в Андижанской области практики применения Закона “О дехканском хозяйстве” и подготовленные рекомендации нашли свое отражение в Земельном кодексе и блоке законодательных актов, направленных на углубление реформ в сельском хозяйстве. По результатам изучения практики применения законов вносились важные изменения в Налоговый, Гражданский, Уголовный и Воздушный кодексы, законы “О предприятиях”, “О собственности” и другие. По итогам обсуждения на заседании Кенгаша Олий Мажлиса вопроса о деятельности представительных органов власти в Сурхандарьинской области внесены существенные изменения в законы “О государственной власти на местах” и “О выборах в областные, районные и городские Советы народных депутатов”¹.

Накапливая опыт организации контроля за исполнением законов, депутаты Олий Мажлиса внимательно изучают мнение своих избирателей, плодотворно сотрудничают со специалистами соответствующих отраслей. Это во многом способствует тому, что воля граждан, предложения специалистов и экспертов становятся важными предпосылками для совершенствования законов.

Широко распространенной в мировой практике и ставшей уже традиционной формой контроля является депутатский запрос. Под запросом понимается заявляемое на сессии парламента требование к государственным органам либо должностным лицам дать официальное разъяснение или изложить позицию по вопросам, имеющим общественное значение. Статья 12 Закона “О статусе депутатов в Республике Узбекистан” закрепляет право отдельных депутатов и групп депутатов Олий Мажлиса обращаться с запросом соответственно к Председателю Олий Мажлиса и Правительству Республики Узбекистан, к министрам и руководителям других центральных государственных органов, к местным органам государственной власти и управления, а также к руководителям предприятий, учреждений и организаций².

Запрос вносится на пленарном заседании Олий Мажлиса в письменной или устной форме. Запрос, внесенный в письменной фор-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 210-211.

² См.: Там же. 1995. № 6. С. 215-216.

ме, подлежит оглашению. Государственный орган или должностное лицо, к которым обращен запрос, обязаны дать устный или письменный ответ в срок, установленный парламентом. По результатам обсуждения в связи с запросом принимается постановление.

К сожалению, в законодательстве отсутствует достаточно подробное нормативное регулирование всех процедур, связанных с подготовкой, подачей запросов и работой по запросам. Может быть, во многом по этой причине эта важнейшая форма контроля не получила широкого распространения в парламентской практике Узбекистана. Но эффективность рассматриваемой формы контроля зависит, конечно же, не только от количества поданных запросов, но и от своевременности и качества принятых по запросам мер, а также соблюдения сроков и полноты ответов. В этой сфере тоже сохраняется много проблем. Во многих случаях наблюдается формальный подход к рассмотрению запросов, ответы на запросы зачастую неполны и неконкретны.

Думается, что значительный эффект можно получить путем согласованного, спланированного объема запросов по всем уровням исполнительной власти на соответствующую тему. Целесообразно также обнародовать в средствах массовой информации и депутатский запрос, и ответ на него. Это повысит ответственность за содержание этих документов. По результатам наиболее острых и злободневных депутатских запросов, по нашему мнению, следует вносить поправки в соответствующие нормативные акты, приглашать на заседания Олий Мажлиса руководителей органов исполнительной власти для разъяснений. В целом возможности депутатского запроса как формы парламентского контроля необходимо использовать более эффективно. И следует согласиться с российским исследователем В.А. Ёлчевым, который пишет: «Парламентский и депутатский запросы — это не только служебный долг законодателя, но и его нравственная позиция, связь с жизнью. Ибо нравственность, оторванная от жизни, также безнравственна, как и сама жизнь, утратившая нравственную основу»¹.

Частью парламентского механизма контроля за исполнением законов является деятельность специально создаваемого в этих целях должностного лица — парламентского уполномоченного или, как его чаще называют, омбудсмана. Впервые этот институт появился и получил конституционное оформление в 1809 году в Шве-

¹ Ёлчев В.А. Государственная Дума. Роль и место аппарата в законодательном процессе. М.: Памятники исторической мысли, 2000. С. 165.

ции. Традиционно омбудсман, опираясь на авторитет выборного коллегиального законодательного органа, осуществляет надзор за исполнительными органами, должностные лица которых своими действиями или бездействием нарушают права и законные интересы граждан. Поэтому в некоторых странах до сих пор делают упор именно на связь омбудсмана с парламентом, рассматривая деятельность омбудсмана как опосредствованный, косвенный парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти в сфере прав человека.

Введение по инициативе Президента Республики Узбекистан на первой сессии Олий Мажлиса первого созыва института Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека¹ и принятие 24 апреля 1997 года Закона “Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)”² обусловлено признанием законодателем того, что “важной задачей является и создание институциональных структур, обеспечивающих мониторинг и контроль за соблюдением прав человека”³.

Уполномоченный в Узбекистане обладает довольно широким правовым статусом и его деятельность охватывает важнейшую сферу общественных отношений, касающуюся государства и гражданина, общества и личности. Омбудсман “осуществляет парламентский контроль за соблюдением законодательства в области прав человека со стороны: а) государственных органов; б) органов самоуправления граждан; в) предприятий, учреждений, организаций; г) общественных объединений; д) должностных лиц”⁴. Фактически нет такой сферы жизни и деятельности современного общества, которая не касалась бы Уполномоченного, поскольку основным объектом внимания омбудсмана является человек, его права, свободы и законные интересы. В ходе своей деятельности по осуществлению парламентского контроля за соблюдением прав человека Уполномоченный выявляет пробелы или несоответствия действующего законодательства страны международным стандартам и вносит свои предложения по их совершенствованию. Анализ деятельности Уполномоченного подтверждает его большое значение для повышения роли парламентского контроля и эффективности принимаемых законов.

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 4. С. 108.

² См.: Там же. 1997. № 4-5. С. 135-139.

³ Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т. 5. С. 114.

⁴ Комментарий к Закону Республики Узбекистан “Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)” С. 13.

Эффективность любого закона с юридической точки зрения определяется тем, как он соблюдается. Соотношение между намеренной целью и полученным результатом понимается как эффективность закона. Нельзя не согласиться с российским исследователем Л.И. Спиридоновым в том, что эффектом реализации права является правопорядок¹. Академик Ш.З. Уразаев отмечает, что если требования закона и фактическое поведение граждан расходятся, то это дискредитирует правовую систему, государственный порядок, это вносит хаос в общественные отношения². Вот почему важнейшим аспектом реализации закона является его эффективность. При этом для законодателя, реализующего через законы волю народа и общественный интерес, важна не только юридическая, но и социальная эффективность закона. Законы должны выражать общественную необходимость. Важно, чтобы цели, поставленные законодателем, достигались с наименьшими социальными издержками, чтобы затраты экономического, морального, организационного, политического характера не превосходили социальную ценность результата, обеспечиваемого при помощи соответствующего закона. Иными словами, необходимым условием выполнения закона гражданами является соответствие закона их представлениям о справедливости. Поэтому нормы закона должны учитывать общественные ожидания в отношении законодательного регулирования и реальную готовность субъектов к выполнению его предписаний. Не случайно в своем докладе на первой сессии Олий Мажлиса первого созыва глава Узбекистана И.А. Каримов подчеркнул необходимость четкого проведения идеи справедливости в законодательстве: «Идея справедливости должна охватить все области общественной жизни. Формирование всех отраслей законодательства — государственного и гражданского, трудового и жилищного, пенсионного и налогового, природоохранительного и уголовного — должно начинаться и заканчиваться этой идеей»³.

Закон должен соответствовать интересам общества в целом и не порождать необоснованного превалирования интересов отдельных социальных групп, не провоцировать возникновение конфликтов в обществе. Поэтому следует согласиться с профессором Р.З. Ливши-

¹ См.: Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М.: Проспект, 1996. С. 51.

² См.: Уразаев Ш.З. Перестройка и правовая культура. С. 35.

³ Каримов Ислам. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 23 февраля 1995 г. Т.: Ўзбекистон, 1995. С. 11.

цем, который пишет, что право есть нормативно закреплённая и реализованная справедливость¹, а закон, отвечающий интересам людей, является для них правовым. Один и тот же закон может быть правовым и неправовым на разных этапах развития общества. Чем больше людей удовлетворено содержанием закона (компромисс), тем больше оснований считать такой закон правовым. Оценка закона, как правило, и отношение к нему в значительной степени зависят от общей и правовой культуры общества. Каково само общество, таковы и его представления о праве и справедливости².

Следовательно, законодательные акты при всех своих достоинствах сами по себе никогда не сделают общество более совершенным, а людей более счастливыми помимо их сознания и воли, ибо в сфере права главным является все же человеческий фактор. Поэтому граждане, прежде чем подчиняться законам и строго их исполнять, должны быть убеждены, что и законы подчинены общественным интересам, связаны условиями человеческого, общественного бытия, правильно выражают социальные цели и надёжно служат их достижению. Важно также отметить, что только ясные, понятные каждому законы, четко и недвусмысленно определяющие права, обязанности, ответственность физических и юридических лиц, могут быть сильными и авторитетными. Само собой понятно, что сила и авторитет закона зависят не только, а может быть, не столько от применения санкций, сколько от актуальности и обоснованности содержащихся в нем правовых норм. Отвечает ли закон требованиям времени, действительно ли четко и ясно их выражает — вот вопросы, ответы на которые определяют уровень его авторитета.

Анализ практики организации контроля исполнения законов с этих позиций позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, если граждане одобряют и поддерживают закон, то он эффективно регулирует общественные отношения. Причем проблема обеспечения эффективности закона не ограничивается сферой применения закона. Закон может действовать, и весьма эффективно, создавая определенную мотивировку поведения самим своим существованием. Во-вторых, если граждане относятся к закону безразлично, то он может игнорироваться и не будет иметь эффективности. Как утверждает Ш.З. Уразаев, состояние законности зависит не только от того, насколько часто или нечасто граждане и должностные лица

¹ См.: *Лившиц Р.З.* Современная теория права (Краткий очерк). М., 1992. С. 35.

² См.: *Он же.* Теория права. Учебник. С. 71, 72.

нарушают законы, но и от того, что принятый закон оставляют без внимания, его игнорируют, о его существовании не хотят помнить, его не защищают, не уважают, им пренебрегают¹. В-третьих, если граждане настроены против закона, то он, как правило, нарушается. То есть в этих случаях он имеет обратную эффективность. Наличие актов высшей нормативной силы, не соблюдаемых или соблюдаемых неполностью, наносит величайший вред системе правового регулирования. “Наличие неисполняемых правовых актов, особенно законов, создает в обществе атмосферу “инфляции” права, служит надежным “источником питания” правового беспредела”². Это создает нестабильность, порождает практику “избирательного” исполнения законов, в том числе правоприменительными органами. Поэтому обеспечение действенности правовых норм — первоочередная задача формирования правового государства. Вот почему важно установить причины, способствующие нарушению требований действенности правовой нормы, определить необходимые условия, гарантирующие ее соблюдение.

Основные причины проблем поддержки гражданами закона Р.З. Лившиц связывает с легитимностью закона, закона правового и неправового. Он совершенно прав, утверждая, что легитимными могут быть только законы, воплощающие основные начала права: социальное согласие, общественный компромисс, проводящие идеи социальной справедливости. Только изменив представления о праве и содержании законов, можно ждать того, что законы будут правовыми и получат поддержку людей, обретут легитимность³.

Контроль за соблюдением законов, изучение их действенности, как мы уже отмечали, ставит целью своевременное устранение недостатков в законодательных актах, пробелов в регулировании общественных отношений. Однако, как показывает практика, чаще одной из причин неэффективности законодательства является то, что некоторые законы просто не действуют из-за отсутствия ведомственных подзаконных актов или действуют через ведомственные акты, которые доводят до исполнителя содержание первоначального закона нередко в искаженном виде. Так говорил об этом И.А. Каримов: “Отсутствие, а порой и неверное, противоречащее

¹ См.: Уразаев Ш.З. Перестройка и правовая культура. С. 35.

² См.: Законодательство Российской Федерации: теоретические вопросы, проблемы и перспективы. “Круглый стол” журнала/Государство и право. 1992. № 10. С. 3.

³ См.: Лившиц Р.З. Теория права. Учебник. С. 132-133.

закону толкование отдельных подзаконных актов приводит к тому, что ряд законов еще слабо работает”¹.

Кроме того, по причине изложенного проходит очень много времени с момента принятия закона до его фактического вступления в силу. Так, например, при изучении практики применения Закона “О стимулировании развития малого и частного предпринимательства” в Самаркандской области был проведен опрос предпринимателей, подавляющее большинство которых указало на то, что не работает статья 6 указанного Закона, содержащая требование об обеспечении публикации в средствах массовой информации нормативных актов общеобязательного характера. Проведенный анализ публикаций местных газет и других изданий подтвердил результаты опроса. Изучение соответствующей статьи закона показало, что в ней нет нормы, которая бы возлагала ответственность за публикацию на определенный орган. Управление юстиции Самаркандского областного хокимията, не имея инструкции Министерства юстиции Республики Узбекистан, не занималось этими вопросами. Поэтому содержание большинства документов не доходило до широкого круга предпринимателей².

Или же другой пример. Комитет Олий Мажлиса по законодательству и судебным вопросам изучил ход выполнения постановления Олий Мажлиса о порядке введения в действие Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов. Выяснилось, что некоторые правовые нормы не работают только потому, что соответствующие министерства и ведомства не обеспечили своевременно пересмотр нормативных актов, требования которых противоречат законодательству. По этой причине практически не применялась статья 199 Уголовного кодекса, направленная на предотвращение нарушений требований борьбы с болезнями или вредителями растений, повлекших тяжкие последствия³.

Приведенные примеры позволяют сделать следующее предложение. Олий Мажлису было бы целесообразно вместе с принятием нового закона исчерпывающим образом определять, какие старые нормы изменяются, дополняются или отменяются. Как пишет рос-

¹ Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т. 5. С. 121.

² Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса. 1997. Дело № 7. С. 7-19.

³ Текущий архив Комитета Олий Мажлиса Республики Узбекистан по законодательству и судебным вопросам. 1997. Дело № 06/1-03. С. 85-95.

сийский правовед, Председатель Московской городской Думы В.М. Платонов, “с точки зрения исполнимости закона, лучше всего готовить и представлять сразу пакет законопроектов и подзаконных актов, реализуя при этом объективное свойство права — системность”¹. Это, конечно, было бы идеальным. Если это сделать невозможно, а при нынешних темпах законодательных работ так оно и получается, то, поручая привести действующие нормативные предписания в соответствие с новым законом, необходимо установить жесткий контроль, как поручение выполняется. Комитеты и комиссии Олий Мажлиса должны заслушивать соответствующие министерства и ведомства на этот предмет, сопоставлять смысл, направленность и букву закона смыслу, направленности и букве действующих министерских и ведомственных приказов и инструкций. При этом можно было бы узнать много интересного и понять, почему некоторые законы умирают, не успев дойти до исполнителей.

Разумеется, контроль — не панацея от всех бед. Чтобы законы стали действительно рабочими инструментами, чтобы они погрузились в глубину общественной жизни, вошли в нее, надо заинтересовать тех, кто организует их исполнение, сделать так, чтобы для работников министерств и ведомств, всего государственного аппарата несоблюдение закона было бы невыгодно.

Кроме того, из вышеизложенного вытекает следующее. Во-первых, в сознании некоторых должностных лиц не искоренено приращение советскому периоду неуважительное отношение к закону, правовой нигилизм. Они все еще сохраняют верность прежним традициям, когда пышным цветом расцвело ведомственное нормотворчество. Во-вторых, на местах все еще встречаются случаи произвола при исполнении законов: велико усмотрение чиновника, то есть нижестоящего правоприменителя. В-третьих, закон не доходит до мест.

Естественно, что одним из важных условий исполнимости закона является своевременное доведение его до непосредственных исполнителей. Как свидетельствует практика законотворчества, данный принцип нередко нарушается и это наносит существенный урон эффективности принимаемых законов. Социологическое исследование, проведенное профессором Т. Файзуллаевым в трех областях Узбекистана, показывает, что около 60 процентов

¹ Платонов В.М. Закон должен служить свободе и праву//Закон и право. 2000. № 1. С. 12.

опрошенных из различных социальных групп населения поверхностно или вообще не ознакомлены с ранее принятыми законами, более половины законов не доходит до непосредственных исполнителей¹. Не случайно Президент Узбекистана И.А. Каримов, выступая на VI сессии Олий Мажлиса первого созыва, говорил: “Не создана эффективная система своевременного доведения законов, постановлений Олий Мажлиса и правительства до населения республики, до исполнителей”².

В подтверждение изложенного приведем следующий пример. В 1996 году в целях проверки деятельности Министерства юстиции Республики Узбекистан по доведению до сведения судов, органов юстиции, а также других предприятий, учреждений и организаций законов и иных актов законодательства была образована специальная комиссия во главе с заместителем Председателя Олий Мажлиса. Главной целью депутатского изучения было выявить, как работает механизм прохождения законов и иных актов законодательства с момента их опубликования до исполнения, какие имеются проблемы в этом деле, неиспользованные резервы и что нужно сделать, чтобы законы и другие акты законодательства своевременно доводились до мест.

Проверка показала, что деятельность министерства юстиции в этой важнейшей сфере не отвечает предъявляемым требованиям. Состояние дел в этой сфере ни разу не рассматривалось на коллегиях, оперативных совещаниях министерства юстиции. Аналогичное положение сложилось и в управлениях юстиции областей и города Ташкента. В министерстве юстиции не была выработана система своевременного доведения до исполнителей текстов законов и иных актов законодательства. Так, в период с 1994 по 1996 год в суды и органы юстиции были направлены тексты всего двух законов. Суды и органы юстиции не были обеспечены в централизованном порядке подпиской на официальные издания, где публикуются законы и иные акты законодательства. Имели место случаи, когда отсутствие нормативных документов приводило к неправильному применению законов, вопиющему нарушению прав граждан. Так, например, суд С. Рахимовского района города Ташкента осудил 18 апреля 1995 года гражданина Р. по статье 208¹ ста-

¹ См.: *Файзуллаев Т.* Процессы укрепления государственной независимости Узбекистана: теория и практика: Автореф. дисс. С. 35.

² *Каримов Ислам.* Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т. 5. С. 121.

рого Уголовного кодекса за управление автомобилем в состоянии опьянения. По новому законодательству уголовная ответственность за эти деяния не предусмотрена, установлена лишь административная ответственность. Незаконный приговор был отменен Ташкентским городским судом по протесту прокурора¹.

Рассмотрев результаты проверки комиссии на специальном заседании, Кенгаш Олий Мажлиса своим постановлением обязал министерство юстиции устранить отмеченные недостатки, а также дал соответствующие рекомендации другим министерствам и ведомствам².

Приведенный пример подтверждает отмечаемый в научной литературе тезис о том, что информированность и знание права есть первое звено в механизме социального действия права и его надо полностью использовать. Без этого реализация законов обречена на провал, эффективность же законодательства резко снижается. В связи с этим представляется чрезвычайно важным создать действенную систему своевременного доведения сути и содержания законов, постановлений Олий Мажлиса до сведения исполнителей, всех граждан Узбекистана.

Еще одна причина неэффективности закона — это его качество. Язык закона должен быть кратким и ясным. Закон окажется жизнеспособным, если он рожден не сиюминутными потребностями, эмоциональным всплеском, а назревшими требованиями условий материальной жизни, если он экономически, социально и нравственно обоснован, если отвечает долговременным интересам широких масс, если не противоречит сложившимся традициям и обычаям народа и к тому же опирается на достаточно аргументированные и обоснованные теоретические основания. Как правильно отмечается в литературе, важная задача законодателя — избежать субъективизма и волюнтаризма в своей деятельности, исключить возможность появления законопроектов скороспелых, лишенных перспективы, не подкрепленных требованиями глубинных жизненных процессов³.

Повышение качества законов — актуальная, первоочередная задача на нынешнем этапе. Необходимо усилить нормативность, конкретность и юридическую обеспеченность принимаемых зако-

¹ См.: Справка о работе Министерства юстиции Республики Узбекистан по доведению до судов, органов юстиции, а также других предприятий, учреждений и организаций законов и иных актов законодательства/Текущий архив Юридического отдела Секретариата Олий Мажлиса. 1996. Дело № 06-10. С. 56-63.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 7. С. 33-36.

³ См.: *Уразаев Ш.З.* Власть и закон. Т.: Фан, 1991. С. 18.

нодательных решений, полностью исключить их декларативность. Закон должен быть не общественно-политическим лозунгом, а юридическим документом, именно в этом гарантия воплощения в нем демократических и нравственных основ гражданского общества, защищенности интересов и прав личности.

Думается, закрепление за Олий Мажлисом контрольных полномочий должно стать нарастающей тенденцией в законодательстве ближайшего времени. Ибо это закономерная настоятельная потребность государственного строительства, которая должна быть реализована посредством организационного и законодательного закрепления реальных механизмов осуществления парламентского контроля. Поэтому на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва, говоря о необходимости принятия на всех уровнях государственного строительства и управления мер по созданию системы обеспечения безусловного исполнения принятых законов, Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов особо подчеркнул: "...усилить контрольные функции и повысить ответственность законодательной власти — Олий Мажлиса..."¹. При этом необходимо отметить, что парламентский контроль может стать эффективным, если не будет подменять собой полномочия органов исполнительной власти и не станет прикрытием для реализации узкополитических интересов той или иной партии.

Анализ работы Олий Мажлиса по организации контроля исполнения законов свидетельствует также о том, что проблемы повышения эффективности действия законов требуют дальнейшего совершенствования контрольно-аналитической деятельности Кенгаша, комитетов и комиссий, депутатов Олий Мажлиса прежде всего путем использования имеющихся резервов. В этой связи, во-первых, необходимо всемерно способствовать обеспечению более тесной связи депутатов с избирателями в целях выявления их мнений по конкретным вопросам совершенствования законодательства. Во-вторых, следовало бы обратить внимание на более широкое использование депутатского запроса в деле контроля за соблюдением законов должностными лицами. В-третьих, необходимо активизировать работу по привлечению к контрольно-аналитической деятельности широкого круга специалистов и экспертов. "К разработке законов и механизма их реализации следует шире привлекать независимых экспертов, международные центры, специалистов из

¹ Каримов Ислам. Наша высшая цель — независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т.: Узбекистон, 2000. С. 8.

зарубежных стран”¹. В-четвертых, желательно создать при Контрольно-аналитическом отделе Секретариата Олий Мажлиса банк данных по исполнению каждого принимаемого закона, автоматизировать деятельность этого отдела в рассылке запросов, разработке концепции структуры контролируемых вопросов, получении ответов, их анализа и составления отчетов об исполнении законов. Решить эту задачу можно будет при введении в действие развитой автоматизированной сети передачи данных. В-пятых, целесообразно совершенствовать работу по изучению общественного мнения, проводить опросы населения по проблемам действенности правовых норм. Иными словами, нужна система регулярного информирования законодателя об эффективности действия принятых законов. В этой связи имеет смысл подумать о целесообразности создания при Олий Мажлисе службы, занимающейся социологическими исследованиями. Здесь можно выделить два основных аспекта работы этой службы: слежение за ходом реализации закона (социологический мониторинг) и изучение эффективности закона.

В современных условиях мониторинг практики реализации законов является основным каналом обратной связи между законодателем и регулируемым общественными отношениями. На исследования, проводимые в рамках такого мониторинга, ложится, по сути дела, основная нагрузка по социологическому обеспечению правотворчества. Эти исследования призваны компенсировать отсутствие предшествующей социологической проработки соответствующей проблематики. Социологические исследования раскрывают реальную жизнь законов, показывают, исполняются ли эти законы фактически или игнорируются, каков результат их исполнения. Социологические исследования включают анализ реальных общественных отношений, динамику их развития, а также отношения людей к законам. На основе полученных данных социология дает ответ об эффективности или неэффективности принятых законов. Данные социологии отражают в концентрированном виде обратную связь практики и законодателя и дают исходный материал для изменения, развития и совершенствования законодательства.

Следует также отметить, что сам механизм применения закона также должен быть предельно прост, отработан. Законы должны действовать неотвратимо и повсеместно. На протяжении долгих лет командно-административная система вырабатывала у граждан

¹ Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Узбекистон, 1997. Т. 5. С. 121.

равнодушие к законам, правовой нигилизм и раболепие перед чиновничьим аппаратом. Теперь же основным содержанием правового сознания граждан должно быть понимание необходимости строгого и неукоснительного соблюдения и исполнения закона, то есть закон должен действовать в условиях высокой правовой культуры. Общественное и индивидуальное сознание, его содержание и уровень имеют решающее влияние на эффективность действия законов. По мере развития общества у многих его членов формируются единые взгляды и представления об обществе и государстве, формируется единое правосознание как одно из проявлений растущей социальной однородности. Все это в значительной мере способствует обеспечению легитимности законов. В свою очередь, понимание законов, поддержка их большинством людей, влечет за собой их безусловное исполнение.

В своей речи на торжествах, посвященных восьмой годовщине Конституции Узбекистана, глава нашего государства И.А. Каримов сказал: “В процессе преодоления различных преград, стоящих перед нами, для всех нас является действенной силой формирование у народа правового сознания, повышение правовой культуры, чувства свободы и ответственности. Только добившись приоритета закона, мы сможем выполнить свою задачу — построить справедливое, свободное общество, благополучную жизнь. Мы никогда не должны забывать этого, и для нас всех это должно стать жизненным кредо”¹.

Поэтому сегодня стоят важные задачи по формированию у граждан Узбекистана нового правосознания, повышению их правовой культуры. Решению этих задач в немалой степени способствуют принятая Олий Мажлисом Национальная программа повышения правовой культуры в обществе² и разработанная по распоряжению Президента Республики Узбекистан “Об организации изучения Конституции Республики Узбекистан”³ от 4 января 2001 года Программа по изучению Конституции.

§ 3. Внешнеполитическая деятельность

Статья 78 Конституции к исключительным полномочиям Олий Мажлиса относит определение основных направлений внешней политики Республики Узбекистан. Иными словами, парламент вырабатывает важнейшие принципы внешней политики.

¹ Народное слово. 2000. 8 декабря.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 9. С. 244-247.

³ См.: Народное слово. 2001. 6 января.

Как отмечается в научной литературе, высшие законодательные органы власти современных государств, наряду с выполнением других функций, осуществляют международную деятельность, и вместе с главами государств, правительствами, дипломатическими и консульскими службами являются внешнеполитическими органами. Они влияют на международные дела и внешнюю политику государства через механизмы законотворческой деятельности. В ряде случаев высшие законодательные органы участвуют в назначении должностных лиц, в обязанности которых входит осуществление зарубежных связей: глав государств и правительств, министров. Парламентарии контролируют работу государственных учреждений, осуществляющих международные контакты или выполняющих международные обязательства. Парламентские комиссии проверяют деятельность делегаций, ведущих переговоры. Парламенты ратифицируют заключенные государствами договоры, которые только после ратификации приобретают статус законов¹.

Бесспорно, у демократического правового государства и внешняя политика должна формироваться и осуществляться демократически — на базе национального и международного права. Оптимальное взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти — необходимое условие такой политики. Именно поэтому, на наш взгляд, существенным является активное участие ветвей власти в формировании международной политики страны, правда, с четким разделением функциональных сфер. В этой связи нельзя согласиться с утверждением М. Амеллера, что во внешней политике роль парламента состоит только в одобрении и подтверждении, а отнюдь не в направлении деятельности правительства².

Конечно, парламент не имеет возможности принимать участие в решении всех вопросов внешней политики хотя бы потому, что необходимость в принятии таких решений возникает часто и неожиданно, а также в силу того, что некоторые переговоры должны проводиться секретно. К этому следует добавить, что существуют многочисленные особенности технического характера: сложность вопросов, для которых требуются специальные знания и владение большим объемом оперативной информации, значительные материальные затраты, которых, как правило, требует деятельность, выходящая за государственные границы, продолжительный срок осуществления внешнеполити-

¹ См.: Кутейников А.Е. Национальные парламенты и международные организации// Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1999. № 2. С. 120.

² См.: Амеллер М. Парламенты. С. 502.

ческих акций, который может значительно превосходить длительность legislatures выборных органов. Международные переговоры по заключению конвенций нередко длятся годами и даже десятилетиями. Однако должен ли парламент вообще находиться лишь на второстепенных ролях в вопросах внешней политики, на которой основывается дипломатическая деятельность страны?

Общеизвестно, что сфера международных отношений находится, главным образом, в компетенции исполнительных органов государственной власти. Парламенты, как в силу своего правового положения в политической системе, так и в силу сложившихся традиций, уделяют внешней политике значительно меньше внимания, чем другим областям государственного управления. В исследованиях, посвященных данному вопросу, отмечается, в частности, что в некоторых государствах законодательная база внешнеполитической деятельности развита слабо, в связи с чем многие вопросы этой сферы, решаемые исполнительной властью, автоматически не поддаются регулированию со стороны представительных органов власти¹. Ведомства иностранных дел считаются одним из самых закрытых для контроля видов государственных учреждений. Непосредственное участие законодательных органов в определении внешнеполитического курса носит ограниченный характер.

Традиционно страну во внешних сношениях представляет глава государства. Согласно международному праву это осуществляется в силу занимаемого им положения без необходимости предоставления каких-либо специальных полномочий. В статье 93 Конституции Республики Узбекистан говорится, что Президент представляет Узбекистан внутри страны и в международных отношениях. Это положение общепризнано и обусловлено как международными, так и внутренними факторами. Современные международные отношения требуют от участников высокого профессионализма, значительных интеллектуальных, организационных и материальных ресурсов. Они то и находятся в распоряжении главы государства. В его ведении — внешнеполитические и внешнеэкономические органы, средства для анализа огромного объема информации, аппарат, способный проводить в жизнь принимаемые решения, наконец, прямые дипломатические и иные каналы связи с иностранными государствами. Поэтому в Конституции Узбекистана полномочия Президента в области

¹ См., например, *Кутейников А.Е. Национальные парламенты и международные организации.* С. 120-135.

международных отношений определены в соответствии с принятыми в демократических республиках стандартами, что обуславливает и то, что Президент осуществляет внешнюю политику страны в тесном взаимодействии с парламентом. Во имя ее эффективности он стремится получить политическую, моральную и материальную поддержку последнего. Парламент издает необходимые законы, ратифицирует договора, утверждает выделяемые средства. Эффективность внешней политики во многом зависит от степени ее всенародности, от ее понимания и одобрения парламентом и населением.

Важно подчеркнуть, что принцип разделения властей во внешней политике имеет специфику в несколько ином распределении полномочий, чем в отношении внутренних дел. Законодательная и исполнительная ветви власти делятся Президентом и парламентом по следующим параметрам. Играя решающую роль в заключении международных договоров, Президент оказывает серьезное влияние на право страны, частью которого являются договоры. Вместе с тем он обеспечивает исполнение законов. Олий Мажлис является своеобразным “исполнительным” органом в отношении принятого Президентом курса внешней политики, обеспечивая его законодательно. Здесь уместно привести высказывания российского исследователя И.И. Лукашука о том, “что принцип разделения властей предназначен не для противопоставления их друг другу. Его задача — обеспечить взвешенное взаимодействие, сотрудничество различных ветвей власти. Для внешней политики это особенно важно: один голос, а не многоголосье”¹. И в Конституции Республики Узбекистан нашел воплощение утвердившийся в международных отношениях принцип, согласно которому в этой области государство говорит одним голосом, независимо от существующего в нем разделения властей.

В условиях, когда Узбекистан стал активно заявлять о себе на международной арене, создавать свою внешнеполитическую концепцию, необходимо было значительно расширить круг задач парламента по формированию внешней политики страны. Поэтому Конституция наделила Олий Мажлис широкими полномочиями, а Регламент Олий Мажлиса содержит специальную главу, посвященную рассмотрению внешнеполитических вопросов². Парламент Уз-

¹ Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент//Государство и право. 1996. № 7. С. 142.

² См.: Глава XI Регламента Олий Мажлиса Республики Узбекистан //Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 181.

бекистана принимает правовые акты, необходимые для осуществления внешней политики: от бюджета¹ до постановлений о ратификации договоров. Исходя из конституционных полномочий парламента, Президент Узбекистана И.А. Каримов в своем докладе на первой сессии Олий Мажлиса первого созыва сказал: "Мы надеемся, что новый Олий Мажлис станет активно участвовать в международной политике. И было бы правильным для организации этой важной работы создать в Олий Мажлисе специальный комитет по межпарламентским связям"². Поддержав это предложение, Олий Мажлис образовал парламентский Комитет по международным делам и межпарламентским связям³, что оказалось наиболее удобным для повышения эффективности деятельности парламента в этой сфере. Недаром большинство парламента мира учреждают именно такого рода комитеты или комиссии.

Проведенный анализ деятельности Олий Мажлиса позволяет выделить следующие основные стороны внешнеполитической деятельности Парламента Республики Узбекистан.

Первое. Олий Мажлис принимает законы, необходимые для осуществления внешней политики. В качестве примера законодательного воздействия на внешнюю политику можно привести законы "О международных договорах Республики Узбекистан", "Об утверждении Консульского Устава Республики Узбекистан", "Об основных принципах внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан", "Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Узбекистан"⁴. Эти законы являют собой политико-правовую основу стратегии и тактики Узбекистана в международных отношениях. Как сказал И.А. Каримов, сегодня мы имеем целые пакеты законов и нормативных актов в области построения международных отношений, формирования принципов и при-

¹ Прения по бюджету являются косвенным способом контроля. Теоретически они ограничиваются финансовой стороной внешней политики правительства, однако они могут быть использованы с целью критики основных положений этой политики. Предложения о размерах ассигнования, независимо от того, приняты они или нет, являются эффективными в том смысле, что они обязывают правительство, в том числе и министра иностранных дел, давать разъяснения по каким-то конкретным вопросам.

² Каримов Ислам. Родина священна для каждого. Т.: Узбекистон, 1995. Т.3. С.19.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 4. С. 106.

⁴ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 12. С. 175-187; 1996. № 9. С. 245-257; 1997. № 2. С. 140-141; № 11-12. С. 66.

оритетов внешней политики, сотрудничества с международными структурами и государствами¹.

Парламенту Узбекистана теперь предстоит развить законодательные основы внешней политики. В этих целях, по нашему мнению, необходимо принять законы “О зарубежных представительствах Республики Узбекистан”, “О Чрезвычайном и Полномочном После”, “О государственном протоколе” и другие. Вместе с тем и здесь надо знать меру. Ибо, как правильно замечает И.И. Лукашук, регулированность внешней политики как смирительная рубашка ограничит ее возможности². Конечно, правовая основа внешней политики должна постепенно упрочиваться по мере роста ее значения в жизни общества. И все же ее формирование и осуществление и в дальнейшем будут регулироваться в значительной мере более эластичным политическим механизмом, а также такими нормами, как традиции, практика, правила игры.

Второе. Важнейшей составной частью внешнеполитической деятельности парламента является ратификация международных договоров. Подтверждая приверженность Узбекистана скорейшей интеграции в мировое сообщество, Олий Мажлис первого созыва ратифицировал 70 договоров, принял 64 постановления о присоединении к международным конвенциям³, а Олий Мажлис второго созыва в 2000 году, в первый год своей деятельности, ратифицировал 18 договоров, соглашений и конвенций⁴. Следует отметить, что Парламент Узбекистана осуществляет ратификацию или денонсацию международных договоров или дает согласие на них в форме постановления, то есть в форме законодательного акта. Следовательно здесь речь идет о законодательном процессе, который, однако, имеет некоторые особенности. Они заключаются в следующем.

Прежде всего необходимо иметь в виду, что процедура парламентского одобрения не распространяется на все договоры. Более того, большинство дипломатических актов не подпадает под контроль, осуществляемый парламентом⁵. Кроме того, парламент не

¹ См.: Каримов Ислам. Сплоченность народа — залог мира и прогресса. Доклад на двенадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 28 августа 1998 года. Т.: Ўзбекистон, 1998. С. 27-28.

² См.: Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент. С. 141.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 207.

⁴ Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 8а. С. 32.

⁵ См.: Статьи 14, 20, 21, 29, 39 и 40 Закона Республики Узбекистан “О международных договорах Республики Узбекистан”.

может, как юридически, так и фактически, принимать участие в переговорах о заключении международных договоров. Он не может также принудить правительство вступить в такого рода переговоры. Однако, по-видимому, не представляет сложности и соответствует принципам парламентаризма осуществление парламентом в рамках своих полномочий контроля над договорами уже после их подписания. Так, согласно статье 24 Закона “О международных договорах Республики Узбекистан” при ратификации международного договора или при присоединении к договорам Олий Мажлис может делать оговорки при соблюдении условий договора и соответствующих норм международного права¹. Но при этом депутаты не могут предлагать поправки к текстам ратифицируемых договоров: это запрещено международным правом.

Международные договоры как важнейшие источники международного права регулируют не только разнообразные политические и экономические вопросы во взаимоотношениях государств, но и определяют общие цели развития законодательства в той или иной сфере, формируют принципы регулирования, вводят правовые стандарты, дают рекомендации и становятся в итоге частью национальной правовой системы. Не случайно во многих странах признается примат международных актов над национальными.

Впервые Конституцией Республики Узбекистан провозглашен приоритет общепризнанных норм международного права. В случае расхождения закона или иного нормативного акта с международным договором, в котором участвует Республика Узбекистан, или с общепризнанными нормами международного права применяются правила, установленные этими нормами или договором. Как подчеркнул И.А. Каримов, одним из основных принципов развития и совершенствования законотворческой деятельности в Узбекистане является примат норм международного права над внутренним законодательством². Это очень важно, так как уровень законности и демократии внутри страны тесно связан с отношением государства к международному праву.

Взаимозависимость демократизма и законности в международных отношениях общеизвестна: если демократизм содействует эффективности международного права, то законность гарантирует демократизм. Уважение норм международного права — важный

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 12. С. 182.

² См.: Каримов Ислам. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. Т.: Ўзбекистон. 1997. С. 273.

критерий демократизма¹. Демократизм связан со справедливостью. Демократическим может быть лишь справедливый миропорядок и наоборот. А само международное право, как утверждает российский исследователь Г.К. Дмитриева, перестало быть чисто формальным и является в значительной степени справедливым². Поэтому строгое соблюдение международного права рассматривается как лучшая гарантия сохранения мира и обеспечения справедливости, что является высшей целью человечества.

Но следует иметь в виду, что объявление международного права действующим внутри государства или даже частью права страны не всегда ведет к автоматическому применению его норм во внутригосударственной сфере. Поэтому необходимо решить несколько назревших проблем, непосредственно связанных с формированием правового государства, а именно: установить обязательность и прямое действие соответствующих международно-правовых норм для всех органов власти, организаций, юридических лиц и граждан на территории Узбекистана; определить порядок преодоления возможных коллизий между положениями заключаемых договоров и Конституцией Республики Узбекистан; разработать процедуру ратификации договоров, учитывающую, что договорные нормы сами могут действовать внутри страны, и порядок разрешения споров, возникающих в связи с действием на территории страны норм международного права.

Во времена существования СССР, отражая общую тенденцию советского общества к самоизоляции, право в целом также имело весьма "закрытый" характер и допускало действие норм международного права на территории Узбекистана, как и на территории всего СССР, лишь в виде исключения. Поэтому и акты, которыми ратифицировались международные договоры, не обладали высшей юридической силой, а имели лишь форму постановления Верховного Совета Узбекистана. Несмотря на то что Узбекистан с обретением независимости признал примат международных норм над национальными законами, ратификация международных договоров все еще оформляется постановлением. По нашему мнению, включение международных норм как части национального законодательства обуславливает необходимость оформления процедур ра-

¹ См.: Лукашук И.И. Новое политическое мышление и международное право// Правоведение. 1990. № 2. С. 31.

² См.: Дмитриева Г.К. Мораль и международное право. М.: Международные отношения, 1991. С. 108.

тификации и присоединения к международным договорам, как это принято в других странах, законами и требует внесения соответствующих изменений в статью 16 Закона “О международных договорах Республики Узбекистан”. В пользу нашего утверждения служит и то, что прямое действие международного права предполагает возможность его непосредственного применения судебными органами, что, кстати, кроме прочего, потребует не только соответствующей подготовки юридических кадров, но и определения порядка доведения до судов официальной позиции страны по тем или иным вопросам.

В связи с изложенным важно отметить, что вопрос имплементации международных норм в национальное законодательство до сих пор в юридической науке не подвергался серьезному анализу. Исследователи других стран значительно продвинулись в этом направлении. Думается, что ученым Узбекистана следует вплотную заняться столь актуальным для нашей страны вопросом.

Третье. Внешнеполитические функции парламента, наряду с отражением общественных интересов в законах и ратифицированных международных договорах, проявляются при публичной и официальной оценке событий международной жизни. В этих целях Олий Мажлис, как правило, принимает обращения и заявления, выражающие позицию парламента по общим или отдельным вопросам внешней политики Узбекистана, а также по вопросам международных отношений в целом. Примером этому может служить принятое 28 августа 1998 года на двенадцатой сессии Олий Мажлиса первого созыва, по инициативе Президента страны, Заявление Парламента Узбекистана в связи с событиями в Афганистане, в котором выражалась глубокая озабоченность в связи с резким обострением военно-политической обстановки в этой стране и предлагались конкретные меры по достижению мира в братоубийственной войне¹. Приняв такой документ, парламент выразил интересы всего народа Узбекистана и от его имени привлек внимание мирового сообщества.

Вместе с тем необходимо отметить, что в Законе “О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан” не урегулирован вопрос о том, кто может выступать инициатором внесения проектов обращений и заявлений парламента. Думается, что инициатива должна исходить от субъектов права законодательной инициативы

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 9. С. 164-166

В законодательстве не урегулирован также порядок предварительного рассмотрения проектов этих важнейших документов. На практике проекты обращений и заявлений, касающиеся внешнеполитических вопросов, предварительно рассматриваются Комитетом Олий Мажлиса по международным делам и межпарламентским связям, а в случае необходимости — и другими комитетами и комиссиями по профилю их деятельности.

На наш взгляд, учитывая особую важность изложенной стороны внешнеполитической деятельности Олий Мажлиса, желательно восполнить отмеченные пробелы в действующем законодательстве. Для этого, прежде всего, необходимо: во-первых, в Конституционном законе “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” определить статус обращений и заявлений Олий Мажлиса; во-вторых, в Законе “О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан” перечислить субъектов, имеющих право вносить проекты обращений и заявлений в Олий Мажлис; в-третьих, дополнить Регламент Олий Мажлиса нормами, регулирующими порядок предварительного рассмотрения проектов обращений и заявлений Парламента Узбекистана.

Четвертое. Особой задачей в международной деятельности Олий Мажлиса следует считать развитие всесторонних связей с парламентами других стран и межпарламентскими объединениями. Как отмечает И.И. Лукашук, не будучи органом внешних сношений, парламент не имеет возможности непосредственно обращаться к иностранным правительствам, а вот активные связи с иностранными парламентами — не только законная, но и весьма важная его деятельность¹.

Действуя в этом направлении, Олий Мажлис набирает опыт законодательной деятельности, активно осуществляет сотрудничество в политической, правовой и других сферах в интересах углубления отношений между государствами, что, в свою очередь, способствует росту авторитета Узбекистана в международном сообществе. Так, за период работы Олий Мажлиса первого созыва Парламент Узбекистана посетили свыше 200 зарубежных делегаций, в том числе из Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Вьетнама, Германии, Грузии, Дании, Испании, Китая, Литвы, Латвии, Молдовы, Пакистана, России, Румынии, Словакии, США, Турции, Швейцарии, Японии и ряда других стран. В Олий Мажлисе, помимо пар-

¹ См.: Лукашук И.И. Внешняя политика: президент и парламент. С. 141.

ламентских делегаций зарубежных стран, были приняты председатель ОБСЕ, руководители таких международных организаций, как ООН, НАТО, Межпарламентский Союз, Парламентская Ассамблея ОБСЕ, Европарламент, Европейский Союз и другие, президенты ряда стран, в том числе Германии, Турции, Болгарии, Латвии, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, руководители Китайской Народной Республики, Венгрии, Индонезии, премьер-министры Бельгии, Литвы, Турции, Украины, делегации конституционных судов Германии, Чехии и Словакии, главы посольств и международных миссий, аккредитованных в Узбекистане, а также видные общественные и политические деятели из более чем 50 стран Европы, Азии, Африки и Америки. В свою очередь, депутаты Олий Мажлиса ознакомились с работой парламентов более чем 30 стран, в том числе Германии, Дании, Индии, Польши, США, Франции, Швеции, Японии и других, что позволило расширить диапазон их знаний, обменяться опытом парламентской деятельности, использовать его в практике законотворческой деятельности¹.

Олий Мажлис второго созыва, успешно продолжая наработанные традиции в этом направлении, только в 2000 году, в первый год своей деятельности, принял более 40 делегаций, из них 10 парламентских, в том числе делегации Бундестага ФРГ, Кнессета Израиля, Сената Франции, парламентов Италии, Канады, Словакии, других государств. Депутаты Олий Мажлиса имели возможность ознакомиться с деятельностью девяти парламентов мира, в том числе США, Германии, Бельгии, Австрии и других стран².

Следует сказать, что подобные встречи и контакты открывают возможности для проведения регулярных обменов мнениями, сопоставления и сближения взглядов, нахождения взаимопонимания по актуальным вопросам международного сотрудничества, представляющим взаимный интерес. В этой связи необходимо привести следующие слова главы Узбекистана: «Мы представляем будущее нашего государства и общества не замкнутым в свои рамки, а в масштабах освоения общечеловеческих и демократических ценностей. Мы видим это будущее в том, чтобы, используя опыт развитых стран, внедрять в наше сознание, в свою жизнь испытанные методы управления государством и обществом, обеспечивая свободы человека и свободу мысли. Мы стремимся к свободной и про-

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 211-212.

² Текущий архив Контрольно-информационного отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2000. Дело № 8а. С. 32.

цветающей жизни в дружбе и согласии со всем просвещенным миром, международным сообществом”¹.

Для Республики Узбекистан, как страны, в которой институты парламентаризма находятся в стадии становления и развития, особенно важным направлением межпарламентских связей является информационный обмен. В ходе реализации этой задачи депутаты Олий Мажлиса активно включились в изучение опыта парламентаризма целого ряда стран и, прежде всего, стран с развитой демократией. Изучая законы других стран, парламентарии Узбекистана рассматривают их через призму менталитета своего народа, потенциала страны, возможности применения после соответствующей переработки. С другой стороны, практика показывает, что депутаты ряда стран, в том числе Украины, Таджикистана, России, Кыргызстана, Казахстана, Грузии, скрупулезно изучают законодательную деятельность Парламента Узбекистана, принятые им уникальные законы, не имеющие аналогов в мировой практике, применяют опыт Олий Мажлиса в своей практике.

В целях развития и углубления двустороннего парламентского сотрудничества, а также учитывая возрастающий авторитет Олий Мажлиса в международных парламентских институтах, парламентарии ряда стран образовали группы депутатов по связям с Олий Мажлисом Республики Узбекистан. Например, в апреле 1995 года такие группы образовали Республика Корея и Республика Латвия, в марте 1996 года — Япония, в мае 1996 года — Россия, в июле 1996 года — Турция, в сентябре 1996 года — Великобритания, в январе 1997 года — Кыргызская Республика, в ноябре 1997 года — Франция, в декабре 1997 года — Израиль².

Проводимая независимая внешняя политика Республики Узбекистан сделала возможным вступление Парламента Узбекистана в ряд представительных международных парламентских организаций. В их числе Межпарламентский Союз, образованный более ста лет назад, в 1889 году, и членами которого на сентябрь 1998 года являлись парламентские группы 137 государств³. В сентябре 1992 года на 88-й конференции Межпарламентского Союза, состоявшейся в Стокгольме, Олий Мажлис стал его 117 членом.

В январе 1993 года Парламент Узбекистана стал членом Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Членство в этой организации откры-

¹ Народное слово. 2001. 26 января.

² Текущий архив Отдела по межпарламентским связям Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. Дело № 26. С. 13-14.

³ См.: Романов Р. Роль парламента в государственном управлении/Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 5. С. 41.

вает Олий Мажлису широкую возможность для тесного сотрудничества с парламентариями европейских государств, а также США и Канады, для изучения огромного опыта старейших демократических законодательных органов.

Видное место в системе интеграционных институтов современной Европы занимает Европейский парламент, имеющий самую разветвленную структуру по сравнению с другими международными парламентскими организациями. В связи с этим большое значение имеет тенденция развития отношений между Европейским парламентом и Олий Мажлисом. В ноябре 1994 года в Европарламенте была создана депутатская группа по связям со странами Центральной Азии и Монголии в составе 14 депутатов. В августе 1995 года Олий Мажлисом Республики Узбекистан была образована парламентская группа по связям с Европарламентом. За первые три года работы Олий Мажлиса между представителями Европарламента и Парламента Узбекистана состоялись три раунда официальных встреч. Правовой основой для упрочения деловых контактов между ними является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Европейским союзом. Этот важный документ, подписанный в июне 1996 года, был ратифицирован Олий Мажлисом 30 августа 1996 года¹. После ратификации всеми членами Европейского союза Соглашение было введено в действие. Это обозначило качественно новый этап развития сотрудничества между Узбекистаном и Евросоюзом, в том числе более высокий уровень межпарламентского взаимодействия. Так, в соответствии со статьями 83, 84 и 85 Соглашения был образован совместный Комитет парламентского сотрудничества между Европейским союзом и Узбекистаном, учредительное заседание которого состоялось в июне 2000 года в Брюсселе.

За короткий период времени Олий Мажлис стал не только членом авторитетных межпарламентских организаций, но и активным участником их деятельности. Несмотря на свою молодость, Парламент Узбекистана вносит существенный вклад в становление современного международного права — общедемократического по своему содержанию. Сегодня голоса парламентариев Узбекистана все громче звучат на международной арене и не могут не приниматься во внимание.

Именно по инициативе и в результате активной работы парламентариев Узбекистана был внесен ряд изменений и дополнений в

¹ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 9. С. 371.

проекты резолюций, решений и других документов, принятых на различных форумах межпарламентских организаций. Так, поправки, внесенные парламентской делегацией Узбекистана, были учтены в пунктах "h" и "i" статьи 26 Стокгольмской декларации, принятой 9 июля 1996 года Парламентской Ассамблеей ОБСЕ. Или, например, предложения парламентской делегации Узбекистана по вопросам активизации деятельности ОБСЕ в регионах, граничащих с зоной ОБСЕ и являющихся потенциальными источниками нестабильности, высказанные на VII сессии ОБСЕ 8 июля 1998 года в Копенгагене, нашли свое отражение в пункте 12 Резолюции Парламентской Ассамблеи ОБСЕ¹. Такое активное участие Узбекистана в международных организациях повышает статус самих парламентариев, их ответственность.

Говоря о всевозрастающем авторитете Узбекистана на мировой политической арене, его парламента, уместно отметить, что в июле 1995 года на четвертой ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в Оттаве, в условиях сильнейшей конкуренции с представителями парламентов таких стран, как Болгария, Италия, Турция, Председатель Олий Мажлиса Республики Узбекистан большинством голосов был избран заместителем Председателя Парламентской Ассамблеи ОБСЕ². Необходимо отметить и то, что именно в Ташкенте, впервые на постсоветском пространстве, в сентябре 1997 года прошли заседание расширенного бюро и семинар Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. На этом семинаре, в котором участвовали парламентские делегации из 30 стран Европы, США, Центральной Азии и Кавказа, рассматривались вопросы региональной безопасности и политические, социальные, гуманитарные аспекты в Центральной Азии и на Кавказе. Проведение заседания расширенного бюро и семинара Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в Ташкенте показало, что Узбекистан пользуется высоким авторитетом среди зарубежных парламентариев, возросли политический вес и влияние Олий Мажлиса в международном парламентском движении. Итоги работы семинара имели огромный позитивный резонанс в регионе ОБСЕ. Государства-члены ОБСЕ отметили большой прогресс Узбекистана в построении демократических институтов. И, самое главное, поддержали видение и предложения Узбекистана по урегули-

¹ Текущий архив Отдела по межпарламентским связям Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. Дело № 26. С. 2-5.

² См.: Парламентская Ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Стокгольм, 1996. С. 15.

рованию конфликтов в регионе и разработке новой системы неделимой и всеобъемлющей безопасности.

Изложенное свидетельствует о том, что Парламент Узбекистана в своей деятельности по участию в межпарламентских организациях находится на правильном пути. Вместе с тем предстоит еще многое сделать. Прежде всего, по нашему мнению, представители Олий Мажлиса должны активнее использовать трибуны Межпарламентского Союза, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ и других международных межпарламентских институтов для доведения полной и объективной информации о преобразованиях, происходящих в Узбекистане, в каждом принимаемом международном документе находить интересы своей страны, вносить свою существенную лепту в создание международных правовых норм.

Думается, целесообразно было бы изучить и возможность образования отдельных постоянных депутатских групп, представляющих Олий Мажлис в различных межпарламентских организациях, а также групп депутатов по связям с парламентами других стран. Это позволило бы профессионально, со знанием дела работать в структурах межпарламентских организаций, устанавливать тесные, постоянные контакты с парламентариями других стран и техническим персоналом международных организаций. Все это в итоге служило бы интересам и авторитету Узбекистана.

Пятое. В число особых направлений внешней политики Республики Узбекистан входит развитие сотрудничества с государствами-участниками Содружества независимых государств. Ибо изначально СНГ представлялось как приемлемый для всех стран, его образующих, механизм, необходимый инструмент совместных усилий в направлении к экономической интеграции, взаимовыгодному и равноправному сотрудничеству. В этой связи Президент Узбекистана И.А. Каримов сказал: "Мы хотели бы видеть в СНГ интеграцию подлинно независимых, суверенных государств"¹. Исходя из этих целей, Олий Мажлис поддерживает и развивает двусторонние связи со всеми парламентами государств-участников СНГ. Но при этом Парламент Узбекистана остается единственным парламентом в СНГ, не участвующим в работе Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Думается, очень важно здесь аргументировать позицию депутатов Олий Мажлиса.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что Узбекистан последовательно выступает против создания наднациональных надстроек в

¹ Каримов Ислам. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. Т.: Узбекистон, 1997. С. 303.

структуре СНГ, какими бы “благородными” целями они ни руководствовались. Создание надгосударственных институтов неизбежно приведет к ограничению самостоятельности государств-участников СНГ. Делегирование Межпарламентской Ассамблеи прав на выработку моделей законопроектов для стран СНГ, по нашему мнению, постепенно приведет к монополизации законотворческой инициативы в рамках Содружества и созданию надгосударственного органа, решения которого будут обязательными для всех участников Межпарламентской Ассамблеи. В образовании Межпарламентской Ассамблеи СНГ депутаты Олий Мажлиса видят в перспективе возможность ущемления интересов национальных парламентов и суверенитета в целом. Предпосылки к этому уже имеются. Иначе как объяснить хотя бы такой факт, что с июня 1992 года, с момента образования, беспрерывно председателем этой организации является представитель России. О каком равноправии участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ в этом случае может идти речь?

Кроме того, Межпарламентская Ассамблея стран СНГ была призвана выполнять роль органа, изучающего национальные законодательства и создающего модельные законы для стран-членов СНГ. Тем самым предусматривалось, что эта организация будет способствовать созданию правовых основ новых суверенных государств. Эта цель на сегодняшний день не достигнута. В условиях создания национальной государственности и укрепления независимости вновь образованных на постсоветском пространстве государств требовалась быстрейшая наработка необходимых нормативных актов, форсирование процессов, направленных на ликвидацию правового вакуума. Для этого Межпарламентская Ассамблея оказалась слишком неудобной и неповоротливой. К примеру, с момента основания до начала 1998 года Межпарламентская Ассамблея приняла чуть более 50 модельных актов¹. Причем часто принятие модельного закона в той или иной отрасли отставало от законотворчества в Республике Узбекистан. Так, например, как пишет российский правовед Б.В. Волженкин, в период работы над модельным Уголовным кодексом только одна страна, входящая в СНГ, — Республика Узбекистан — имела свой Уголовный кодекс, принятый в постсоветский период, на основе новых подходов к уголовному законодательству².

¹ См.: Парламентское право России: Учебное пособие. С. 213.

² См.: Волженкин Б.В. Модельное законотворчество СНГ и его применение в национальной законодательной практике // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1998. № 1. С. 24.

Важно подчеркнуть, что Узбекистан в целом оказался впереди всех стран-членов СНГ в вопросах разработки большинства законопроектов, начиная с разработки и принятия Конституции независимого государства. Так, Узбекистан принял свою Конституцию 8 декабря 1992 года, Россия — в декабре 1993 года, Молдова — в июле 1994 года, Таджикистан — в ноябре 1994 года, Кыргызстан — в мае 1995 года, Армения — в июле 1995 года, Грузия и Казахстан — в августе 1995 года, Азербайджан — в ноябре 1995 года, Украина — в июне 1996 года, Белоруссия — в ноябре 1996 года¹.

Необходимо также отметить, что некоторые амбициозные действия депутатов Государственной Думы России, выражающиеся порой даже через принимаемые ими нормативные акты, явно показывают их истинные намерения и всячески отбивают желание работать с ними в Межпарламентской Ассамблее. В подтверждение наших слов приведем один пример.

15 марта 1996 года Государственная Дума России приняла постановление об односторонней денонсации Беловежских соглашений, направленное на воссоздание бывшего СССР. Принятие такого решения — это прямая попытка подорвать государственность не только России, но и других стран, образовавшихся после распада СССР, поставить под сомнение демократические процессы, происходящие в них. Как отмечалось в российской прессе, коммунисты России, по инициативе которых было принято это решение, полагали, что подобная инициатива воспримется бывшими республиками СССР как недружественная, как акт неуважения к суверенитету независимых государств на пространстве бывшего СССР, и следовательно, заметно упадет международный авторитет России и, главным образом, Президента Б. Ельцина². В то же время коммунисты рассчитывали привлечь на свою сторону большую часть российского электората старшего поколения перед очередными президентскими выборами в России.

Такой акт не мог остаться без ответной реакции. Как сказал Президент Узбекистана И.А. Каримов, “народ Узбекистана никогда и никаким образом не позволит сковать себя цепями, снова вернуться к старому режиму. Это ясно, как день”³. Олий Мажлис Республики Узбекистан моментально и адекватно прореагировал,

¹ См.: Развитие конституционного права государств-участников Содружества: общее и особенное. Краткий обзор// Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1998. № 1. С. 65.

² См.: Российские вести. 1996. 15 марта.

³ Каримов Ислам. По пути созидания. Т.: Узбекистон, 1996. Т. 4. С. 295.

продемонстрировав взвешенный и обдуманый подход к решению непростой политической ситуации, возникшей в связи с принятым Государственной Думой России актом. В этот же день, 15 марта 1996 года, состоялось расширенное заседание Кенгаша Олий Мажлиса. Выступившие на заседании Кенгаша отметили, что решение Государственной Думы носит популистский характер и является грубым посягательством на суверенитет Республики Узбекистан, ущемлением политического статуса независимых государств¹. Участники заседания подчеркнули, что с юридической точки зрения решение Государственной Думы является неправомерным, и приняли постановление по этому вопросу².

С 10 по 15 апреля 1996 года состоялись совместные заседания Кенгашей областных, городских и районных уровней Республики Узбекистан, которые дали негативную оценку решению Государственной Думы. По итогам этих заседаний на пятой сессии Олий Мажлиса первого созыва, впервые в истории независимого Узбекистана, был принят оригинальный нормативный акт — совместное постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан и Кенгашей народных депутатов Республики Узбекистан в связи с принятием Государственной Думой решения об односторонней денонсации Беловежских соглашений и некоторыми процессами в межгосударственных отношениях на постсоветском пространстве, в котором, в частности, подчеркивается, что решение Государственной Думы, направленное, по существу, на восстановление СССР, является неправомерным, грубо нарушает общепризнанные нормы и принципы международного права, закрепляющие суверенитет и право народов на самоопределение, право распоряжаться своей судьбой без вмешательства извне³.

Приведенный пример еще раз подтверждает правильность позиции Парламента Узбекистана в вопросах участия в Межпарламентской Ассамблее СНГ. Но эта позиция, как показывает практика, нисколько не мешает развитию двусторонних связей с парламентами стран-членов СНГ. Более того, как сказал Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, “опираясь на уже создан-

¹ См.: Стенографическая запись заседания Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 15 марта 1996 года // Текущий архив Общего отдела Секретариата Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Протокол № 8 от 15 марта 1996 года.

² См.: Постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 206-1 от 15 марта 1996 г. “О решении Государственной Думы Российской Федерации от 15 марта 1996 года” // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 3. С. 77-78.

³ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1996. № 5-6. С. 207-208.

ное в рамках Содружества общее правовое пространство, большое значение сегодня мы придаем развитию тесного двустороннего сотрудничества со странами СНГ”¹.

Поэтому важной стороной внешнеполитической деятельности Олий Мажлиса является расширение двустороннего сотрудничества с парламентами стран-членов СНГ и, прежде всего, с парламентами стран Центральноазиатского региона. Ибо “важнейшим приоритетным направлением внешней политики Узбекистана является укрепление дружеских, братских отношений с суверенными республиками Средней Азии и Казахстана, углубление и дальнейшее развитие с ними тесных социально-экономических отношений, расширение научного и культурного обмена. Странам этого региона исторически свойственно стремление к сотрудничеству. Это определялось не только общими границами, а прежде всего близостью национальных культур, языка, обычаев и традиций”². Несомненно, тесное взаимодействие парламентариев Центральной Азии служит обозначенным И.А. Каримовым целям и образованию благоприятной среды для устойчивого развития региона в целом, способствует формированию его как региона безопасности и стабильности.

Возросшая активность Узбекистана на международной арене, его участие в международных организациях, постоянно расширяющиеся контакты с другими странами требуют от Олий Мажлиса непрерывного поиска и совершенствования форм и методов работы, умения анализировать и прогнозировать развитие межгосударственных отношений. Парламент должен обладать необходимыми условиями для принятия обоснованных решений в области внешней политики, отличающейся особой сложностью и требующей специальных знаний. Несмотря на то что в активе парламента народная мудрость, постоянная связь с электоратом, понимание жизненно важных интересов граждан, парламентарии нуждаются в помощи специалистов высокой квалификации, число которых среди депутатов и сотрудников аппарата Олий Мажлиса ограничено. Депутатам требуются более глубокие знания в области международного права, истории парламентаризма, политической структуры государств мира, общественных движений, особенностей законодательства разных стран. Поэтому в Олий Мажлисе необходимо предусмотреть возможность пользования услугами квалифицированных экспертов, научных учреждений.

¹ Каримов Ислам. Родина священна для каждого. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 3. С. 59.

² Каримов Ислам. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 1. С. 54.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повсеместное распространение и признание в мире идей и принципов парламентаризма придают парламентской деятельности значение мощного фактора общественного развития и социального прогресса. Воздействуя на граждан, общество и государство, парламент, в свою очередь, также испытывает их мощное влияние. От его способности адаптироваться и сохранять устойчивость зависит эффективность парламентских институтов, их демократическая ценность.

Высший представительный орган как выразитель народного суверенитета, его воли должен выступать в качестве не просто законодательного, а, по существу, учредительного органа, устанавливающего систему институтов правовой государственности. Он должен стать гарантом учреждения и реального функционирования национальной правовой государственности. Этот процесс предполагает решение многих теоретических и практических проблем. Разумеется, мы рассмотрели лишь определенную часть важнейших из этих проблем и, при всей их значимости, вопрос только ими не ограничивается. Сложный характер национальных институтов парламентаризма обуславливает необходимость теоретической разработки и практического решения ряда других государственно-правовых проблем. Тем не менее, проведенный анализ позволяет выявить не только те или иные отдельные проблемы, но и сформировать некоторые общие положения о становлении высшего законодательного органа Узбекистана, путях и перспективах его развития.

1. История высшего законодательного органа Узбекистана имеет свои характерные, неповторимые особенности.

Во-первых, парламентаризм в Узбекистане не был желанным для правящих кругов советской империи. Его становление и развитие происходило в острой борьбе с колониальной, авторитарной, самодержавной политикой, проводившейся центральной властью СССР.

Во-вторых, длительное пребывание Узбекистана в составе супердержавы с тоталитарным коммунистическим режимом, соответствующим

щим образом сказалось на развитии в стране парламентаризма как государственного института в общепризнанном, классическом его понятии. Известное положение В.И. Ленина о непризнании парламентаризма как разделения законодательной и исполнительной властей сыграло свою негативную роль. Законодательные органы типа ВЦИК, Верховного Совета, Съезда народных депутатов не соответствовали общей модели парламента, представительство граждан было чисто формальным, а законодательная деятельность значительно ограниченной. Вопреки всем теоретическим постулатам законодательный орган Узбекистана, как в целом и вся государственная власть, фактически был несuverенным, поскольку отсутствие формальных ограничений в осуществлении властных действий сочеталось с реальными ограничениями совершать такие действия со стороны партийных властей в центре и на местах.

В-третьих, накоплен значительный опыт работы и борьбы с авторитарными тенденциями в законотворческой деятельности, который актуален и сейчас, так как “к свободному гражданскому обществу многие государства мира пришли на основе веками накопленного опыта и развития демократических традиций. Мы также мечтаем построить такое общество и стремимся к этому”¹.

Следует признать, что самоорганизации и, в целом, становлению законодательного органа Узбекистана во многом способствовали выявленные его же собственным опытом гибкие приемы и способы эффективных современных парламентских методов. Причем опыт Узбекистана представляет большой интерес и для других стран. Ибо проблемы парламентаризма в странах, освободившихся от тоталитарного режима, весьма специфичны. Парламентские институты в них слабы и неразвиты, парламентаризм создается на руинах тоталитаризма. Становление демократических институтов, в том числе и представительных, проходит в сложной обстановке и имеет противоречивый характер. С одной стороны, проводятся свободные выборы, принимаются новые конституции, создаются важные правовые предпосылки для становления парламентских институтов. А с другой — политическая жизнь характеризуется высокой степенью парадоксальности. Основные проблемы парламентаризма в посттоталитарных странах связаны с трудностями становления развитой многопартийной системы и неразвитостью политической культуры, то есть отсутствием необходимых условий, в которых может эффективно функционировать демократический парламент.

¹ См.: *Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками*. Т.: Узбекистон, 1999. Т.7. С. 295.

2. Можно говорить о четырех крупнейших этапах развития высшего законодательного органа в нашей стране:

первый — становление и развитие этого органа в период 1917—1924 годов, который завершился национально-государственным размежеванием Центральной Азии;

второй — в период 1925—1990 годов, который завершился обретением народом Узбекистана национальной государственности;

третий — в период 1991—1994 годов, который завершился образованием Олий Мажлиса — Парламента Республики Узбекистан;

четвертый — в период с 1995 года по настоящее время, который характеризуется интенсивным развитием институтов парламентаризма.

Важно отметить, что деление на указанные этапы проводится не произвольно, а является следствием проведенного всестороннего и объективного исследования. Каждый этап отличается по порядку формирования, структуре, организации работы, полномочиям высшего законодательного органа страны. Но только начиная с четвертого этапа нарастающее влияние идей и принципов парламентаризма стало преобладающей тенденцией государственного строительства в Узбекистане. Именно на этом этапе парламентаризм становится средоточием приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации, инструментом функционирования.

Своим рождением и становлением в качестве принципиально иной формы организации высшего законодательного органа Олий Мажлис обязан Конституции Республики Узбекистан, принятой 8 декабря 1992 года в условиях независимости, которая коренным образом изменила правовой статус этого преемника Верховного Совета. Конституционно-правовое закрепление Олий Мажлиса знаменует не просто отказ от ранее существовавшего Верховного Совета, а становление и дальнейшее развитие истинного парламентаризма в Узбекистане, учитывающего, безусловно, опыт и традиции парламентаризма развитых демократических стран.

3. Олий Мажлис представляет собой принципиально новую модель в истории высшего законодательного органа Узбекистана.

Сопоставляя порядок формирования и структуру Олий Мажлиса, организацию его работы, законодательную функцию и другие полномочия с аналогичными характеристиками парламентов мира, следует однозначно сказать, что Олий Мажлис является уникальным органом и соответствует высоким демократическим требованиям.

Во-первых, созданная впервые в истории Узбекистана, с учетом мирового опыта, собственная демократическая избирательная си-

стема, являясь важной гарантией необратимости демократических преобразований в стране, обеспечивает проведение свободных и справедливых выборов в Олий Мажлис.

Во-вторых, организационно-институциональные структуры Олий Мажлиса, имея свои особенности, обеспечивают эффективную работу парламента. Благодаря, прежде всего, деятельности организационно-институциональных структур, Парламент Узбекистана обладает свойством концентрировать в себе общественные интересы и открыто выражать их. Это делает Олий Мажлис публичной ареной преодоления противоречий между личностью, обществом и государством, орудием социального компромисса, нахождения баланса интересов между различными политическими силами общества. Олий Мажлис последовательно становится центром общественной жизни, активно отражая общественное мнение и влияя на него. Большую роль в этом начинают играть такие основные организационно-институциональные структуры, как фракции и блоки депутатов Олий Мажлиса. В настоящее время эффективность работы парламента во многом определяется составом и соотношением политических сил его сформировавших и представляющих интересы определенных групп и слоев населения. Парламент — это единственный институт, который представляет политическое сообщество нашей страны не только в целом, но и во всем его многообразии.

Как известно, из всех общественных объединений только политические партии образуются для борьбы за государственную власть. Более того, именно политические партии формируют государственную власть. Любое государство может существовать без той или иной разновидности общественных объединений, но без политических партий не обходится ни одно государство, даже тоталитарное.

А между тем процесс формирования развитой многопартийной системы в Узбекистане несколько затянулся, что является серьезным препятствием на пути становления эффективной государственности и демократической политической системы в целом. Незрелость политических партий отчасти обусловлена слабой социальной структурированностью общества, еще не ставшего гражданским в подлинном смысле слова. В связи с этим глава государства И.А. Каримов говорил: "Необходимо повысить нашу политическую культуру... Каждый человек должен осознать свое место в обществе, ощутить себя органичной частицей общества"¹. Безусловно, со временем эти проблемы найдут свое разрешение.

¹ См.: Каримов Ислам. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на XIV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 14 апреля 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 20.

Но есть субъективные причины, сдерживающие создание развитой многопартийной системы в Узбекистане, которые можно устранить уже сегодня.

Первое. У руководящих органов и должностных лиц политических партий не наблюдается последовательной, четкой, плановой работы, активистам политических партий не хватает фанатичной неистовости в работе, которая могла бы привлечь новых сторонников и вызвать симпатии к партии в целом.

Второе. Партии не имеют идеологических, мозговых центров, которые на основе программных документов разрабатывали бы стратегические и тактические планы партий, определяли бы во всех важнейших общественно-политических мероприятиях Узбекистана позиции и интересы своих партий, отстаивали бы свои идейно-политические платформы, выявляя при этом изъяны идейно-политических платформ других партий.

Третье. Партии не разработали эффективных институтов систематического доведения до общества своих идейно-политических платформ и инициатив. Достаточно вспомнить в этой связи опыт коммунистической партии бывшего СССР, которая имела разветвленную сеть партийных лекторов и агитаторов. Не думаем, что этот опыт необходимо перенимать, но исследовать все возможные варианты в этом вопросе было бы целесообразно.

Четвертое. Партии почти не используют такой выгодный для себя метод, как проявление различных общественно-политических инициатив, делающих их особо популярными.

Пятое. Партии почти не пытаются доводить до общества своих четких позиций по тем или иным событиям общественной и государственной жизни страны. А ведь именно это, прежде всего, позволяет выкристаллизовывать идейно-политические платформы партий.

Устранение вышеперечисленных недостатков позволит не только обрести политическим партиям свое узнаваемое лицо, свой почерк в обществе, значительно пополнить свои ряды, но и дальше развить многопартийную систему Узбекистана.

Исходя из вышеизложенного, на наш взгляд, для Узбекистана, где необходимость развитой многопартийной системы недостаточно укоренилась в общественном сознании, а вопросы внутрипартийного строительства и фракционной деятельности депутатов в парламенте являются сверхактуальными, научный и практический интерес представляет предложение о необходимости формирования

ния в системе юридической науки "партийного права" как подотрасли конституционного (государственного) права, подобно уже существующим подотраслям (избирательное право, парламентское право и др.). Основными источниками этой подотрасли являются Конституция Узбекистана и законы о политических партиях, общественных объединениях, о выборах.

В-третьих, Парламент Узбекистана стал реально и весьма эффективно выполнять законодательную функцию, которая позволяет создавать базовый слой правового обеспечения человека, общества и государства, их взаимодействия. Жить по праву — важнейшая задача реформирования Узбекистана. Это является нелегкой задачей, ибо основанный на отрицании права как главного регулятора общественных отношений правовой нигилизм был заложен в фундамент советской системы. Сыграв крайне негативную роль в период советской империи и пустив глубокие корни в общественном сознании, правовой нигилизм дает свои рецидивы и в настоящее время, являясь определенным тормозом в развитии государственно-правовой системы независимого Узбекистана, в становлении гражданского общества в целом.

Однако период господства идеи верховенства закона назрел. Он наступил в условиях полного обновления законодательства после обретения Узбекистаном независимости. Закон стал приобретать значение первичного регулятора общественных отношений, основного источника права. Следование закону всех граждан, государственных органов, хозяйственных организаций и общественных институтов становится своего рода социальным императивом. Основу современного юридического мировоззрения все больше составляет представление о праве как о воплощении общественного согласия, социальном компромиссе. Основу современного правового сознания населения все больше составляют представления о праве как о средстве проведения и реализации свободы, справедливости, равенства. Именно от уровня правового сознания населения во многом зависит эффективность и действенность законов. Глубокое и правильное понимание законов в значительной мере способствует поддержке и безусловному их соблюдению всеми гражданами. При этом в обществе формируются общие взгляды и представления о государстве, появляется консолидированное политико-правовое мышление, которое становится важным фактором единства и сплоченности народа.

В-четвертых, понимание права не только как нормативно закрепленной, но и реализованной справедливости обусловило по-

вышение роли контрольной функции в деятельности современного Парламента Узбекистана. Но при этом Олий Мажлис не подменяет исполнительную власть, его полномочия в этой области не безграничны. Как говорил бывший Президент Франции Ф. Миттеран, слишком сильный парламент угрожает нормальному функционированию государства, а слишком слабый — демократии¹. В Узбекистане на основе мировой практики выработан целый ряд конституционно-правовых форм, которые позволяют высшему законодательному органу осуществлять контроль за исполнением законов и тем самым играть важную роль в ограничении произвола в общественной жизни и в выполнении задач эффективного государственного управления.

Сила парламентского контроля во многом зависит от постоянной связи с народом, детальной информированности его о ходе выполнения законов, деятельности всех органов власти. Поэтому любая форма парламентского контроля будет действенной только тогда, когда депутаты расширят информационную работу вне парламентских стен, когда результаты проверок, ответы на депутатские запросы будут освещаться в средствах массовой информации. Последнее, кроме того, во многом будет способствовать усилению роли “средств массовой информации как института общественного контроля за исполнением законов и принятых законодательных актов, контроля за выполнением государством и чиновниками своих обязанностей”, о чем говорил глава Узбекистана И.А. Каримов².

В-пятых, становится все более очевидным приобретение Парламентом Узбекистана свойств международного характера. Парламентская дипломатия стала важнейшей составной частью внешней политики государства. При этом в организации внешнеполитической деятельности Олий Мажлиса удалось найти разумную середину между традициями и новациями, успешно внедрить базовые принципы демократического парламентаризма. Это было достигнуто во многом благодаря расширению связей с законодательными органами государств, имеющими многовековые традиции парламентаризма. Олий Мажлис стал использовать трибуну междуна-

¹ Цит. по ст.: *Василевич Г.А.* Конституция и проблемы совершенствования избирательного права в Республике Беларусь // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 151.

² *Каримов Ислам.* Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на XIV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 14 апреля 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 29.

родных парламентских институтов в целях доведения правдивой информации о всех процессах, происходящих в стране, формирования объективного представления в мировом сообществе о Республике Узбекистан, отстаивания интересов и отражения воли народа Узбекистана в принимаемых международных нормативных актах. Не случайно И.А. Каримов отмечал: "...Деятельность Олий Мажлиса, осуществленные им мероприятия для повышения авторитета нашей страны на международной арене я считаю свидетельством того, что, прежде всего, в Узбекистане формируется парламентаризм, свойственный демократическим государствам"¹.

Но необходимо признать и то, что в Узбекистане, к сожалению, пока еще сложно обстоит дело с участием общественности в обсуждении международно-правовых проблем. Беда в том, что не только широкие слои населения, но и многие политики, государственные деятели и даже дипломаты не обладают достаточными знаниями в области международного права. Это неизбежно сказывается на международно-правовом уровне проводимой ими политики, а также функционировании международного права. Об этом говорил Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов 20 августа 1998 года на встрече с руководителями дипломатических и консульских представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах². В связи с этим, по нашему мнению, было бы целесообразно вступившие в силу наиболее важные для Республики Узбекистан международные договоры, решение о согласии на обязательность которых для нашего государства принято парламентом, официально публиковать не только в "Ведомостях Олий Мажлиса Республики Узбекистан", но, как и законы, в более массовых официальных средствах информации — газетах "Халк сузи" и "Народное слово".

Следует широко распространять международно-правовые знания среди всех слоев населения. Речь идет о знаниях, пронизанных новым политическим мышлением, идеями безъядерного, ненасильственного мира. Уже ученик общеобразовательной школы должен иметь элементарные представления о правилах мирного сосуществования государств. Еще более основательно эти правила необходимо изучать в высших учебных заведениях. Международное право должно становиться все более важным элементом общечеловеческой куль-

¹ Каримов Ислам. Свобода Родины — великое счастье: Выступление на XV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 19 августа 1999 года. Т.: Узбекистон, 1999. С. 48-49.

² См.: Народное слово. 1998. 21 августа.

туры, так или иначе входить в жизнь каждого человека. Поэтому, на наш взгляд, необходимо организовать широкую кампанию по повышению международно-правовой грамотности.

4. Как было показано в настоящей работе, советская тоталитарная система организации государственной власти изжила себя не только в формально-юридическом отношении, но и в социально-историческом. И в целом можно сделать вывод, что за весьма короткий срок в Узбекистане, творчески используя большой зарубежный опыт, сформирован настоящий парламент и укреплена законодательная власть, роль которой в коренных преобразованиях трудно переоценить. Позади годы напряженной работы Олий Мажлиса в непростой период укрепления государственной независимости Узбекистана, проведения глубоких демократических, социально-экономических реформ в стране. Президент Узбекистана И.А. Каримов высоко оценил деятельность парламента, его вклад в независимое развитие страны по пути демократии и социального прогресса: "Олий Мажлис стоял во главе всех процессов обновления в социально-политической, духовной и культурной жизни страны, создания законодательной базы реформ и последовательной реализации этих задач"¹.

Вся многогранная деятельность Олий Мажлиса основывалась на принципах и нормах, зафиксированных в Конституции Республики Узбекистан, политико-правовой концепции независимого развития страны, собственной модели реформирования общества, выдвинутой Президентом страны И.А. Каримовым. Депутаты в своей практической деятельности всегда исходили из приоритетов и задач молодого суверенного государства, конкретных целей проводимых в стране демократических реформ, конституционных положений Закона "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан".

А между тем в переходных обществах судьбы парламентов складываются не просто, а порой драматично. Достаточно обратиться к ближайшему опыту некоторых государств, образовавшихся на постсоветском пространстве: расстрел и разгон парламента России, раскол парламентов Беларуси и Украины, парламентский кризис в Казахстане. Это результат нецивилизованной борьбы в обществе, борьбы в условиях отсутствия развитой политической культуры, борьбы, которая, углубляя противоречия, нестабильность власти, дискредитирует идеи парламентаризма и ослабляет само государство.

¹ Каримов Ислам. Свобода Родины — великое счастье: Выступление на XV сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва, 19 августа 1999 г. Т.: Узбекистон, 1999. С. 48.

Парламент — сложный механизм, сложное переплетение партийных, региональных, групповых, личных интересов. Для укрепления парламента нужно, чтобы в общем знаменателе бесчисленных групповых и частных интересов всегда был один универсальный интерес — гражданский мир, межнациональное согласие и благополучие народа.

Парламент является важнейшим институтом в триаде разделения властей. Концентрация в нем общественных интересов и их открытое выражение делает парламент публичной ареной преодоления противоречий между ветвями власти и различными государственными органами, между центром и регионами. Нахождение баланса интересов в рамках компетенции является постоянной задачей парламента. Ибо одним из главных направлений укрепления органов государственной власти является обеспечение их единства и консолидации при соблюдении принципа разделения властей. Этот принцип выступает как безусловное благо в условиях налаженного взаимодействия трех ветвей власти и становится тормозом решения общественных проблем, когда такого взаимодействия нет. Поэтому, говоря о разделении на ветви власти, важно подчеркнуть необходимость их консолидации. В тех странах, где развиты парламентские институты в структурах национальной государственности, давно поняли, что там, где нет консолидации, не может быть и речи о парламентаризме. Наше исследование еще раз подтверждает, что это поняли и депутаты Парламента Республики Узбекистан.

5. В становлении и развитии законодательной власти страны огромная роль принадлежит Президенту Республики Узбекистан И.А. Каримову — основателю национальной государственности независимого Узбекистана. С первых дней образования Олий Мажлиса Президент страны лично уделял большое внимание становлению и развитию парламента нового типа, постоянно заботился о том, чтобы высший орган законодательной власти страны занял достойное место в структуре новой государственности независимого Узбекистана. Неоценимой помощью для всего депутатского корпуса стали программные выступления Президента на сессиях Олий Мажлиса, в которых всегда четко и аргументированно формулировались основные задачи, стоящие перед государством, приоритеты и принципы законодательной деятельности. Президент лично принимал активное участие в работе всех парламентских сессий, был инициатором подготовки и принятия многих законодательных актов.

Именно Президент Узбекистана является автором идеи дальнейшего совершенствования высшего законодательного органа — создания со временем двухпалатного парламента¹. Безусловно, практическая реализация этой идеи — дело не одного дня. Она связана с конституционной реформой, существенным изменением ряда действующих законов, что, в свою очередь, требует всестороннего ее осмысления как политиками, так и учеными. Но безусловно и то, что двухпалатный парламент будет служить дополнительным средством представительства различных общественных сил, укрепит законодательную власть в стране, повысит ее роль в решении важнейших государственных вопросов и, в целом, будет служить гарантом общественной стабильности, межрегионального согласия и территориальной целостности страны. И чем полнее, совершеннее парламентаризм, тем шире, эффективнее его влияние на формирование подлинно народного мандата, выработанного в условиях действенной многопартийности и политического разнообразия.

Как отмечается в юридической литературе, для приведения парламентаризма в рабочее состояние необходима слаженная система норм и правил, определенно и строго рассчитанных на его материально-процессуальное обеспечение. Задача эта, принципиально возложенная на конституционное (государственное) право, широко и предметно формулируется в одной из его подотраслей, именуемой “парламентское право”².

Следует признать, что в Узбекистане разработка концепции парламентского права, тем более преподавания его, далеко отстала от разработки концепции конституционного (государственного) права и его преподавания. Это неудивительно, ибо в сфере парламентского права ни о какой преемственности (ни практической, ни теоретической) от советского периода речи быть не может: там, где не было парламента, не было и парламентского права. И вот уже несколько лет в условиях независимости в режиме парламентского права, опираясь на Конституцию, функционирует Парламент Узбекистана — Олий Мажлис. Поэтому, по мере совершенствования парламентской практики, безусловно, должна отрабатываться и концепция парламентского права Узбекистана. И, думается, время для создания специальных научных работ по парламентскому праву настало. На первом этапе необходимо создать учебное пособие для

¹ См.: Народное слово. 2000. 26 мая.

² См.: Парламентское право России: Учебное пособие. С. 6.

студентов юридических учебных заведений и пособие для практических работников. Причем эти пособия никоим образом не должны конкурировать с учебниками по конституционному (государственному) праву, дублировать их. Если в курсе конституционного (государственного) права Узбекистана решающее место занимают вопросы теории самой Конституции, анализ ее норм и главных конституционно-правовых институтов, то в курсе парламентского права Узбекистана решающее место должны занимать систематизированное изложение вопросов становления и развития парламентских институтов и разъяснение норм процедурно-технологического назначения. Таким образом, имея свой предмет, парламентское право закономерно претендует быть как самостоятельной отраслью права, так и учебной дисциплиной. Поэтому, на наш взгляд, в юридической науке Узбекистана назрела необходимость создания новой самостоятельной юридической дисциплины — “Парламентское право Республики Узбекистан”. Читать же его в рамках конституционного (государственного) права достаточно сложно и сопряжено с большими потерями в донесении знаний как по конституционному (государственному), так и по парламентскому праву.

Целесообразно, видимо, вести преподавание парламентского права в качестве спецкурса, с широким использованием семинаров и факультативных занятий, выделив его из конституционного (государственного) права. Это позволит дать студентам широкое представление о сути парламентского права, прочувствовать его как сильный демократический инструмент целенаправленного конституционно-правового регулирования всей государственно-управленческой системы. Кроме того, реализация предложений по формированию и развитию парламентского права как самостоятельной отрасли юридической науки, несомненно, будет способствовать не только теоретическому, но и практическому развитию истинного парламентаризма в Узбекистане.

В целом курс на построение правового государства и справедливого общества обязывает сегодня юридическую науку ориентировать свои теоретические концепции на реальную социальную политику. Необходимо как можно лучше использовать нынешний благоприятный период для развития юридической науки на благо страны, чтобы сегодняшнее время стало “золотым веком юриспруденции”, а юридическая наука стала поистине теоретическим фундаментом национальной государственности Узбекистана и таких важнейших его институтов, как парламент.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИМЕРНАЯ ПРОГРАММА УЧЕБНОГО КУРСА “ПАРЛАМЕНТСКОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН”

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Тема 1. Парламентское право Республики Узбекистан как самостоятельная отрасль юридической науки и права

Понятие и специфика предмета парламентского права.

Роль, значение и место парламентского права в правовой системе и системе общественных наук.

Конституционное право и парламентское право.

Парламентское право как самостоятельное направление правовых исследований.

Парламентское право — специальная учебная юридическая дисциплина.

Цели и основные задачи преподавания учебного курса парламентского права.

Методы изучения курса парламентского права.

Система учебного курса парламентского права.

Значение парламентского права для подготовки юристов.

Тема 2. Парламентское право: основные понятия и категории

Понятие и этимологическое значение термина “парламент”.

Основные черты, характеризующие парламент.

Функциональное назначение парламента.

Наименование парламентов различных государств мира.

Правовые основы деятельности парламента.

Понятие и особенности парламентаризма.

Парламентаризм — важнейший признак правового государства.

Теория и практика парламентаризма.

Формы государственного устройства и парламентаризм.

Формы правления и парламентаризм.

Парламентская республика.

Тема 3. Становление и развитие парламентского права

Зарождение и истоки парламентского права.

Периодизация развития парламентского права.

Развитие идей о представительных учреждениях в античном мире.

Возникновение и развитие представительных органов государства в средние века.

Развитие парламентских учреждений в Новое время.

Основные тенденции развития парламентаризма и парламентского права в XX веке: взлеты и падения.

Особенности развития парламентаризма в различных странах мира.

Современное парламентское право: исходные идеи и концепции.

Перспективы развития парламентского права в XXI веке.

Глобализация и тенденции развития парламентаризма.

Тема 4. Источники парламентского права

Понятие источника парламентского права.

Основные и дополнительные источники парламентского права.

Система источников парламентского права.

Конституция.

Конституционные законы.

Законы.

Регламент парламента и регламенты палат.

Акты парламента и акты палат.

Нормативно-правовые акты органов исполнительной власти.

Акты Конституционного суда.

Международные договоры.

Особенности источников парламентского права в различных странах мира.

Тема 5. Парламент и его место в структуре органов государственной власти

Разделение ветвей власти и парламент.

Единство государственной власти.

Парламент как высший представительный орган государственной власти.

Понятие и сущность представительства в высшем законодательном органе.

Парламент как высший законодательный орган государственной власти.

Место и роль парламента в системе государственных органов.

Взаимодействие парламента с другими органами государственной власти.

Парламент и основные институты гражданского общества.

Тема 6. Основные принципы и порядок формирования парламента

Общепризнанные принципы и нормы международного права и формирование парламента.

Общее и особенное в практике правового регулирования порядка формирования парламента различных государств.

Понятие и социальная функция выборов.

Выборы как институт непосредственной демократии.

Избирательные системы: мажоритарная, пропорциональная, смешанная.

Организация и порядок проведения выборов.

Периодичность выборов.

Избирательное право: активное и пассивное.

Тема 7. Конституционные модели высших органов законодательной власти

Общая характеристика законодательных органов.

Проблемы процедуры и организации деятельности законодательных органов.

Структура парламента.

Число палат.

Двухпалатная система.

Однопалатная система.

Члены парламента.

Основные организационно-институциональные структуры парламента.

Основные направления деятельности парламента (функции парламента).

Тема 8. Законодательная функция парламента

Понятие законодательного процесса и его стадий.

Законодательная инициатива.

Предварительное рассмотрение законопроектов.
Требования, предъявляемые к законопроектам.
Порядок рассмотрения законопроектов.
Порядок принятия законов.
Подписание (промульгация) законов.
Официальное опубликование законов.

Тема 9. Контрольная функция парламента

Парламентский контроль: понятие и значение.
Парламентский контроль в системе государственного контроля.
Контрольные полномочия парламентов.
Механизм парламентского контроля.
Основные направления парламентского контроля.
Основные формы парламентского контроля.
Бюджетный контроль и другие специфичные формы парламентского контроля.

Комитеты и комиссии парламента в контрольной деятельности законодательной ветви власти.

Институт омбудсманов и другие специализированные институты парламентского контроля.

Тема 10. Межпарламентское сотрудничество

Международные организации межпарламентского сотрудничества.
Межпарламентский союз.
Парламентская ассамблея ОБСЕ.
Европейский парламент.
Ассоциация Азиатских парламентов за мир.
Место и роль международных межпарламентских организаций в системе международных демократических институтов.
Акты международных межпарламентских организаций.
Двустороннее межпарламентское сотрудничество.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Тема 11. Высший орган законодательной власти в период образования узбекской национальной государственности (1917—1924 гг.)

Процесс формирования и развития законодательного органа на территории Узбекистана в условиях советской колониальной системы.

Советы как открыто классовая форма социалистической государственности.

Законодательные органы Туркестанской АССР, Хорезмской и Бухарской народных советских республик.

Порядок формирования и место законодательных органов по конституциям Туркестанской АССР 1918 и 1920 годов, Конституции Хорезмской Народной Социалистической Республики 1920 года и Бухарской Народной Социалистической Республики 1921 года.

Высшие представительные органы Туркестанской АССР как структурные подразделения Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета на местах.

Непризнание принципов парламентаризма и разделения властей при формировании и организации деятельности законодательных органов.

Основные характерные черты органов государственной власти и управления в период возникновения и существования Туркестанской АССР:

- а) отсутствие конкретного разграничения компетенции властей;
- б) отсутствие основных свойств законодательной власти у органов государственной власти, призванных выполнять данную функцию;
- в) выполнение не свойственных им функций;
- г) стремление выполнять функцию законодательной власти несколькими государственными органами.

Тема 12. Правовая основа и формы проявления высшего законодательного органа Узбекской ССР (1924—1990 гг.)

Сущность и роль высшего законодательного органа Узбекистана после национально-государственного размежевания республик Центральной Азии и образования Узбекской ССР.

Порядок формирования, виды и полномочия законодательных органов по Конституции Узбекской ССР 1927 года.

Съезды Советов, ЦИК, Советы и Президиум ЦИКа Советов.

Конституция 1937 года и особенности возникновения и развития Советов как политической основы Узбекской ССР.

Верховный Совет Узбекской ССР: порядок формирования и компетенция.

Президиум Верховного Совета Узбекской ССР: подмена высшего законодательного органа.

Ограничения формально провозглашенной "советской" демократии: нерегулярный созыв сессий Верховного Совета УзССР, су-

жение круга вопросов, рассматриваемых высшим законодательным органом, пассивная работа постоянных комиссий и др.

Порядок формирования и правовое положение высшего законодательного органа по Конституции Узбекской ССР 1978 года.

Соотношение полномочий Верховного Совета УзССР и его Президиума.

Централизация управления государством в бывшем СССР и мнимая роль Верховного Совета УзССР как высшего законодательного органа союзной республики.

Несовместимость принципов парламентаризма с советской формой представительства.

Тема 13. Политическая реформа конца восьмидесятых годов XX века и демократизация порядка формирования высшего законодательного органа государственной власти

Избирательное право как один из фундаментальных институтов в системе институтов политической демократии.

Историческая роль принятых 20 октября 1989 года Закона “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Узбекистан” и Закона “О выборах народных депутатов Республики Узбекистан”

Основные новеллы и отличительные черты избирательного законодательства Узбекистана.

Первые выборы на состязательной основе в высший законодательный орган Узбекистана — проявление социального плюрализма.

Объективные и субъективные трудности на пути реформы избирательной системы: отсутствие развитых политических структур, правящая роль единственной коммунистической партии как конституционной нормы и идеологического постулата и др.

Тема 14. Высший законодательный орган в условиях реформирования политической системы и становления независимости Республики Узбекистан

Новый статус Верховного Совета Узбекистана.

Верховный Совет — первый в истории Узбекистана законодательный орган, имевший постоянно работающих депутатов, то есть депутатов-профессионалов.

Порядок формирования, место и роль Президиума Верховного Совета Узбекистана, его принципиальное отличие от президиума прежнего законодательного органа.

Повышение роли комитетов и комиссий Верховного Совета в деятельности высшего законодательного органа Узбекистана.

Основные направления демократизации деятельности Верховного Совета Узбекистана: гласность в работе, изменения в компетенции, изменения в процедуре подготовки, обсуждения, принятия законов и т.д.

Учреждение поста Президента Республики Узбекистан — важный шаг Верховного Совета в разрушении советской империи и обретении государственной независимости Республики Узбекистан.

Принятие Верховным Советом Узбекистана Декларации о Суверенитете — закрепление основополагающих принципов государственного суверенитета.

Размежевание законодательной компетенции Союза ССР и Республики Узбекистан: “война” между союзными и республиканскими законами.

Заявление Верховного Совета о государственной независимости Республики Узбекистан и принятие Конституционного закона “Об основах государственной независимости Республики Узбекистан” — окончательное поражение социалистической системы и идеи строительства коммунизма.

Принятие Верховным Советом 8 декабря 1992 года Конституции независимого Узбекистана — создание правового фундамента для строительства демократического правового государства и принципиально нового законодательного органа — Олий Мажлиса.

Принятие законов, определяющих полномочия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, а также законов, заложивших нормативную базу рыночной экономики и обеспечивших социальную защиту населения в переходный период.

Зарождение основ новой парламентской системы и отсутствие многопартийности.

Сложности переходного периода и существенные недостатки процессов становления парламентаризма в Узбекистане.

Тема 15. Правовая основа образования Олий Мажлиса

Конституционное право граждан Узбекистана на участие в выборах в Олий Мажлис.

Создание новой избирательной системы.

Конституция независимого Узбекистана как ядро, основа демократической избирательной системы.

Законы “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” и “О гарантиях избирательных прав граждан” — правовые основы

проведения свободных и справедливых демократических выборов в высший законодательный орган.

Основные принципы выборов в Олий Мажлис.

Организация и порядок проведения выборов.

Избирательная кампания.

Условия и порядок выдвижения кандидатов. Регистрация кандидатов. Статус кандидата.

Предвыборная агитация.

Порядок голосования и подсчет голосов.

Определение и обнародование результатов выборов.

Ответственность за нарушение норм избирательного права.

Выборы в Олий Мажлис первого созыва и учет интересов политических сил.

Совершенствование законодательства о выборах в Олий Мажлис.

Закон “О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан” и уточнение правового статуса избирательных комиссий.

Выборы в Олий Мажлис второго созыва — закрепление и дальнейшее развитие особенностей и характера идейно-политической дифференциации нового законодательного органа Узбекистана и возникшей в его рамках расстановки основных партийно-политических сил.

Тема 16. Конституционно-правовой статус Олий Мажлиса

Понятие конституционного статуса Олий Мажлиса.

Олий Мажлис — принципиально новая модель в истории высшего законодательного органа Узбекистана.

Структура Олий Мажлиса.

Место и роль Олий Мажлиса в системе органов государственной власти Республики Узбекистан.

Роль Президента Республики Узбекистан в становлении Олий Мажлиса как Парламента Узбекистана.

Олий Мажлис и Кабинет Министров Республики Узбекистан.

Олий Мажлис и судебные органы.

Олий Мажлис и представительные органы на местах.

Олий Мажлис и органы самоуправления граждан.

Олий Мажлис и общественные объединения граждан.

Тема 17. Олий Мажлис — Парламент Республики Узбекистан

Основные функции Олий Мажлиса.

Основные принципы и порядок работы Олий Мажлиса.

Регламент Олий Мажлиса.

Порядок подготовки сессий и пленарных заседаний Олий Мажлиса.

Порядок проведения сессий и пленарных заседаний Олий Мажлиса.

Виды и порядок голосования.

Принятие решений в Олий Мажлисе.

Председатель и заместители Председателя Олий Мажлиса.

Статус депутата Олий Мажлиса.

Тема 18. Организационно-институциональные структуры Олий Мажлиса

Внутренняя организация Олий Мажлиса.

Особенности организационно-институциональных структур Олий Мажлиса.

Организационно-институциональные структуры Олий Мажлиса в обеспечении деятельности парламента.

Основные организационно-институциональные структуры Олий Мажлиса.

Кенгаш Олий Мажлиса — коллегиальный руководящий орган парламента.

Комитеты и комиссии Олий Мажлиса — важнейшие рабочие органы высшего законодательного органа.

Депутатские фракции и блоки как объединения депутатов, служащие постоянным связующим звеном между органами государственной власти и общественным мнением.

Тема 19. Законодательная деятельность Олий Мажлиса

Понятие и особенности законодательной деятельности Олий Мажлиса.

Законодательный процесс и его стадии.

Законодательная инициатива — первая стадия законодательного процесса.

Субъекты права законодательной инициативы.

Роль Президента Республики Узбекистан в реализации права законодательной инициативы.

Подготовка законопроектов и требования, предъявляемые к ним. Процедура внесения законопроектов.

Обсуждение законопроектов — вторая, самая объемная, стадия законодательного процесса.

Формы обсуждения законопроектов.

Всенародные обсуждения законопроектов.

Обсуждение законопроектов в комитетах и комиссиях Олий Мажлиса — основа законодательного процесса.

Экспертиза законопроектов. Роль Института мониторинга действующего законодательства в работе над законопроектами.

Предварительное рассмотрение законопроектов Кенгашем Олий Мажлиса.

Рассмотрение законопроектов на пленарных заседаниях Олий Мажлиса — наиболее ответственный процесс формирования законопроектов.

Принятие закона — третья стадия законодательного процесса.

Принятие закона путем голосования: а) по статьям; б) по разделам и главам; г) в целом за полный текст.

Открытое и тайное голосование.

Голосование с использованием или без использования электронной системы.

Кворум депутатов при голосовании. Простое и квалифицированное большинство при принятии законов.

Подписание законов — одно из важных звеньев системы сдержек и противовесов.

Заключение группы экспертов по связям с законодательными и судебными органами власти аппарата Президента Республики Узбекистан.

Право отлагательного вето Президента Республики Узбекистан (Президентское вето).

Опубликование (обнародование) законов как самостоятельная четвертая стадия законодательного процесса.

Официальные издания Олий Мажлиса.

Опубликование закона и вступление закона в юридическую силу.

Сроки вступления в силу законов.

Тема 20. Законы Республики Узбекистан и акты Олий Мажлиса

Понятие закона.

Место закона в системе нормативно-правовых актов.

Соотношение права и закона.

Программно-плановая организация законодательной деятельности Олий Мажлиса.

Законодательная техника.

Наука и качественный фактор закона.

Информационная база закона.

Требования, предъявляемые к закону.

Содержание и форма закона.

Логика, стиль и язык закона.

Принцип единства терминологии, применяемой в законах, — гарантия правильности понимания мысли законодателя и единообразного применения закона, важное условие укрепления законности.

Своевременное доведение закона до непосредственных исполнителей.

Эффективность закона.

Акты Олий Мажлиса.

Тема 21. Контрольно-аналитическая деятельность Олий Мажлиса (парламентский контроль)

Сущность контрольной функции Олий Мажлиса.

Основы контрольной деятельности Олий Мажлиса.

Особенности парламентского контроля. Сочетание парламентского контроля с совершенствованием законодательства.

Система парламентского контроля.

Кенгаш, комитеты и комиссии Олий Мажлиса в контрольной деятельности парламента.

Деятельность Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека — часть парламентского механизма контроля за исполнением законов. Другие механизмы парламентского контроля.

Депутатский запрос — традиционная форма контроля.

Парламентские слушания.

Особенности утверждения Государственного бюджета Республики Узбекистан.

Отчет правительства об исполнении бюджета и информация по текущим вопросам.

Специфичные формы парламентского контроля: утверждение указов Президента Республики Узбекистан, назначения, избрания, дача согласия на назначения по предусмотренным в Конституции вопросам.

Участие специалистов и экспертов в контрольно-аналитической деятельности Олий Мажлиса.

Изучение и учет общественного мнения, мониторинг практики реализации законов — важное условие эффективности действия принятых законов.

Тема 22. Внешнеполитическая деятельность Олий Мажлиса

Конституционно-правовые основы внешнеполитической деятельности Олий Мажлиса.

Олий Мажлис как внешнеполитический орган Республики Узбекистан. Парламентская дипломатия — важнейшая составная часть внешнеполитической деятельности государства.

Специфика принципа разделения властей во внешнеполитической деятельности.

Основные составные части внешнеполитической деятельности Олий Мажлиса.

Принятие законов, составляющих политико-правовую основу стратегии и тактики Узбекистана в международных отношениях.

Ратификация международных договоров — важнейшая составная часть внешнеполитической деятельности Олий Мажлиса. Принцип приоритетности общепризнанных норм международного права над национальными.

Публичная и официальная оценка Олий Мажлисом событий международной жизни — проявление внешнеполитических функций парламента. Обращения и заявления Олий Мажлиса.

Олий Мажлис и международные организации межпарламентского сотрудничества. Национальная парламентская группа Олий Мажлиса в международных парламентских организациях.

Развитие всесторонних связей с парламентами других стран — особая задача в международной деятельности Олий Мажлиса. Двустороннее межпарламентское сотрудничество Олий Мажлиса.

Тема 23. Деятельность Олий Мажлиса по рассмотрению обращений граждан

Понятие и сущность обращения граждан с заявлениями, предложениями и жалобами в Олий Мажлис.

Законодательство, гарантирующее право граждан на обращение.

Основные направления работы Олий Мажлиса с обращениями граждан.

Основные формы парламентского реагирования на обращения граждан.

Сотрудничество Олий Мажлиса с исполнительными и судебными органами государственной власти, а также с органами самоуправления граждан и общественными правозащитными организациями по рассмотрению обращений и восстановлению нарушенных прав граждан.

Работа Уполномоченного Олий Мажлиса с обращениями граждан.

Роль обращений граждан в совершенствовании деятельности Олий Мажлиса.

Тема 24. Организационно-правовое и техническое обеспечение работы Олий Мажлиса

Основные механизмы организационно-правового и технического обеспечения работы Олий Мажлиса.

Формирование Секретариата Олий Мажлиса.

Правовые основы деятельности Секретариата Олий Мажлиса.

Основные полномочия Секретариата Олий Мажлиса.

Структура Секретариата Олий Мажлиса.

Основные подразделения Секретариата Олий Мажлиса.

Функции подразделений Секретариата Олий Мажлиса.

Сотрудники Секретариата Олий Мажлиса, их основные права и обязанности.

Институт мониторинга действующего законодательства в системе обеспечения деятельности Олий Мажлиса.

Содействие деятельности Олий Мажлиса со стороны общественных объединений, научных учреждений, внештатных экспертов и др.

Рекомендуемая литература к примерной программе учебного курса “Парламентское право Республики Узбекистан”

Официальные издания

Каримов Ислам. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 1. 349 с.

Каримов Ислам. Наша цель: свободная и процветающая Родина. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 2. 380 с.

Каримов Ислам. Родина священна для каждого. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 3. 348 с.

Каримов Ислам. По пути созидания. Т.: Ўзбекистон, 1996. Т. 4. 348 с.

Каримов Ислам. Мыслить и работать по-новому — требование времени. Т.: Ўзбекистон, 1997. Т. 5. 332 с.

Каримов Ислам. По пути безопасности и стабильного развития. Т.: Ўзбекистон, 1998. Т. 6. 413 с.

Каримов Ислам. Свое будущее мы строим своими руками. Т.: Ўзбекистон, 1999. Т. 7. 382 с.

Каримов Ислам. Наша высшая цель — независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т.: Узбекистан, 2000. Т. 8. 512 с.

Конституция Республики Узбекистан (с изменениями, внесенными Законом Республики Узбекистан от 28 декабря 1993 года). Т.: Узбекистан, 1999. 32 с.

Закон Республики Узбекистан № 336-ХІІ от 31 августа 1991 г. “Об основах государственной независимости Республики Узбекистан”//Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 11. С. 70—71.

Закон Республики Узбекистан № 990-ХІІ от 28 декабря 1993 г. “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”//Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 1. С. 76—97.

Закон Республики Узбекистан № 1051-ХІІ от 5 мая 1994 г. “О гарантиях избирательных прав граждан”//Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 5. С. 191—194.

Конституционный закон Республики Узбекистан № 2011-ХІІ от 22 сентября 1994 г. “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 10. С. 81—91.

Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 49-І от 5 мая 1995 г. “Об утверждении Регламента Олий Мажлиса Республики Узбекистан”//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 165—183.

Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 50-І от 5 мая 1995 г. “Об утверждении Положения о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан”//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 184—191.

Закон Республики Узбекистан № 66-І от 6 мая 1995 г. “О статусе депутатов в Республике Узбекистан”//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995. № 6. С. 211—224.

Закон Республики Узбекистан № 481-І от 30 августа 1997 г. “О подготовке законодательных актов Республики Узбекистан”//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997. № 9. С. 361—369.

Закон Республики Узбекистан № 613-І от 30 апреля 1998 г. “О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан”//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 5-6. С. 366—371.

Постановление Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 806-І от 19 августа 1999 г. “Об отчете о деятельности Олий Мажлиса

Республики Узбекистан и его руководства в 1995—1999 годах”// Вестники Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999. № 9. С. 201—214.

Книги

Амеллер М. Парламенты /Пер. с англ. М.: Прогресс, 1967. 512 с.

Балтаев А.Р. Законодательная власть в Республике Узбекистан. Т.: Академия МВД РУз, 1996. 66 с.

Горгес Р. Так работают правительство и парламент. М.: Дело, 1993. 96 с.

Депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. Т.: Ўзбекистон, 1995. 356 с.

Законодательная техника /Под ред. Д.А. Керимова. Л.: Изд-во ЛГУ, 1965. 143 с.

Исламов З.М. Из истории теорий политико-правовых реформ. Т.: Ўзбекистон, 1992. 103 с.

Он же. Общество, государство, право: В 2-х т. Т.: Адолат, 1997.

Керимов Д.А. Законодательная техника. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 1997. 136 с.

Он же. Законодательная техника: [Научно-методическое и учебное пособие]. М.: Норма-Инфра, 1998. 127 с.

Комментарий к Закону Республики Узбекистан “Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (омбудсмане)”/Отв. ред. С.Ш. Рашидова. Т.: Адолат, 1998. 51 с.

Конституции мира [Сборник конституций государств мира]/Сост. и авт. введения, вступ. статей У. Таджиханов и А.Х. Саидов. Т.: Академия МВД РУз, 1997. Т. 1. 448 с.; Т. 2. 480 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М.: Бек, 1995—1997, 1995. Т. 1—2. 778 с.; 1997. Т. 3. 764 с.

Конституционное развитие Узбекской ССР /Отв. ред. А. И. Ишанов, М.М. Файзиев. Т.: Фан, 1986. 178 с.

Конституция Российской Федерации: [Комментарий]/Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. 624 с.

Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М.: Наука, 1988. 170 с.

Крылова И.С. Европейский парламент. М.: Наука, 1987. 190 с.

Левитин Л. Узбекистан на историческом повороте. М.: Вагриус, 2001. 351 с.

Левитин Л., Карлайл Д. Ислам Каримов — Президент нового Узбекистана. Т.: Ўзбекистон, 1996. 145 с.

Лившиц Р.З. Современная теория права: [Краткий очерк]. М., 1992. 93 с.

Он же. Теория права: Учебник. М.: Бек, 1994. 224 с.

Материалы рабочего семинара-совещания окружных избирательных комиссий по выборам в Олий Мажлис Республики Узбекистан (14—16 ноября 1994 г.). Т.: Ўзбекистон, 1994. 264 с.

Общая теория права: Учебник для юридических вузов/ Под общ. ред. А.С. Пиголкина. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1995. 384 с.

Парламенты мира: Сб. М.: Интерпракс, 1991. 624 с.

Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. 145 с.

Политические партии и движения в Узбекистане. 3-е изд. 1999. 24 с.

Политические проблемы теории государства. М., 1993. 96 с.

Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан: вопросы реформы, законодательство и зарубежный опыт (юридические и политологические заметки). Т.: Ўзбекистон, 1993. 40 с.

Сравнительное конституционное право/Отв. ред. В.Е. Чиркин. М.: Манускрипт, 1996. 729 с.

Уразаев Ш.З. Модель закона: какой ей быть? Т.: Фан, 1990. 48 с.

Халилов Э.Х. Парламент Республики Узбекистан: деятельность Олий Мажлиса первого созыва. Т.: Ўзбекистон, 1999. 80 с. На узб. и рус. яз.

Он же. Становление и развитие избирательного законодательства Узбекистана (Правовые основы формирования Олий Мажлиса). Т.: Ўзбекистон, 1999. 96 с.

Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М.: Форум-инфра-М, 1998. 288 с.

Ямбрузич Э.С. Толкование международных договоров. Теория и реальность. Нью-Йорк, 1987. 298 с.

Азизхўжаев А.А. Демократия — халқ ҳокимияти демақдир. Т.: Шарқ, 1996. 22 б.

Бобоев Ҳ., Қаҳҳоров А. Демократик Конституциянинг ижтимоий-ҳуқуқий қирралари. Т.: Ўзбекистон, 2000. 78 б.

Иккинчи чақириқ Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси. Т., 2000. 199 б.

Қаюмов Р.Қ. Ўзбекистон Республикасининг конституциявий ҳуқуқи. Дарслик. Т.: Адолат, 1998. 400 б.

Қонун ва тил. Т.: Иқтисодиёт ва ҳуқуқ дунёси. 1997. 224 б.

Одилқориев Ҳ.Т. Ўзбекистон Республикасида қонун чиқариш жараёни. Т.: Ўзбекистон, 1995. 208 б.

Саидов А.Х. Қиёсий конституцияшунослик. Т.: Академия МВД РУз, 1993. 112 б.

Ўзбекистон Республикаси Конституциясига шарҳ. Т.: Ўзбекистон, 1995. 304 б.

Хусанов О.Т. Ўзбекистон Республикаси давлат органлари. Т.: Шарқ, 1996. 76 б.

Статьи

Акаемов П. Парламентарии стран СНГ сближаются // Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 3. С. 17—21.

Балтаев А.Р. Законодательная деятельность Олий Мажлиси // Общественные науки в Узбекистане. 1997. № 12. С. 18—23.

Бессарабов В. Парламент и законотворчество // Законность. 1999. № 4. С. 22—26.

Васильев Р.Ф. О понятии правового акта. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 3—25.

Евланов И.А., Лысенко В.И. Избирательное право Республики Узбекистан // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 2. С. 58—69.

Калмыков М. Так сколько партий нужно обществу? // Эхо планеты. 2000. № 13. С. 5—9.

Каспаров Э.Р. Конституционные основы системы органов государственной власти в Республике Узбекистан // Общественные науки в Узбекистане. 1997. № 12. С. 12—18.

Керимов А.Д. Парламентские представительства как средство контроля за исполнительной властью (Пятая Французская Республика) // Государство и право. 1992. № 7. С. 139—147.

Он же. Французские политические деятели, юристы — за расширение полномочий парламента // Государство и право. 1995. № 6. С. 110—116.

Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 5—13.

Котенков А.А. Президент — Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе (статья 1) // Государство и право. 1998. № 9. С. 5—8.

Кутейников А.Е. Национальные парламенты и международные организации//Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1999. № 2. С. 120—135.

Лопатин В.Н. Причины проблем нашего законодательства кроются в самом процессе законотворчества//Юридический мир. 1998. № 7. С. 7—9.

Лукашук И.И. Внешняя политика: Президент и парламент//Государство и право. 1996. № 7. С. 138—144.

Платонов В.М. Закон должен служить свободе и праву//Закон и право. 2000. № 1. С. 7—12.

Развитие конституционного права государств-участников Содружества: общее и особенное [Краткий обзор]//Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1998. № 1. С. 64—66.

Романов Р. Роль парламента в государственном управлении//Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 5. С. 41—43.

Старостина И.А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика//Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1998. № 1. С. 40—55.

Сырых В.М. Воистину ли нормы законов истинны?//Государство и право. 1996. № 7. С. 26—33.

Файзуллаев Т. Основной Закон Республики Узбекистан//Общественные науки в Узбекистане. 1997. № 12. С. 3—11.

Хабарова Т., Хабаров С. Европейский парламент//Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 1. С. 74—75.

Хабаров С.А. Европейские парламентские организации (правовые аспекты)//Государство и право. 1997. № 1. С. 92—99.

Халилов Э.Х. Основные приоритеты Парламента Узбекистана на пороге и в начале XXI века// Хуқуқ-Право-Law. 2000. № 2. С.3—8.

Электоральная активность населения Узбекистана (Некоторые результаты социологического опроса о партиях)//Демократизация и права человека. 1999. № 2. С. 120—122.

Кўчимов Ш. Ўзбек қонунчилиқ техникаси: муаммолар ва ечимлар//Ҳаёт ва қонун. 1998. № 6. 6—8 б.

Файзиев М. Янги қонунларни тайёрлаш тўғрисидаги қонун//Хуқуқ-Право. 1998. № 1. 57—59 б.

Халилов Э.Х. Мамлакат тараққиётининг ҳозирги босқичида Олий Мажлис фаолитининг асосий йўналишлари //Ҳаёт ва қонун. 1998. № 5. 2—11 б.

Халилов Э.Х. Ўзбекистонда Парламентаризм мактабининг илк сабоқлари// Қонун ҳимоясида. 2000. № 8. 3—8 б.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

ОБ ОЛИЙ МАЖЛИСЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

*(Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994.
№ 10. Ст. 250; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан.
2000. № 5—6. Ст. 153)*

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Правовой статус Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Олий Мажлис Республики Узбекистан является высшим государственным представительным органом, осуществляющим законодательную власть в республике.

Олий Мажлис правомочен принять к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан к его полномочиям.

Олий Мажлис Республики Узбекистан является однопалатным органом.

Олий Мажлис состоит из 250 депутатов, избираемых по территориальным одномандатным избирательным округам на многопартийной основе.

Постоянный и эффективный характер деятельности Олий Мажлиса обеспечивается работой его сессий, Кенгаша Олий Мажлиса, комитетов и комиссий Олий Мажлиса и депутатов.

Статья 2. Выборы в Олий Мажлис Республики Узбекистан

Порядок подготовки и проведения выборов Олий Мажлиса определяется Законом Республики Узбекистан “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” и издаваемых в соответствии с ним иными актами законодательства.

Статья 3. Срок полномочий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Срок полномочий Олий Мажлиса Республики Узбекистан — пять лет.

По истечении срока своих полномочий Олий Мажлис продолжает свою деятельность вплоть до начала работы Олий Мажлиса нового созыва.

Статья 4. Полномочия Олий Мажлиса Республики Узбекистан

К полномочиям Олий Мажлиса Республики Узбекистан относятся:

1) принятие Конституции Республики Узбекистан, внесение в нее изменений и дополнений;

2) принятие законов Республики Узбекистан, внесение в них изменений и дополнений;

3) определение основных направлений внутренней и внешней политики Республики Узбекистан и принятие стратегических государственных программ на основании предложений Кабинета Министров;

4) определение системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан;

5) принятие в состав Республики Узбекистан новых государственных образований и утверждение решений о выходе их из состава Республики Узбекистан;

6) законодательное регулирование таможенного, валютного и кредитного дела;

7) законодательное регулирование вопросов административно-территориального устройства, изменение границ Республики Узбекистан;

8) принятие по представлению Кабинета Министров бюджета Республики Узбекистан и контроль за его исполнением, установление налогов и других обязательных платежей;

9) назначение выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан и местные представительные органы; образование Центральной избирательной комиссии;

10) назначение даты выборов Президента Республики Узбекистан по истечении срока его полномочий в соответствии с Конституцией Республики Узбекистан;

11) избрание Председателя Олий Мажлиса Республики Узбекистан и его заместителей;

12) избрание Конституционного суда Республики Узбекистан;

13) избрание Верховного суда Республики Узбекистан;

14) избрание Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан;

14) избрание Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека и его заместителя;

15) по представлению Президента Республики Узбекистан назначение и освобождение от должности председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы;

16) утверждение указов Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности Премьер-министра, его первого заместителя, заместителей Премьер-министра, членов Кабинета Министров;

17) утверждение указов Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора Республики Узбекистан и его заместителей;

18) по представлению Президента Республики Узбекистан назначение и освобождение от должности председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан;

19) утверждение указов Президента Республики Узбекистан об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления;

20) утверждение указов Президента Республики Узбекистан об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении и прекращении действия чрезвычайного положения;

21) ратификация и денонсация международных договоров и соглашений;

22) учреждение государственных наград и званий;

23) образование, упразднение, переименование районов, городов, областей и изменение их границ;

24) осуществление иных полномочий, предусмотренных Конституцией Республики Узбекистан и настоящим Законом.

Статья 5. Депутат Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Депутат Олий Мажлиса является представителем своих избирателей, а также соответствующей политической партии или соответствующего представительного органа власти, выдвинувших его кандидатом в депутаты.

При исполнении своих обязанностей депутат руководствуется Конституцией и законодательством Республики Узбекистан.

Срок полномочий депутата Олий Мажлиса — пять лет. Полномочия депутата Олий Мажлиса прекращаются досрочно в случае: сложения им полномочий;

избрания или назначения его на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением депутатских полномочий;

вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
признания его судом недееспособным;
отзыва;
утраты гражданства Республики Узбекистан;
его смерти.

Полномочия депутата Олий Мажлиса могут быть прекращены досрочно и в других случаях, предусмотренных законом. Права, обязанности и гарантии деятельности депутата Олий Мажлиса определяются законодательными актами Республики Узбекистан.

Депутатам Олий Мажлиса в установленном порядке возмещаются расходы, связанные с депутатской деятельностью. Депутаты, работающие в Олий Мажлисе на постоянной основе, на период своих полномочий не могут занимать какую-либо иную оплачиваемую должность, заниматься предпринимательской деятельностью.

Депутат Олий Мажлиса пользуется правом неприкосновенности. Он не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Олий Мажлиса, а в период между сессиями — без согласия Кенгаша Олий Мажлиса, о чем должно быть доведено до сведения депутатов на очередной сессии.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФОРМА РАБОТЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Статья 6. Сессия Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Организационной формой работы Олий Мажлиса Республики Узбекистан является сессия.

Сессия Олий Мажлиса открывается и закрывается на его заседаниях.

Сессия Олий Мажлиса состоит из его заседаний, а также проводимых в период между ними заседаний комитетов и комиссий, других органов Олий Мажлиса.

Сессии Олий Мажлиса созываются не реже чем два раза в год.

Статья 7. Заседания Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Первое после выборов заседание Олий Мажлиса созывается Центральной избирательной комиссией не позднее чем через два месяца после выборов.

Первое заседание первой сессии Олий Мажлиса открывается и ведется Председателем Центральной избирательной комиссии до избрания Председателя Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Заседание Олий Мажлиса Республики Узбекистан является правомочным, если в его работе участвует не менее двух третей от общего числа всех депутатов.

Исключительно на заседаниях принимаются законы и иные решения Олий Мажлиса.

В заседании Олий Мажлиса и его органов могут участвовать Президент Республики Узбекистан, Премьер-министр и члены Кабинета Министров, председатели Конституционного суда, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда, Генеральный прокурор, председатель правления Центрального банка.

Статья 8. Внеочередная сессия Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Внеочередная сессия Олий Мажлиса Республики Узбекистан созывается Председателем Олий Мажлиса по его инициативе либо по предложению Президента Республики Узбекистан, Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан или не менее одной трети депутатов Олий Мажлиса.

Глава III. АКТЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Статья 9. Принятие актов Олий Мажлисом Республики Узбекистан

Олий Мажлис Республики Узбекистан принимает Конституцию Республики Узбекистан, конституционные законы, законы, постановления и другие акты.

Конституция Республики Узбекистан, законы, изменяющие и дополняющие Конституцию, а также другие конституционные законы принимаются большинством, не менее чем двумя третями от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

Олий Мажлис Республики Узбекистан может принять закон об изменениях и поправках к Конституции в течение шести месяцев после внесения соответствующего предложения с учетом его широкого обсуждения. Если Олий Мажлис Республики Узбекистан отклонил предложение об изменении Конституции, оно может быть возобновлено не ранее чем через год.

Законы, постановления и другие акты принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

Статья 10. Опубликование актов Олий Мажлиса Республики Узбекистан и вступление их в силу

Опубликование законов Республики Узбекистан, других нормативных актов Олий Мажлиса является обязательным условием их применения.

Законы Республики Узбекистан, другие нормативные акты Олий Мажлиса публикуются не позже чем в недельный срок после их подписания и вступают в силу по истечении десяти дней после их опубликования, если иное не установлено в самих актах.

Статья 11. Контроль за исполнением актов Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Олий Мажлис Республики Узбекистан осуществляет контроль за исполнением законов и иных актов Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Глава IV. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН И ЕГО ЗАМЕСТИТЕЛИ

Статья 12. Председатель Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Председатель Олий Мажлиса избирается Олий Мажлисом Республики Узбекистан из числа депутатов тайным голосованием на срок полномочий Олий Мажлиса.

Одно и то же лицо не может быть избрано Председателем Олий Мажлиса более чем на два срока подряд.

Председатель Олий Мажлиса может быть досрочно отозван по решению Олий Мажлиса, принятому более чем двумя третями депутатов тайным голосованием.

Статья 13. Полномочия Председателя Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Председатель Олий Мажлиса Республики Узбекистан:

- 1) осуществляет общее руководство подготовкой вопросов, вносимых на обсуждение Олий Мажлиса;
- 2) созывает сессии Олий Мажлиса, формирует совместно с председателями комитетов и комиссий предложения к ее повестке дня

в соответствии с установленным порядком (Регламентом Олий Мажлиса);

3) председательствует на заседаниях Олий Мажлиса и его Кенгаша;

4) координирует деятельность комитетов и комиссий Олий Мажлиса;

5) организует контроль за исполнением законов и постановлений Олий Мажлиса;

6) руководит работой по осуществлению межпарламентских связей и деятельностью групп, связанных с работой международных парламентских организаций;

7) представляет Олий Мажлису кандидатуры для избрания заместителей Председателя Олий Мажлиса, председателей комитетов и комиссий Олий Мажлиса;

8) по представлению председателей комитетов и комиссий назначает по согласованию с Кенгашем Олий Мажлиса заместителей председателей и секретарей комитетов и комиссий;

9) по предложению председателей комитетов и комиссий вносит изменения в состав комитетов и комиссий с последующим внесением на утверждение Олий Мажлиса;

10) осуществляет руководство деятельностью печатных органов Олий Мажлиса;

11) утверждает уставы и составы редакционных коллегий печатных органов Олий Мажлиса и сметы расходов на их содержание;

12) назначает и освобождает по согласованию с Кенгашем Олий Мажлиса от должности редакторов печатных органов Олий Мажлиса;

13) утверждает смету расходов на содержание депутатов и аппарата Олий Мажлиса;

14) подписывает постановления Олий Мажлиса и его Кенгаша. Председатель Олий Мажлиса вправе вносить вопросы, отнесенные к его компетенции, на рассмотрение Кенгаша. По вопросам, входящим в его компетенцию, Председатель Олий Мажлиса Республики Узбекистан издает распоряжения.

Статья 14. Заместители Председателя Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Заместители Председателя Олий Мажлиса избираются из числа депутатов Олий Мажлиса тайным голосованием на срок полномочий Олий Мажлиса.

Одним из заместителей Председателя Олий Мажлиса является представитель Каракалпакстана — депутат Олий Мажлиса.

Заместители Председателя Олий Мажлиса Республики Узбекистан выполняют по поручению Председателя отдельные его функции и замещают Председателя в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей.

Глава V. КЕНГАШ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН, ЕГО СОСТАВ И ПОЛНОМОЧИЯ

Статья 15. Кенгаш Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Для организации работы Олий Мажлиса и осуществления других полномочий, предусмотренных настоящим Законом, на первой сессии образуется Кенгаш Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Статья 16. Состав Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан

В состав Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан входят Председатель Олий Мажлиса, заместители Председателя Олий Мажлиса, председатели комитетов, комиссий (кроме временных), руководители фракций, блоков депутатов Олий Мажлиса.

Статья 17. Полномочия Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Кенгаш Олий Мажлиса Республики Узбекистан:

- 1) готовит предложения по повестке дня и порядку работы сессии Олий Мажлиса;
- 2) заслушивает сообщения комитетов и комиссий Олий Мажлиса о проводимой работе и информации об исполнении законов и иных решений Олий Мажлиса;
- 3) организует планирование законопроектной работы;
- 4) по предложению Председателя Олий Мажлиса предварительно рассматривает проекты законов и другие документы;
- 5) анализирует предложения и замечания депутатов, высказанные на сессии Олий Мажлиса и принимает по ним соответствующее решение;
- 6) в период между сессиями рассматривает вопрос о даче согласия на привлечение депутата Олий Мажлиса к ответственности в случаях и порядке, установленных законодательством;

6¹) назначает и освобождает от должности членов Правления Центрального банка Республики Узбекистан, заместителей Председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы.

7) рассматривает другие вопросы, связанные с работой Олий Мажлиса и эффективным осуществлением депутатами своих полномочий.

По вопросам, входящим в его компетенцию, Кенгаш Олий Мажлиса принимает решения, которые публикуются в установленном порядке.

Глава VI. КОМИТЕТЫ И КОМИССИИ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Статья 18. Избрание комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Олий Мажлис Республики Узбекистан на первой сессии на срок своих полномочий избирает из числа депутатов комитеты, комиссии и их председателей. Комитеты и комиссии создаются для законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, вносимых на рассмотрение Олий Мажлиса, контроля за исполнением законов и иных решений Олий Мажлиса. Перечень и численный состав комитетов и комиссий определяются Олий Мажлисом.

Депутат Олий Мажлиса может быть избран, как правило, членом только одного комитета или комиссии Олий Мажлиса.

В состав комитета и комиссии не могут быть избраны Председатель Олий Мажлиса и его заместители.

Депутат, не избранный в состав комитета, комиссии, вправе участвовать в их работе с совещательным голосом.

Все члены комитетов и комиссий пользуются равными правами.

В случае необходимости Олий Мажлис может образовывать и избирать новые комитеты и комиссии, упразднять и реорганизовывать ранее созданные.

Комитеты и комиссии Олий Мажлиса ответственны перед Олий Мажлисом и подотчетны ему.

Статья 19. Состав комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Комитеты и комиссии избираются Олий Мажлисом в составе председателей и других членов. Заместитель председателя и секре-

тарь комитета, комиссии по представлению председателя комитета, комиссии назначаются из числа членов соответствующего комитета, комиссии Председателем Олий Мажлиса по согласованию с Кенгашем Олий Мажлиса.

Председатели, заместители председателя и секретари комитетов, комиссий (кроме временных) осуществляют свою деятельность, как правило, на постоянной основе.

Статья 20. Временные комиссии Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Олий Мажлис и его Кенгаш для исполнения конкретных поручений может образовывать из числа депутатов временные комиссии. Временные комиссии прекращают свою деятельность после выполнения возложенных на них задач или досрочно по решению Олий Мажлиса или его Кенгаша.

Статья 21. Организация работы комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Комитеты и комиссии Олий Мажлиса организуют работу в соответствии со своими планами, поручениями и рекомендациями Олий Мажлиса, его Председателя и Кенгаша Олий Мажлиса.

Статья 22. Заседания комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Заседания комитетов и комиссий Олий Мажлиса созываются по мере необходимости и проводятся как между заседаниями Олий Мажлиса, так и в период между сессиями.

Заседания комитетов и комиссий Олий Мажлиса правомочны, если на них присутствует не менее половины состава комитета или комиссии.

Заседания комитетов, комиссий Олий Мажлиса, как правило, проводятся открытыми. На заседания могут приглашаться представители государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, специалисты и ученые, которые участвуют в заседаниях с правом совещательного голоса, а также для широкого информирования общественности о деятельности комитетов, комиссий — представители органов печати, телевидения, радио и других средств массовой информации.

В случае необходимости комитет или комиссия могут принять решение о проведении закрытого заседания.

Статья 23. Полномочия комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Комитеты и комиссии Олий Мажлиса:

1) разрабатывают по поручению Олий Мажлиса, его Председателя, Кенгаша Олий Мажлиса или по собственной инициативе проекты законов и иных решений Олий Мажлиса по вопросам, относящимся к их ведению;

2) подготавливают вопросы, связанные с совершенствованием законодательства, вносят предложения по повестке дня сессий Олий Мажлиса;

3) приглашают для участия в работе комитета, комиссии представителей государственных органов, общественных объединений, специалистов и ученых;

4) направляют на научную экспертизу законопроекты, разработанные как самим комитетом или комиссией, так и поступившие в порядке законодательной инициативы, запрашивают по ним заключения Кабинета Министров, мнения соответствующих министерств, государственных комитетов, ведомств, общественных объединений, а также ученых и специалистов;

5) представляют Олий Мажлису или его Кенгашу заключения, замечания и предложения по результатам предварительного рассмотрения переданных на их изучение законопроектов;

6) выступают на заседаниях Олий Мажлиса с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к их ведению;

7) рассматривают направленные им Председателем Олий Мажлиса или Кенгашем Олий Мажлиса проекты бюджета республики, отчеты о его исполнении, а также проекты стратегических государственных программ;

8) вносят в Правительство Республики Узбекистан предложения по вопросам, отнесенным к их ведению;

9) запрашивают по вопросам, относящимся к их ведению, от государственных органов и общественных объединений, должностных лиц документы, письменные заключения, отчетные данные и иные материалы;

10) осуществляют контроль за исполнением законов и иных решений Олий Мажлиса республики;

11) заслушивают сообщения руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств, руководителей Совета Министров Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского го-

родского хокимиятов, предприятий, учреждений, организаций о выполнении законов, других актов Олий Мажлиса, рекомендаций комитетов и комиссий.

Статья 24. Решения комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Комитет или комиссия по рассматриваемым вопросам принимает решение, имеющее рекомендательный характер либо дает заключение. По вопросам, рассматриваемым несколькими комитетами и комиссиями, принимается совместное решение или заключение.

Все вопросы в комитетах и комиссиях решаются простым большинством голосов общего состава членов комитета или комиссии.

Решения комитетов и комиссий, направляемые в государственные органы, общественные объединения, подлежат обязательному рассмотрению ими с сообщением о результатах или о принятых мерах не позднее чем в месячный срок, если иное не установлено в решении.

Глава VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 25. Секретариат Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Для обеспечения деятельности Олий Мажлиса Республики Узбекистан создается Секретариат Олий Мажлиса.

Структура, штаты Секретариата и порядок его работы утверждаются Председателем Олий Мажлиса.

Трудовые отношения работников Секретариата не зависят от срока полномочий Олий Мажлиса.

Статья 26. Расходы Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Расходы Олий Мажлиса Республики Узбекистан предусматриваются при утверждении республиканского бюджета.

Статья 27. Регламент Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Порядок деятельности Олий Мажлиса Республики Узбекистан и его органов определяется Регламентом Олий Мажлиса.

Президент
Республики Узбекистан

И. КАРИМОВ

ЗАКОН
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
О ВЫБОРАХ В ОЛИЙ МАЖЛИС
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

(Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1994. № 1. Ст. 6; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1998. № 3. Ст. 38; 1999. № 9. Ст. 206; 2000. № 5—6. Ст. 153)

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные принципы выборов в Олий Мажлис

Олий Мажлис состоит из двухсот пятидесяти депутатов, избираемых по территориальным одномандатным избирательным округам на многопартийной основе сроком на пять лет.

Депутаты Олий Мажлиса избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Статья 2. Всеобщее избирательное право

Выборы депутатов в Олий Мажлис являются всеобщими. Право избирать имеют граждане Республики Узбекистан, достигшие ко дню выборов 18 лет.

Правом быть избранным в Олий Мажлис обладают граждане Узбекистана, достигшие ко дню выборов 25 лет.

Не могут быть избранными и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Республики Узбекистан не может быть одновременно депутатом более чем в двух представительных органах власти.

Статья 3. Равное избирательное право

Каждый гражданин-избиратель имеет один голос.

Граждане Республики Узбекистан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий обладают равным избирательным правом.

Статья 4. Прямое избирательное право

Депутаты Олий Мажлиса избираются гражданами непосредственно.

Статья 5. Тайное голосование

Голосование на выборах депутатов Олий Мажлиса является свободным и тайным. Контроль за волеизъявлением голосующих не допускается.

Статья 6. Гласность при подготовке и проведении выборов

Подготовку и проведение выборов в Олий Мажлис осуществляют избирательные комиссии открыто и гласно.

Избирательные комиссии информируют граждан о своей работе, об образовании избирательных округов, участков, о составе избирательных комиссий, их местонахождении и времени работы, знакомят со списками избирателей, перечнем участвующих в выборах политических партий, сообщают сведения о кандидатах в депутаты, об итогах голосования и выборов.

Средства массовой информации Республики Узбекистан освещают ход подготовки и проведения выборов.

На всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов, а также в помещениях для голосования в день выборов и при подсчете голосов имеют право участвовать по одному наблюдателю от политических партий, представительных органов власти, инициативных групп избирателей, выдвинувших кандидатов в депутаты, представители печати, телевидения и радио, наблюдатели от других государств, международных организаций и движений. Их полномочия должны быть подтверждены соответствующими документами.

Заинтересованные организации, инициативные группы избирателей заявляют о своих наблюдателях в окружные избирательные комиссии не менее чем за пятнадцать дней до выборов.

Окружная избирательная комиссия в течение пяти дней после получения заявления от заинтересованной организации, инициативной группы избирателей выдает для наблюдателя мандат, образец которого устанавливается Центральной избирательной комиссией Республики Узбекистан.

Наблюдатели имеют право:

присутствовать на собраниях по выдвижению кандидатов в депутаты, заседаниях окружных и участковых избирательных комиссий;

присутствовать на избирательном участке и наблюдать за ходом подготовительной работы, за размещением и опечатыванием избирательных ящиков для голосования, за выдачей гражданам избирательных бюллетеней;

присутствовать при подсчете голосов и составлении протокола участковой избирательной комиссии;

запрашивать и получать заверенные соответствующей избирательной комиссией копии документов о результатах выборов;

сообщать о своих наблюдениях в вышестоящую комиссию, если есть основания считать, что на избирательном участке были допущены нарушения настоящего Закона.

Наблюдателям запрещается:

находиться в кабине для голосования, когда избиратель делает свои отметки в избирательном бюллетене;

оказывать влияние на избирателей, распространять какие-либо агитационные материалы или литературу;

спрашивать у избирателей, за кого они проголосовали, или оказывать какую-либо помощь избирателям при внесении отметок в бюллетень;

вмешиваться в деятельность участковой избирательной комиссии, в том числе при опечатывании избирательных ящиков, их вскрытии, подсчете голосов.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Статья 7. Образование избирательных округов

Для выборов в Олий Мажлис образуется двести пятьдесят территориальных избирательных округов. От каждого избирательного округа избирается один депутат.

Избирательные округа по выборам депутатов в Олий Мажлис образуются Центральной избирательной комиссией по представлению Председателя Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, хокимов областей и города Ташкента. Границы избирательных округов определяются с учетом административно-территориального устройства Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента.

Избирательные округа образуются, как правило, с равной численностью избирателей на всей территории Республики Узбекистан. Норма избирателей на избирательный округ для каждых выборов устанавливается Олий Мажлисом.

Списки избирательных округов с указанием их границ и численности избирателей публикуются Центральной избирательной комиссией не позднее пятнадцати дней после назначения выборов

Статья 8. Порядок и норма образования избирательных участков

Избирательные участки образуются с учетом границ районов, городов, районов в городах с целью создания максимальных удобств для избирателей. Избирательные участки образуются также в воинских частях и входят в избирательные округа по месту расположения частей. Границы избирательных участков не должны пересекать границ избирательных округов.

Избирательные участки могут быть образованы при представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, в санаториях, домах отдыха, в больницах и других стационарных лечебных учреждениях, в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах. Эти избирательные участки входят в избирательные округа по месту их нахождения. Вопрос о приписке к избирательному округу избирательных участков, образуемых за пределами Узбекистана, решается Центральной избирательной комиссией.

Избирательные участки образуются окружными избирательными комиссиями по представлению хокимов городов, районов. В воинских частях избирательные участки образуются окружными избирательными комиссиями по представлению командиров частей или войсковых соединений. При представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах избирательные участки образуются Центральной избирательной комиссией по представлению Министерства иностранных дел Республики Узбекистан.

Избирательные участки образуются не позднее чем на тридцатый день после назначения выборов. В воинских частях, при представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, а также в отдаленных и труднодоступных районах избирательные участки образуются в тот же срок, а в исключительных случаях — не позднее чем за пять дней до выборов.

Избирательные участки образуются, как правило, с числом не менее 20 и не более 3000 избирателей.

Помещение для организации голосования каждому избирательному участку выделяет хокимият района, города.

Окружная избирательная комиссия организует оповещение избирателей о границах каждого избирательного участка с указанием места нахождения участковой избирательной комиссии и помещения для голосования.

III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Статья 9. Система избирательных комиссий

Для организации и проведения выборов в Олий Мажлис образуются:

Центральная избирательная комиссия Республики Узбекистан; окружные избирательные комиссии по выборам в Олий Мажлис; участковые избирательные комиссии.

Статья 10. Образование Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан

Центральная избирательная комиссия Республики Узбекистан образуется в соответствии с Законом Республики Узбекистан “О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан”.

Статья 11. Полномочия Центральной избирательной комиссии

Центральная избирательная комиссия:

1) осуществляет на всей территории республики контроль за исполнением настоящего Закона и обеспечивает его единообразное применение, в пределах своих полномочий издает инструкции и дает разъяснения по вопросам организации выборов;

2) образует избирательные округа, присваивает им наименования и номера;

3) образует окружные избирательные комиссии и публикует сведения о месте их нахождения;

4) направляет работу избирательных комиссий, определяет порядок внесения изменений в их состав, может самостоятельно или по представлению Генерального прокурора республики отменять решения окружных избирательных комиссий по выборам депутатов в Олий Мажлис в случаях, если эти решения противоречат настоящему Закону;

5) решает вопросы о приписке к избирательному округу избирательных участков, образуемых за пределами Республики Узбекистан;

6) принимает соответствующие документы от политических партий, представительных органов власти, инициативных групп избирателей, выдвигающих кандидатов в депутаты;

7) регистрирует кандидатов в депутаты;

8) обеспечивает кандидатам в депутаты равные условия для участия в избирательной кампании;

9) распределяет денежные средства по избирательным комиссиям, контролирует обеспечение избирательных комиссий помещениями, транспортом и средствами связи, рассматривает другие вопросы материально-технического обеспечения выборов;

10) устанавливает образцы и формы избирательных бюллетеней по выборам депутатов Олий Мажлиса, списков избирателей, подписных листов, протоколов избирательных комиссий, других избирательных документов, образцы избирательных ящиков и печатей избирательных комиссий, порядок хранения избирательных документов;

11) заслушивает сообщения представителей политических партий, министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан, местных органов государственной власти, других государственных органов и органов общественных объединений по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

12) подводит итоги выборов в целом по республике, регистрирует избранных депутатов, публикует в печати сообщения об итогах выборов и списки избранных депутатов Олий Мажлиса;

13) выдает депутатам удостоверение и нагрудный знак депутата Олий Мажлиса;

14) рассматривает заявления и жалобы на решения и действия избирательных комиссий и принимает по ним решения;

15) передает органам прокуратуры материалы о нарушениях Закона о выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан, которые влекут за собой уголовную ответственность;

16) обеспечивает передачу документации, связанной с проведением и организацией выборов, в архивы;

17) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Узбекистан.

Статья 12. Образование окружной избирательной комиссии

Окружная избирательная комиссия образуется Центральной избирательной комиссией не позднее чем на двадцатый день после

назначения выборов в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и не менее шести других членов комиссии.

Статья 13. Полномочия окружной избирательной комиссии

Окружная избирательная комиссия:

1) осуществляет контроль за исполнением настоящего Закона на территории избирательного округа;

2) образует избирательные участки, устанавливает их нумерацию по округу, публикует их списки с указанием адреса;

3) координирует деятельность участковых избирательных комиссий;

4) распределяет средства между участковыми избирательными комиссиями, контролирует обеспечение участковых избирательных комиссий помещениями, транспортом, средствами связи и рассматривает другие вопросы материально-технического обеспечения выборов в избирательном округе;

4¹) принимает от уполномоченных представителей инициативных групп избирателей подписные листы по сбору подписей в поддержку кандидата в депутаты, проверяет правильность их составления;

4²) выдает уполномоченным представителям инициативных групп избирателей датированную справку о получении подписных листов в поддержку кандидата в депутаты;

5) обеспечивает равные условия кандидатам в депутаты для участия в избирательной кампании;

6) публикует сведения о зарегистрированных Центральной избирательной комиссией кандидатах в депутаты и выдает им соответствующие удостоверения;

7) содействует организации встреч кандидатов в депутаты с избирателями;

8) регистрирует доверенных лиц кандидатов в депутаты и выдает им соответствующие удостоверения;

9) заслушивает сообщения представителей политических партий, местных органов государственной власти, руководителей общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

10) наблюдает за составлением списков избирателей и представлением их для всеобщего ознакомления;

11) утверждает текст избирательного бюллетеня по избирательному округу согласно утвержденному Центральной избирательной

комиссией образцу, обеспечивает изготовление бюллетеней и снабжение ими участковых избирательных комиссий;

12) устанавливает и передает в Центральную избирательную комиссию результаты выборов по избирательному округу;

13) организует проведение повторного голосования и повторных выборов, а также выборов депутата вместо выбывшего;

14) рассматривает заявления и жалобы на решения и действия участковых избирательных комиссий и принимает по ним решения;

15) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Узбекистан.

Статья 14. Образование участковой избирательной комиссии

Участковая избирательная комиссия образуется окружной избирательной комиссией. Участковая избирательная комиссия образуется не позднее пятидесяти дней после назначения выборов в составе 5—19 членов, в том числе председателя, заместителя председателя и секретаря. Если комиссия образуется в составе до 7 человек, то избираются председатель и секретарь.

В необходимых случаях численный состав участковой избирательной комиссии может быть увеличен или уменьшен.

При представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах функции председателя участковой избирательной комиссии осуществляет руководитель ведомства.

Статья 15. Полномочия участковой избирательной комиссии

Участковая избирательная комиссия:

1) составляет списки избирателей по участку;

2) проводит ознакомление избирателей со списком избирателей, принимает и рассматривает заявления об ошибках и неточностях в списке и решает вопрос о внесении в него соответствующих изменений;

3) принимает избирательные конверты от избирателей, не имеющих возможности в день выборов находиться по месту своего жительства и участвовать в голосовании;

4) оповещает население о дне выборов и месте голосования;

5) обеспечивает подготовку помещения для голосования, избирательных ящиков и другого избирательного оборудования;

6) организует голосование на избирательном участке в день выборов;

7) производит подсчет голосов, поданных на избирательном участке;

8) рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки выборов, организации голосования и принимает по ним решения;

9) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Узбекистан.

Статья 16. Членство в избирательных комиссиях

Члены окружных избирательных комиссий утверждаются по рекомендации Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Советов народных депутатов. Члены участковых избирательных комиссий утверждаются по представлению местных органов власти и органов самоуправления граждан.

Член комиссии может быть освобожден от исполнения своих обязанностей по личному заявлению, а также в случае лишения полномочий.

Право лишения члена комиссии полномочий принадлежит органу, образовавшему комиссию, при нарушении им требований настоящего Закона или систематическом игнорировании своих обязанностей.

В случае необходимости новый член избирательной комиссии назначается в порядке, установленном настоящим Законом.

Председатель, заместитель председателя, секретарь и другие члены избирательных комиссий не могут быть членами политических партий. Кандидаты в депутаты Олий Мажлиса не могут быть членами избирательных комиссий.

Одно и то же лицо может быть членом только одной избирательной комиссии.

Статья 17. Организация работы и срок полномочий избирательных комиссий

Заседание избирательной комиссии является правомочным, если в нем принимает участие не менее двух третей состава комиссии на день заседания. Решение комиссии принимается открытым голосованием большинством голосов от общего состава комиссии. Члены комиссии, не согласные с ее решением, вправе высказать особое мнение, которое в письменной форме прилагается к протоколу. В случае разделения голосов голос председательствующего является решающим.

Решение избирательной комиссии, принятое в пределах ее полномочий, обязательно для исполнения нижестоящими избирательными комиссиями, а также всеми государственными органами, политическими партиями и другими общественными объединениями, трудовыми коллективами и воинскими частями, руководителями предприятий, учреждений и организаций.

Председатель, заместитель председателя, секретарь либо другой член избирательной комиссии по ее решению может освобождаться в период подготовки и проведения выборов от выполнения производственных или служебных обязанностей с сохранением средней заработной платы за счет средств, выделяемых на проведение выборов.

Государственные органы и органы общественных объединений, предприятия, учреждения, организации, должностные лица обязаны содействовать избирательным комиссиям в осуществлении ими своих полномочий, предоставлять необходимые для их работы сведения.

Государственные органы, предприятия, учреждения, организации бесплатно предоставляют в распоряжение избирательных комиссий необходимые для подготовки и проведения выборов помещения и оборудование.

Избирательная комиссия имеет право обращаться по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, в государственные органы и органы общественных объединений, к предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам, которые обязаны рассмотреть поставленный вопрос и дать избирательной комиссии ответ не позднее чем в трехдневный срок.

Полномочия Центральной избирательной комиссии прекращаются по решению Олий Мажлиса.

Окружные и участковые избирательные комиссии прекращают свою деятельность после регистрации Центральной избирательной комиссией депутатов, избранных по соответствующим избирательным округам.

Статья 18. Рассмотрение жалоб на решения избирательных комиссий

Решения избирательных комиссий могут быть обжалованы органами политических партий, представительными органами власти, выдвинувшими кандидатов в депутаты, кандидатами в депутаты, доверенными лицами, наблюдателями и избирателями в вышестоящую избирательную комиссию или в суд в течение десяти дней после принятия решения. Решения Центральной избирательной комис-

сии могут быть обжалованы в Верховный суд Республики Узбекистан в течение десяти дней после принятия решения. Жалоба должна быть рассмотрена в течение трех дней после ее поступления, а если до дня выборов осталось менее шести дней — незамедлительно.

IV. НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ В ДЕПУТАТЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Статья 19. Назначение выборов депутатов Олий Мажлиса

Выборы депутатов назначаются Олий Мажлисом не позднее чем за три месяца до истечения срока полномочий депутатов Олий Мажлиса предыдущего созыва.

О дне выборов не позднее трех дней после их назначения сообщается в печати и других средствах массовой информации.

Статья 20. Право на выдвижение кандидатов в депутаты Олий Мажлиса

Право на выдвижение кандидатов в депутаты Олий Мажлиса имеют политические партии, Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан, областные и Ташкентский городской Советы народных депутатов, непосредственно граждане.

Политическая партия может выдвигать кандидатов в депутаты Олий Мажлиса при условии, что она зарегистрирована Министерством юстиции не позднее чем за шесть месяцев до дня назначения выборов и собрала не менее пятидесяти тысяч подписей избирателей, поддерживающих ее участие в выборах.

Бланки подписных листов установленного образца выдаются Центральной избирательной комиссией после назначения выборов.

В одном из административно-территориальных образований (Республика Каракалпакстан, область, город Ташкент) политическая партия может собрать не более восьми процентов подписей от пятидесяти тысяч избирателей.

В случае фальсификации подписей в подписных листах Центральной избирательной комиссии отказывается политической партии в праве участвовать в выборах.

Статья 21. Документы, представляемые политическими партиями для участия в выборах

Для выдвижения кандидатов в депутаты Олий Мажлиса политическая партия должна в двадцатидневный срок после назначения

выборов представить в Центральную избирательную комиссию следующие документы:

заявление об участии в выборах, подписанное руководителем партии;

справку Министерства юстиции о том, что политическая партия зарегистрирована не позднее чем за шесть месяцев до дня назначения выборов;

подписные листы.

По представлению указанных документов Центральная избирательная комиссия выдает представителю политической партии датированную справку. На основании представленных документов Центральная избирательная комиссия в пятидневный срок принимает окончательное решение о допущении партии к участию в выборах. Список партий, участвующих в выборах, в порядке очередности поступления заявлений публикуется в республиканской печати.

Статья 22. Выдвижение кандидатов в депутаты Олий Мажлиса политическими партиями и представительными органами власти

Выдвижение кандидатов в депутаты Олий Мажлиса начинается на двадцать пятый день после назначения выборов и заканчивается за сорок пять дней до выборов.

Выдвижение кандидатов в депутаты Олий Мажлиса осуществляется высшими органами политических партий и на сессиях Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Советов народных депутатов.

Политические партии правомочны выдвинуть двести пятьдесят кандидатов в депутаты — одного кандидата в депутаты по каждому избирательному округу. Жокаргы Кенес Республики Каракалпакстан, областные и Ташкентский городской Советы народных депутатов правомочны выдвинуть по одному кандидату в депутаты в каждом избирательном округе, расположенном на соответствующей территории. Одно и то же лицо может быть представлено кандидатом в депутаты только по одному округу. Порядок подбора кандидатов в депутаты определяется самими политическими партиями и представительными органами власти.

Политические партии правомочны выдвинуть кандидатом в депутаты только членов своей партии или беспартийных, а представительные органы власти вправе выдвинуть кандидатами в депутаты лиц независимо от принадлежности к той или иной партии. О выдвижении кандидатов в депутаты составляется протокол.

Статья 22¹. Выдвижение кандидатов в депутаты Олий Мажлиса непосредственно гражданами

Каждый гражданин или группа граждан Республики Узбекистан, обладающие избирательным правом, могут образовать инициативную группу избирателей в количестве не менее ста избирателей соответствующего округа для выдвижения кандидата в депутаты Олий Мажлиса.

Уполномоченный инициативной группы избирателей обращается с заявлением в соответствующую окружную избирательную комиссию с просьбой о регистрации группы. К заявлению прилагаются:

список членов инициативной группы избирателей с указанием фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта;

решение собрания инициативной группы избирателей о назначении уполномоченного представителя и доверенность, оформленная на него в установленном законом порядке;

решение и протокол собрания инициативной группы избирателей о выдвижении кандидата в депутаты, где указываются его фамилия, имя, отчество, дата рождения, профессия, должность (род занятий), место работы и жительства, партийность.

Окружная избирательная комиссия, установив соответствие представленных ей документов требованиям настоящего Закона, в течение пяти дней, а в случае проведения повторных выборов или выборов депутатов Олий Мажлиса вместо выбывших — в течение двух дней со дня их поступления, принимает решение о регистрации инициативной группы избирателей либо об отказе в регистрации.

После принятия решения о регистрации инициативной группы избирателей уполномоченному представителю выдается соответствующее регистрационное удостоверение и бланки подписных листов установленного образца.

В случае отказа в регистрации инициативной группы избирателей окружная избирательная комиссия дает мотивированный ответ.

Инициативная группа избирателей вправе собирать подписи избирателей в поддержку кандидата в депутаты только после получения ее уполномоченным представителем регистрационного удостоверения.

Инициативная группа избирателей, выдвинувшая кандидата в депутаты, обязана собрать в его поддержку не менее восьми процентов подписей от общего числа избирателей округа при условии

пропорционального распределения количества подписывающихся граждан по каждой махалле, кишлаку или аулу.

Форма подписных листов устанавливается Центральной избирательной комиссией. В подписном листе указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, профессия, должность (род занятий), место работы и жительства, партийность кандидата в депутаты.

Избиратели вправе ставить подпись один раз в поддержку только одного кандидата. При этом избиратель указывает свою фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте восемнадцати лет — дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства, серию и номер паспорта, а также дату внесения подписи.

Подписной лист заверяется членом инициативной группы избирателей, собиравшим подписи, с указанием своей фамилии, имени, отчества, адреса места жительства, серии и номера паспорта, а также уполномоченным представителем инициативной группы избирателей с указанием тех же данных.

Сбор подписей избирателей проводится по месту работы, службы, учебы, жительства, на предвыборных мероприятиях, а также в других местах, где агитация и сбор подписей не запрещены законодательными актами. Любые формы принуждения и подкупа избирателей со стороны лица, собирающего подписи, влекут установленную законом ответственность.

После окончания сбора подписей уполномоченный представитель инициативной группы избирателей передает подписные листы, сброшированные в отдельности по каждой махалле, кишлаку или аулу, в соответствующую окружную избирательную комиссию. Окружная избирательная комиссия проверяет правильность составления подписных листов, и в пятидневный срок, а в случае проведения повторных выборов или выборов депутатов Олий Мажлиса вместо выбывших — в двухдневный срок, передает в Центральную избирательную комиссию соответствующий протокол.

Статья 22². Документы, представляемые в Центральную избирательную комиссию для регистрации кандидатов в депутаты Олий Мажлиса

Руководитель политической партии, представительного органа власти, уполномоченный инициативной группы избирателей обращаются с заявлением в Центральную избирательную комиссию с просьбой о регистрации кандидатов в депутаты. К заявлению прилагаются:

решение высшего органа политической партии, Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областного, Ташкентского городского Советов народных депутатов, инициативной группы избирателей о выдвижении кандидатов в депутаты Олий Мажлиса;

протокол заседания высшего органа политической партии, сессии Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областного, Ташкентского городского Советов народных депутатов, собрания инициативной группы избирателей о выдвижении кандидатов в депутаты Олий Мажлиса, в котором указываются фамилия, имя, отчество кандидата в депутаты, дата рождения, профессия, должность (род занятий), место работы и жительства, партийность, а также наименование и номер избирательного округа;

заявление кандидата в депутаты о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу;

заявление об освобождении от занимаемой должности для лиц, указанных в части второй статьи 23 настоящего Закона, в случае избрания их депутатами Олий Мажлиса.

Лицу, представившему документы, Центральная избирательная комиссия выдает справку, в которой указывается дата и время принятия документов.

Центральная избирательная комиссия в семидневный срок проверяет и дает заключение о соответствии представленных документов требованиям настоящего Закона.

О выявленных несоответствиях и отклонениях от требований настоящего Закона в представленных к регистрации документах Центральная избирательная комиссия в установленном порядке сообщает руководителям соответствующих политических партий, представительных органов власти и уполномоченным инициативных групп избирателей.

Статья 23. Требования, предъявляемые к кандидатам в депутаты Олий Мажлиса

Не подлежат регистрации кандидатами в депутаты Олий Мажлиса:

граждане, ранее судимые за умышленные преступления;

граждане, которые последние пять лет до дня назначения выборов постоянно не проживали на территории Республики Узбекистан;

военнослужащие Вооруженных Сил Республики Узбекистан, сотрудники Службы национальной безопасности, Министерства внутренних дел, других военизированных подразделений;

профессиональные служители религиозных организаций и объединений.

Члены правительства, судьи, Генеральный прокурор и должностные лица органов прокуратуры, руководители министерств, ведомств и их заместители, должностные лица исполнительных органов власти (за исключением хокимов областей, районов и городов) регистрируются кандидатами в депутаты Олий Мажлиса при условии подачи ими заявления об освобождении от занимаемой должности в случае избрания депутатами.

Статья 24. Регистрация кандидатов в депутаты Олий Мажлиса

Прием документов от политических партий, представительных органов власти, инициативных групп избирателей для регистрации кандидатов в депутаты Олий Мажлиса Центральная избирательная комиссия прекращает за семь дней до окончания срока регистрации.

Лицу, выдвинутому кандидатом в депутаты в соответствии с настоящим Законом, выдается регистрационное удостоверение.

Регистрация кандидатов в депутаты заканчивается за тридцать пять дней до выборов.

Соответствующая окружная избирательная комиссия в пятидневный срок после регистрации Центральной избирательной комиссией кандидатов в депутаты публикует в местной печати сообщение о регистрации с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, партийности, занимаемой должности, места работы и жительства, а также наименования органа, выдвинувшего кандидата в депутаты.

V. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ. ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАНДИДАТОВ В ДЕПУТАТЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Статья 25. Предвыборная агитация

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов в депутаты Центральной избирательной комиссией.

Кандидатам в депутаты, политическим партиям предоставляется равное право использовать средства массовой информации в порядке, устанавливаемом Центральной избирательной комиссией Республики Узбекистан. Кандидатам в депутаты предоставляется равное право проводить встречи со своими избирателями как на собраниях, так и в другой удобной для избирателей форме. Собрания избирателей организуются участковой избирательной комиссией совместно с хокимия-

том района, города. Избирательные комиссии, хокимияты районов и городов предоставляют кандидатам в депутаты Олий Мажлиса оборудованные помещения для собраний. О времени и месте проведения собраний и встреч сообщается избирателям заблаговременно.

Государственные органы, общественные объединения, руководители предприятий, учреждений, организаций, органы самоуправления граждан обязаны оказывать кандидатам в депутаты содействие в организации встреч с избирателями, в получении необходимых справочных и информационных материалов.

Политическим партиям предоставляется право выступать с программой своей будущей деятельности. Программы партий и кандидатов в депутаты не должны быть направлены против суверенитета, целостности и безопасности республики, не должны посягать на здоровье и нравственность народа, содержать пропаганду войны, национальной ненависти, расовой и религиозной вражды, призывы к насильственному изменению конституционного строя, к действиям, ущемляющим конституционные права и свободы граждан.

Запрещается проведение агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг (кроме информационных), а также выплатой денежных средств.

Агитация в день выборов не допускается.

Статья 26. Доверенные лица

Кандидат в депутаты Олий Мажлиса может иметь до пяти доверенных лиц. Доверенные лица ведут агитацию за избрание кандидата депутатом, представляют его интересы во взаимоотношениях с государственными органами и органами общественных объединений, избирателями, а также в избирательных комиссиях.

Кандидат в депутаты после регистрации определяет доверенных лиц по своему усмотрению и сообщает о них в окружную избирательную комиссию. Избирательная комиссия регистрирует доверенных лиц и выдает им удостоверения.

Кандидат в депутаты Олий Мажлиса в любое время до выборов может лишить своего доверенного лица полномочий и заменить его, уведомив об этом окружную избирательную комиссию. Доверенное лицо в любое время вправе сложить свои полномочия.

Доверенное лицо не может быть членом избирательной комиссии.

**Статья 27. Освобождение кандидатов в депутаты
Олий Мажлиса от производственных
или служебных обязанностей для участия
в предвыборных мероприятиях**

Лицо, зарегистрированное кандидатом в депутаты Олий Мажлиса, на время проведения встреч с избирателями, выступлений на предвыборных собраниях, по телевидению и радио, имеет право освобождаться от выполнения производственных или служебных обязанностей с сохранением средней заработной платы за счет средств, выделяемых на проведение выборов.

**Статья 28. Право кандидата в депутаты Олий Мажлиса
на бесплатный проезд**

Кандидат в депутаты Олий Мажлиса после регистрации имеет право на бесплатный проезд на всех видах государственного пассажирского транспорта (за исключением городского пассажирского транспорта, такси и заказных рейсов других видов транспорта) в пределах соответствующего избирательного округа. Кандидат в депутаты, проживающий за пределами избирательного округа, пользуется таким же правом для проезда в избирательный округ и возвращения к месту жительства.

**Статья 29. Лишение статуса кандидата в депутаты
Олий Мажлиса. Снятие кандидатом в депутаты
своей кандидатуры**

Политическая партия, представительный орган власти, инициативная группа избирателей имеют право не позднее чем за пять дней до выборов отменить свое решение о выдвижении того или иного лица кандидатом в депутаты, которое может быть лишено статуса кандидата в депутаты Центральной избирательной комиссией. Политическая партия, представительный орган власти до истечения срока выдвижения кандидатов в депутаты может внести в Центральную избирательную комиссию предложение о регистрации новой кандидатуры.

Зарегистрированные кандидаты в депутаты могут быть лишены своего статуса Центральной избирательной комиссией и в случае прекращения деятельности политической партии, выдвинувшей их кандидатами в депутаты Олий Мажлиса.

Кандидат в депутаты Олий Мажлиса может в любое время до выборов снять свою кандидатуру. Для этого он обращается с заявлением в Центральную избирательную комиссию.

VI. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Статья 30. Составление списков избирателей

В список избирателей включаются фамилии граждан Республики Узбекистан, достигших ко дню или в день выборов 18 лет, постоянно или временно проживающих к моменту составления списка на территории данного избирательного участка.

Каждый избиратель может быть включен только в один список избирателей.

Список избирателей составляется по каждому избирательному участку участковой избирательной комиссией и подписывается ее председателем и секретарем. Для участия в работе по составлению списка участковая избирательная комиссия может привлекать представителей общественности.

Хокимияты районов и городов обеспечивают учет избирателей и передают участковым избирательным комиссиям сведения об избирателях, проживающих на соответствующей территории, необходимые для составления списков избирателей.

Списки избирателей-военнослужащих, находящихся в воинских частях, а также членов семей военнослужащих и других избирателей, если они проживают в районах расположения воинских частей, составляются на основе данных, представляемых командирами воинских частей. Военнослужащие, проживающие вне воинских частей, включаются в списки избирателей по месту жительства на общих основаниях.

Списки избирателей по избирательным участкам, образованным при представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, в санаториях и домах отдыха, в больницах и других стационарных лечебных учреждениях, составляются на основе данных, представляемых руководителями указанных учреждений (ведомств).

Фамилии избирателей указываются в списке избирателей в порядке, удобном для организации голосования.

В список вносится фамилия, имя, отчество, дата рождения и адрес каждого избирателя.

Статья 31. Ознакомление граждан со списками избирателей

Списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления за пятнадцать дней до выборов, а на избирательных участках, образованных при представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, в санаториях и домах отдыха, в больни-

цах и других стационарных лечебных учреждениях, в отдаленных и труднодоступных районах, — за семь дней до выборов. Участковая избирательная комиссия оповещает избирателей о месте и времени ознакомления со списком.

Гражданин обеспечивается возможность ознакомиться со списком избирателей в помещении участковой избирательной комиссии.

Статья 32. Оспаривание списков избирателей

Любой гражданин Республики Узбекистан может заявить в участковую избирательную комиссию об ошибке или неточности в списке избирателей. В течение двадцати четырех часов участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо выдать заявителю справку о мотивированном отклонении заявления.

Действия и решения избирательной комиссии могут быть обжалованы в суд в установленном законом порядке.

Статья 33. Избирательный бюллетень

В избирательный бюллетень в алфавитном порядке вносятся фамилия, имя, отчество кандидата в депутаты с указанием года рождения, партийности, занимаемой должности (рода занятий) и органа, выдвинувшего его кандидатом в депутаты.

Бюллетени печатаются на государственном языке, а также по решению окружной избирательной комиссии на языках, которыми пользуется большинство населения избирательного округа.

Статья 34. Доставка избирательных бюллетеней

Участковые избирательные комиссии получают бюллетени от окружных комиссий не позднее трех дней до выборов. Выдачу и получение бюллетеней председатель либо заместитель председателя или секретарь соответствующих окружной и участковой комиссий подтверждают своей подписью.

Число избирательных бюллетеней, получаемых участковой избирательной комиссией, не может превышать число избирателей, включенных в списки избирателей по избирательному участку, более чем на полпроцента. В правом верхнем углу избирательного бюллетеня ставятся подписи двух членов участковой избирательной комиссии, которые заверяются печатью участковой избирательной комиссии. Не заверенные комиссией избирательные бюллетени при подсчете голосов не учитываются.

VII. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

Статья 35. Помещение для голосования

Голосование проводится в специально отведенных помещениях, в которых должны быть оборудованы в достаточном количестве кабины или комнаты для тайного голосования, определены места выдачи избирательных бюллетеней и установлены избирательные ящики. Избирательные ящики устанавливаются таким образом, чтобы голосующие при подходе к ним обязательно проходили через кабины или комнаты для тайного голосования. В помещении для голосования не разрешается проводить никаких других политических акций. Ответственность за оборудование помещений и поддержание в них необходимого порядка несет участковая избирательная комиссия.

Статья 36. Время и место голосования

Голосование проводится в день выборов с 6 до 20 часов. О времени и месте голосования участковая избирательная комиссия оповещает избирателей не позднее чем за десять дней до выборов.

На избирательных участках, образованных при представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, в воинских частях, в санаториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебных учреждениях, а также в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, участковая избирательная комиссия может объявить голосование законченным в любое время, если проголосовали все избиратели, включенные в список.

Статья 37. Начало голосования

В день выборов помещение для голосования открывается при наличии не менее двух третей членов участковой избирательной комиссии. Председатель в присутствии членов избирательной комиссии опечатывает избирательный ящик, распределяет между членами избирательной комиссии избирательные бюллетени, списки избирателей и объявляет начало выборов. Общее количество бюллетеней оформляется отдельным документом.

Статья 38. Установление личности избирателя

По прибытии в помещение для голосования избиратель предъявляет члену участковой избирательной комиссии документ, удосто-

веряющий его личность, и расписывается в списке избирателей. После этого ему выдается избирательный бюллетень.

Фамилии избирателей, по каким-либо причинам не включенные в список избирателей, на основании документа, удостоверяющего личность, гражданство и место жительства избирателя, включаются в приложение к списку избирателей.

Статья 39. Порядок голосования

Избирательный бюллетень заполняется голосующим в кабине или комнате для тайного голосования. При заполнении бюллетеня запрещается присутствие других лиц, кроме голосующего. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе пригласить в кабину или комнату другое лицо по своему усмотрению, кроме лиц, входящих в состав избирательной комиссии, наблюдателей и доверенных лиц.

При выборах избиратель вычеркивает в бюллетене фамилии кандидатов, против которых он голосует.

Заполненный бюллетень голосующий опускает в избирательный ящик.

По просьбе избирателя испорченный избирательный бюллетень может быть заменен новым. Испорченные избирательные бюллетени подлежат учету, погашению и хранятся отдельно.

Избиратель, не имеющий возможности в день выборов находиться по месту своего жительства, может затребовать у участковой избирательной комиссии по месту своего жительства избирательный лист, принять решение и оставить заполненный избирательный лист в закрытом конверте участковой комиссии. В получении избирательного листа избиратель расписывается в списке избирателей. Форму избирательного листа, порядок изготовления, сроки доставки избирательных листов на избирательные участки устанавливает Центральная избирательная комиссия.

В случаях, когда отдельные избиратели по состоянию здоровья или по другим причинам не могут прибыть в помещение для голосования, участковая избирательная комиссия, по их просьбе, поручает членам комиссии организовать голосование в месте пребывания этих избирателей.

Статья 40. Подсчет голосов на избирательном участке

По окончании голосования перед вскрытием избирательных ящиков в присутствии членов участковой комиссии в ящики

опускаются закрытые конверты с избирательными листами. Все неиспользованные избирательные бюллетени подсчитываются и погашаются участковой избирательной комиссией.

Избирательные ящики вскрываются участковой избирательной комиссией после объявления председателем комиссии об окончании голосования. Вскрытие избирательных ящиков до окончания голосования запрещается.

Участковая избирательная комиссия устанавливает общее число избирателей на участке, число избирателей, получивших бюллетени.

Подсчет голосов на избирательном участке производится участковой избирательной комиссией отдельно по каждому кандидату.

На основании бюллетеней и избирательных листов, находившихся в избирательных ящиках, комиссия устанавливает:

- общее число избирателей, принявших участие в голосовании;
- число голосов, поданных за, и число голосов, поданных против каждого кандидата в депутаты;
- число бюллетеней, листов, признанных недействительными.

По фамилиям граждан, дополнительно вписанным избирателями в бюллетени и листы, голоса не подсчитываются.

Признаются недействительными избирательные бюллетени и листы неустановленного образца, а также бюллетени и листы, в которых при голосовании оставлены фамилии более одного кандидата. При возникновении сомнений в действительности избирательного бюллетеня, листа вопрос разрешается участковой избирательной комиссией путем голосования.

Результаты подсчета голосов рассматриваются на заседании участковой избирательной комиссии и заносятся в протокол. Протокол подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем, другими членами комиссии и представляется в соответствующую окружную избирательную комиссию в установленном порядке.

Статья 41. Определение результатов выборов по округу

На основании протоколов участковых избирательных комиссий окружная избирательная комиссия определяет:

- общее число избирателей по округу;
- число избирателей, получивших избирательные бюллетени и листы;
- число избирателей, принявших участие в голосовании;
- число голосов, поданных за, и число голосов, поданных против каждого кандидата в депутаты;

число бюллетеней и листов, признанных недействительными.

Результаты выборов по округу устанавливаются на заседании избирательной комиссии и заносятся в протокол. Протокол подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем, другими членами комиссии и представляется в Центральную избирательную комиссию в установленном порядке.

Статья 42. Определение результатов выборов депутатов в Олий Мажлис

Центральная избирательная комиссия на основании поступивших к ней протоколов окружных избирательных комиссий определяет:

общее число избирателей по республике;

число избирателей, получивших избирательные бюллетени и листы;

число избирателей, принявших участие в голосовании;

число голосов, поданных за, и число голосов, поданных против каждого кандидата в депутаты;

число избирательных бюллетеней и листов, признанных недействительными.

Избранным считается кандидат в депутаты Олий Мажлиса, получивший на выборах более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки избирателей.

Выборы в целом или по отдельным округам либо по отдельным избирательным участкам могут быть признаны недействительными из-за допущенных в ходе выборов нарушений, повлиявших на итоги голосования. Решение о признании выборов недействительными принимается Центральной избирательной комиссией и может быть обжаловано в Верховный суд Республики Узбекистан в течение десяти дней со дня опубликования итогов выборов.

В случае признания выборов по отдельным участкам недействительными, по решению Центральной избирательной комиссии результаты голосования по таким участкам исключаются из общих результатов выборов при условии, что без них выборы в целом могут быть признаны состоявшимися.

Центральная избирательная комиссия по итогам выборов составляет протокол и принимает решение.

Статья 43. Повторное голосование

Если по избирательному округу баллотировалось более двух кандидатов в депутаты Олий Мажлиса и ни один из них не был избран, окружная избирательная комиссия принимает решение о проведении в округе повторного голосования по двум кандидатам в депутаты, получившим наибольшее число голосов, и информирует об этом Центральную избирательную комиссию и избирателей округа. Повторное голосование проводится в двухнедельный срок с соблюдением требований настоящего Закона.

Избранным считается кандидат в депутаты Олий Мажлиса, получивший при повторном голосовании наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другому кандидату, при условии, что число голосов, поданных за этого кандидата, превышает число голосов, поданных против него.

Статья 44. Повторные выборы

Повторные выборы проводятся в следующих случаях:

а) если выборы по избирательному округу признаны несостоявшимися или недействительными;

б) если повторное голосование не позволило определить избранного депутата Олий Мажлиса;

в) если по избирательному округу баллотировалось не более двух кандидатов в депутаты Олий Мажлиса и ни один из них не был избран.

Повторные выборы проводятся окружной избирательной комиссией по поручению Центральной избирательной комиссии. При этом Центральная избирательная комиссия может принять решение о необходимости проведения повторных выборов окружной и участковыми избирательными комиссиями в новом составе. Голосование проводится на тех же избирательных участках и по спискам избирателей, составленным для проведения основных выборов.

Повторные выборы проводятся не позднее чем в месячный срок после основных выборов. Образование избирательных комиссий, регистрация кандидатов в депутаты и другие мероприятия проводятся в порядке, установленном настоящим Законом.

Статья 45. Проведение выборов депутатов Олий Мажлиса вместо выбывших

В случае признания Олий Мажлисом полномочий отдельных депутатов недействительными, а также в случае отзыва депутата,

досрочного прекращения депутатских полномочий по другим причинам в соответствующих избирательных округах проводятся новые выборы. Выборы назначаются Центральной избирательной комиссией не позднее чем за месяц до их проведения и организуются с соблюдением требований настоящего Закона. При этом окружная избирательная комиссия образуется за двадцать пять дней, а участковые — за пятнадцать дней до выборов. Регистрация кандидатов в депутаты заканчивается за пятнадцать дней до выборов.

В случае выбытия депутата Олий Мажлиса менее чем за шесть месяцев до истечения срока полномочий Олий Мажлиса выборы нового депутата вместо выбывшего могут не проводиться.

VIII. РЕГИСТРАЦИЯ ДЕПУТАТОВ И ОПУБЛИКОВАНИЕ ИТОГОВ ВЫБОРОВ

Статья 46. Регистрация депутатов Олий Мажлиса

Центральная избирательная комиссия на основе поступивших протоколов окружных избирательных комиссий регистрирует избранных депутатов Олий Мажлиса и извещает об этом депутатов.

Избранные депутатами Олий Мажлиса лица, указанные в части второй статьи 23 настоящего Закона, обязаны в письменном виде сообщить в Центральную избирательную комиссию о сложении с себя обязанностей, не совместимых со статусом депутата Олий Мажлиса.

Статья 47. Опубликование итогов выборов депутатов Олий Мажлиса

Сообщение об итогах выборов и список избранных депутатов Олий Мажлиса Центральная избирательная комиссия публикует в печати не позднее чем в десятидневный срок с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, партийности, занимаемой должности (рода занятий), места работы, жительства, номера и наименования избирательного округа.

IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 48. Удостоверение и нагрудный знак депутата Олий Мажлиса

Депутату Олий Мажлиса Центральной избирательной комиссией выдаются удостоверение и нагрудный знак депутата Олий Маж-

лиса. Образцы удостоверения и нагрудного знака депутата Олий Мажлиса устанавливаются законодательством.

Статья 49. Финансирование выборов

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов Олий Мажлиса, производятся за счет государственных средств Республики Узбекистан. Финансирование и иная материальная поддержка кандидатов в депутаты Олий Мажлиса за счет других средств запрещается.

Политические партии, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и граждане Республики Узбекистан могут добровольно передавать свои средства для проведения выборов. Эти средства принимаются Центральной избирательной комиссией для их использования в ходе избирательной кампании.

Статья 50. Ответственность за нарушение Закона о выборах в Олий Мажлис

Лица, препятствующие путем насилия, обмана, угроз или иным путем осуществлению избирателями права избирать и быть избранными в Олий Мажлис, вести предвыборную агитацию, а также члены избирательных комиссий, другие должностные лица, представители политических партий, члены инициативных групп избирателей, совершившие подлог избирательных документов, заведомо неправильный подсчет голосов, нарушившие тайну голосования или допустившие иные нарушения настоящего Закона, несут установленную ответственность в соответствии с законами Республики Узбекистан. К ответственности привлекаются также лица, опубликовавшие или иным способом распространившие ложные сведения о кандидате в депутаты.

Президент
Республики Узбекистан

И.КАРИМОВ

РЕГЛАМЕНТ ОЛИЙ МАЖЛИСА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

*(Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995.
№ 6. Ст. 97; 2000. № 5—6. Ст. 154)*

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. В соответствии со статьей 76 Конституции Республики Узбекистан высшим государственным представительным органом является Олий Мажлис Республики Узбекистан, осуществляющий законодательную власть.

Олий Мажлис состоит из 250 депутатов, избираемых по территориальным одномандатным избирательным округам на многопартийной основе.

Срок полномочий Олий Мажлиса — пять лет.

По истечении срока полномочий Олий Мажлис продолжает свою деятельность вплоть до начала работы Олий Мажлиса нового созыва.

Статья 2. Деятельность Олий Мажлиса основывается на коллективном, свободном обсуждении и решении вопросов, гласности, ответственности и подотчетности перед Олий Мажлисом создаваемых им органов, избираемых и назначаемых должностных лиц, постоянном учете общественного мнения.

Постоянный и эффективный характер деятельности Олий Мажлиса обеспечивается работой его сессий, Кенгаша Олий Мажлиса, комитетов и комиссий Олий Мажлиса и депутатов.

Статья 3. Депутатам Олий Мажлиса обеспечиваются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления их прав и обязанностей, установленных Конституцией Республики Узбекистан, Конституционным законом “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”, Законом “О статусе депутатов в Республике Узбекистан”, настоящим Регламентом и другими законодательными актами.

Глава II. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФОРМА РАБОТЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Статья 4. В соответствии со статьей 6 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” организационной формой работы Олий Мажлиса является сессия.

Сессия Олий Мажлиса открывается и закрывается на его заседаниях.

Сессия Олий Мажлиса состоит из его заседаний, а также проводимых в период между ними заседаний комитетов и комиссий, других органов Олий Мажлиса.

Статья 5. Сессии Олий Мажлиса созываются Председателем Олий Мажлиса по мере необходимости, но не реже чем два раза в год.

В соответствии со статьей 13 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе” Председатель Олий Мажлиса вправе внести вопрос о созыве сессии на рассмотрение Кенгаша. В таких случаях сессию созывает Кенгаш Олий Мажлиса, о чем принимает постановление.

Решение о созыве сессии и информация о вопросах, вносимых на ее рассмотрение, заблаговременно доводятся до сведения депутатов Олий Мажлиса и населения.

Проекты законов, постановлений и других документов, вносимых на рассмотрение Олий Мажлиса, предоставляются депутатам заблаговременно, как правило, не позднее чем за десять дней до начала сессии.

Для подготовки сессии Олий Мажлиса может создаваться депутатская рабочая группа.

Сообщение о месте и времени проведения сессии Олий Мажлиса, а также о месте и времени регистрации депутатов, прибывающих на сессию, публикуется в республиканских и областных газетах, передается по телевидению и радио не позднее чем за три дня до открытия сессии.

В случае невозможности прибыть на сессию депутат сообщает об этом одному из руководителей Олий Мажлиса.

Статья 6. Внеочередные сессии Олий Мажлиса созываются Председателем Олий Мажлиса по его инициативе либо по предложению Президента Республики Узбекистан, Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан или не менее одной трети депутатов Олий Мажлиса.

Предложения с обоснованием необходимости созыва внеочередной сессии Олий Мажлиса направляются в адрес Председателя Олий Мажлиса в письменном виде с указанием вопросов, для рассмотрения которых предлагается созвать Олий Мажлис.

До начала работы внеочередной сессии Олий Мажлиса депутатам предоставляются проекты документов, вносимых на ее рассмотрение.

Статья 7. Перед каждым заседанием проводится регистрация депутатов Олий Мажлиса.

Заседание Олий Мажлиса правомочно, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа депутатов.

Статья 8. Первое после выборов заседание первой сессии Олий Мажлиса открывается и ведется Председателем Центральной избирательной комиссии до избрания Председателя Олий Мажлиса.

Статья 9. Председательствующий на сессии Олий Мажлиса открывает и закрывает его заседания, предоставляет слово для доклада и выступлений, ставит на голосование проекты законов, постановлений и других законодательных актов, предложения депутатов по рассматриваемым вопросам и объявляет результаты голосования, оглашает запросы депутатов, вопросы, справки, сообщения, заявления и предложения, поступившие в Секретариат сессии Олий Мажлиса, обеспечивает порядок в зале заседаний.

В случае необходимости председательствующий организует проведение консультаций с руководителями фракций, блоков и других депутатских групп в целях преодоления разногласий и разрешения других вопросов, возникающих в ходе работы Олий Мажлиса.

Заместители Председателя Олий Мажлиса содействуют Председателю в выполнении им своих полномочий, по его поручению председательствуют на заседаниях Олий Мажлиса, а в отсутствие Председателя или невозможности осуществления им своих обязанностей — замещают его.

Статья 10. На время проведения заседаний каждой сессии Олий Мажлиса на первом заседании образуется Секретариат сессии.

Секретариат избирается открытым голосованием из числа депутатов Олий Мажлиса в составе руководителя и членов. Предложение по персональному составу Секретариата вносится председательствующим на сессии.

Об образовании Секретариата сессии принимается постановление Олий Мажлиса.

Для участия в работе Секретариата сессии могут привлекаться специалисты и консультанты.

Статья 11. Секретариат сессии организует ведение стенограммы заседаний Олий Мажлиса, ведет запись желающих выступить, регистрирует депутатские запросы, вопросы, справки, сообщения, заявления, предложения и другие материалы депутатов, организует работу с обращениями граждан и другими документами, поступающими в адрес Олий Мажлиса.

Статья 12. На первой сессии из числа депутатов Олий Мажлиса избирается группа контроля за работой электронной системы голосования в составе руководителя и четырех членов группы.

Об избрании группы контроля принимается постановление Олий Мажлиса.

Статья 13. Депутаты Олий Мажлиса обсуждают и принимают повестку дня сессии. Предложения по повестке дня предварительного рассматриваются Кенгашем Олий Мажлиса.

Предложения и замечания к повестке дня передаются депутатами в Секретариат сессии или председательствующему на заседании в письменном виде либо излагаются ими в выступлениях на заседании Олий Мажлиса.

Вопрос о включении поступивших предложений в повестку дня сессии решается путем открытого голосования по каждому предложению простым большинством голосов от общего числа депутатов.

Статья 14. Исключена.

Статья 15. Заседания Олий Мажлиса являются открытыми. По решению Олий Мажлиса может быть проведено закрытое заседание.

Статья 16. Президент Республики Узбекистан, Премьер-министр, лица, входящие в состав Кабинета Министров, Председатель Конституционного суда, Председатель Верховного суда, Председатель Высшего хозяйственного суда, Генеральный прокурор, Председатель правления Центрального банка имеют право присутствовать на любом (открытом и закрытом) заседании Олий Мажлиса.

Статья 17. На заседаниях Олий Мажлиса могут присутствовать приглашенные Кенгашем Олий Мажлиса представители государственных органов, общественных объединений, трудовых коллективов, научных учреждений, печати, телевидения, радио и другие лица.

Приглашенные лица не вправе вмешиваться в работу Олий Мажлиса, обязаны воздерживаться от проявления одобрения или неодобрения, соблюдать порядок и подчиняться распоряжениям председательствующего. В случае грубого нарушения порядка они могут быть удалены из зала заседаний по распоряжению председательствующего.

Статья 18. Заседания по решению Олий Мажлиса могут транслироваться по телевидению и радио в удобное для населения время. Информационные сообщения о заседаниях публикуются в республиканских и областных газетах, а также передаются другими средствами массовой информации.

Статья 19. Во время проведения сессий депутаты Олий Мажлиса размещаются в зале заседаний по территориальному признаку. Для лиц, приглашенных на сессию Олий Мажлиса, отводятся специальные места.

Статья 20. На заседаниях Олий Мажлиса работа ведется на государственном языке и при необходимости обеспечивается синхронным переводом на другие языки.

Статья 21. Утренние заседания Олий Мажлиса проводятся, как правило, с 10 часов до 13 часов, а вечерние — с 15 до 18 часов, через каждые два часа работы объявляется перерыв на 20 минут. По решению Олий Мажлиса может быть установлено иное время начала, окончания и перерыва заседаний.

Статья 22. Время для докладов на заседаниях Олий Мажлиса предоставляется, как правило, в пределах одного часа, для содокладов — до 20 минут. Выступающим в прениях предоставляется до 10 минут, для выступлений при постатейном обсуждении проектов законов — до 3 минут, для выступлений по кандидатурам, порядку ведения заседаний, мотивам голосования, для заявлений, внесения запросов, вопросов, предложений, сообщений и справок — до 2 минут. С согласия большинства депутатов председательствующий на заседании может продлить время для выступления. Выступле-

ния производятся с трибуны либо с места с использованием индивидуальных микрофонов.

По предложению председательствующего Олий Мажлис может заранее определить время, отводимое на обсуждение каждого вопроса повестки дня.

Статья 23. Заявления о предоставлении слова для выступления в прениях направляются до начала заседания в Кенгаш Олий Мажлиса, а в ходе заседаний Олий Мажлиса подаются письменно в Секретариат или с места через электронную систему.

Статья 24. Председательствующий на заседании Олий Мажлиса предоставляет слово для участия в прениях в порядке поступления заявлений. В необходимых случаях председательствующий может изменить очередность выступлений с объявлением мотивов принятого им решения. Депутат выступает после предоставления ему слова председательствующим.

Статья 25. Депутат Олий Мажлиса может выступить на сессии по одному и тому же вопросу не более двух раз. Переуступка права на выступление в пользу другого лица не допускается. За выступившим депутатом сохраняется право при необходимости дать справку, разъяснение, ответить на вопрос.

Слово по порядку ведения заседания Олий Мажлиса, для справок, ответа на вопрос и дачи разъяснения может быть предоставлено председательствующим вне очереди.

Вопросы докладчикам направляются в письменной форме или задаются с места через индивидуальные микрофоны.

Президент Республики Узбекистан, Председатель и заместители Председателя Олий Мажлиса имеют право взять слово для выступления в любое время.

Статья 26. Выступающий на сессии Олий Мажлиса не должен отклоняться от обсуждаемого вопроса, использовать в своей речи грубые и некорректные выражения, призывать к незаконным и насильственным действиям. Председательствующий в этом случае вправе сделать предупреждение.

После второго предупреждения выступающий лишается слова. При этом председательствующий вправе отключить микрофон.

Статья 27. Прекращение прений производится по решению Олий Мажлиса, принимаемому путем открытого голосования боль-

шинством голосов от общего числа депутатов, присутствующих на сессии.

После прекращения прений докладчик и содокладчик имеют право выступить с заключительным словом.

Если депутат не имел возможности выступить в связи с прекращением прений, то по его просьбе текст выступления может быть включен в стенограмму заседания. Текст выступления должен быть завизирован депутатом.

Статья 28. На заседаниях Олий Мажлиса решения по рассматриваемым вопросам принимаются открытым голосованием. В случаях, предусмотренных Конституцией Республики Узбекистан, другими законами, настоящим Регламентом, или по решению Олий Мажлиса проводится тайное голосование.

Открытое и тайное голосование проводится с помощью электронной системы подсчета голосов, если Олий Мажлис не примет иное решение.

При голосовании по одному вопросу каждый депутат имеет один голос и подает его за предложение, против него либо воздерживается при голосовании.

Статья 29. Проведение открытого голосования без использования электронной системы подсчета голосов поручается группе депутатов, состав которой определяется Олий Мажлисом. Голосование может быть проведено без подсчета голосов — по явному большинству, если ни один депутат не потребует иного, либо с подсчетом голосов.

После окончания подсчета голосов председательствующий объявляет результаты голосования.

Статья 30. В случае принятия решения о проведении тайного голосования с использованием бюллетеней Олий Мажлис избирает из числа депутатов счетную комиссию в составе 5—7 человек.

В счетную комиссию не могут входить депутаты, кандидатуры которых выдвинуты в состав избираемых органов или на посты должностных лиц.

Счетная комиссия избирает из своего состава председателя и секретаря комиссии. Решения счетной комиссии принимаются большинством голосов членов комиссии.

Бюллетени изготавливаются под контролем счетной комиссии по установленной ею форме и в определенном количестве.

Время и место голосования, порядок его проведения устанавливаются счетной комиссией.

Статья 31. При тайном голосовании путем подачи бюллетеней счетная комиссия выдает каждому депутату по предъявлении им удостоверения один бюллетень.

Заполнение бюллетеня проводится депутатом в кабине для тайного голосования или специально для этого отведенном помещении путем зачеркивания в бюллетене фамилии кандидата, против которого он голосует, а в бюллетене по проекту решения (варианта решения) — слово “за” либо “против” возле варианта предлагаемых решений.

Недействительными считаются бюллетени неустановленной формы, а при избрании должностных лиц — бюллетени, в которых оставлены две и более кандидатуры на одну должность. Фамилии, дописанные в бюллетени, при подсчете голосов не учитываются.

Тайное голосование не проводится по процедурным вопросам.

Статья 32. По итогам тайного голосования счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми членами счетной комиссии. По докладу счетной комиссии Олий Мажлис принимает постановление об утверждении результатов тайного голосования.

Статья 33. По требованию не менее одной пятой депутатов на сессии проводится поименное голосование с использованием электронной системы либо путем подачи именных бюллетеней. В бюллетене содержатся слова “за”, “против” или “воздержался”. Депутат обязан оставить в бюллетене одно из этих слов, вычеркнув остальные. При подсчете голосов бюллетени, в которых оставлено больше одного из указанных выше слов или все три слова зачеркнуты, либо вписан вариант решения, не предусмотренный бюллетенем, признаются недействительными.

Поименное голосование не проводится по процедурным вопросам.

Статья 34. Депутат Олий Мажлиса обязан лично осуществлять свое право на голосование.

Статья 35. При выявлении ошибок в порядке и технике проведения голосования по решению Олий Мажлиса проводится повторное голосование.

Глава III. ФРАКЦИИ, БЛОКИ И ДРУГИЕ ДЕПУТАТСКИЕ ГРУППЫ

Статья 36. Депутаты Олий Мажлиса в соответствии с законодательством могут объединяться во фракции, блоки и другие депутатские группы.

Каждая депутатская группа вправе предварительно обсуждать и вносить предложения по вопросам, вносимым на рассмотрение Олий Мажлиса.

Статья 37. Депутат Олий Мажлиса вправе состоять только в одной фракции или одном блоке.

Фракции, блоки осуществляют свою деятельность после регистрации их Олий Мажлисом и действуют в рамках Конституции и законов Республики Узбекистан.

Фракции, блоки работают в тесном контакте с Кенгашем, комитетами и комиссиями Олий Мажлиса.

Прекращение деятельности фракции, блока может быть произведено путем реорганизации (слияния, присоединения, разъединения) или ликвидации. По данному вопросу Олий Мажлис принимает соответствующее решение.

Статья 38. Для образования фракции или блока необходимо:

- 1) образование инициативной группы;
- 2) объявление о намерении создать фракцию, блок;
- 3) проведение учредительного собрания фракции или блока;
- 4) избрание руководителя фракции или блока;
- 5) принятие учредительного протокола об образовании фракции или блока и его передача в Олий Мажлис.

Руководитель (представитель) фракции, блока обращается с заявлением в Олий Мажлис с просьбой о регистрации фракции, блока.

К заявлению прилагается протокол учредительного собрания, в котором указывается численный и персональный состав фракции, блока, а также фамилия, имя, отчество руководителя фракции, блока, место его работы и номер избирательного округа.

При рассмотрении заявлений на сессии Олий Мажлиса руководители фракций, блоков могут выступить с информацией о целях и задачах созданной фракции, блока, сообщить другие сведения.

Олий Мажлис принимает постановление по вопросу регистрации фракций, блоков.

Глава IV. ПРЕДСЕДАТЕЛЬ И ЗАМЕСТИТЕЛИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Статья 39. В соответствии со статьей 84 Конституции Республики Узбекистан Председатель Олий Мажлиса и его заместители избираются из числа депутатов Олий Мажлиса тайным голосованием.

Статья 40. Председатель Олий Мажлиса и его заместители избираются на срок полномочий Олий Мажлиса.

Статья 41. Кандидат считается избранным на пост Председателя Олий Мажлиса, если в результате тайного голосования он получил более половины голосов от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

Статья 42. Председатель Олий Мажлиса может быть досрочно путем тайного голосования отозван Олий Мажлисом.

Вопрос об отзыве Председателя Олий Мажлиса включается в повестку дня сессии Олий Мажлиса, если за принятие этого предложения подано более половины голосов от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

При рассмотрении вопроса об отзыве Председателю Олий Мажлиса должно быть предоставлено слово для выступления.

Председатель Олий Мажлиса считается отозванным, если за его отзыв проголосовало более чем две трети от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

Статья 43. Досрочное прекращение полномочий Председателя Олий Мажлиса может быть произведено Олий Мажлисом по просьбе самого Председателя в случае его болезни или в связи с другими обстоятельствами, делающими невозможным выполнение возложенных на него обязанностей.

Статья 44. Избрание заместителей Председателя Олий Мажлиса, их отзыв и досрочное прекращение полномочий производится в порядке, предусмотренном законодательством.

Статья 45. Об избрании Председателя и заместителей Председателя Олий Мажлиса, об их отзыве и досрочном прекращении полномочий принимается постановление Олий Мажлиса.

Статья 46. В случае если кандидатура на пост Председателя Олий Мажлиса или на должность его заместителя не получила под-

держки большинства депутатов Олий Мажлиса, проводится голосование по другой рекомендованной кандидатуре.

Статья 47. В случае если на пост Председателя Олий Мажлиса или на должность его заместителя было выдвинуто более двух кандидатов и ни один из них не набрал требуемого для избрания числа голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов.

Если выдвинуты два кандидата и ни один из них не набрал более половины голосов от общего числа депутатов, проводятся повторные выборы с новым выдвижением кандидатов.

Глава V. КЕНГАШ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Статья 48. Для организации работы Олий Мажлиса и осуществления других полномочий, предусмотренных Конституционным законом “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”, на первой сессии образуется Кенгаш Олий Мажлиса.

Статья 49. В состав Кенгаша Олий Мажлиса входят Председатель Олий Мажлиса, заместители Председателя Олий Мажлиса, председатели комитетов, комиссий (кроме временных), руководители фракций, блоков депутатов Олий Мажлиса.

Кенгаш Олий Мажлиса возглавляет Председатель Олий Мажлиса.

Статья 50. Заседания Кенгаша Олий Мажлиса созываются по мере необходимости и правомочны при наличии более половины общего состава Кенгаша. Заседания Кенгаша Олий Мажлиса созывает и ведет Председатель Олий Мажлиса, а в его отсутствие — один из заместителей Председателя Олий Мажлиса.

Решения Кенгаша Олий Мажлиса принимаются на его заседаниях большинством голосов от числа присутствующих. Решения могут приниматься также путем персонального опроса состава Кенгаша Олий Мажлиса.

В заседаниях Кенгаша Олий Мажлиса вправе участвовать Президент Республики Узбекистан.

По приглашению Председателя Олий Мажлиса в заседаниях Кенгаша могут участвовать депутаты Олий Мажлиса, а также представители государственных органов, общественных объединений, ученые и специалисты.

Лицам, входящим в состав Кенгаша Олий Мажлиса, а также другим лицам, участвующим в его заседаниях, заблаговременно

сообщается о вопросах, которые предполагается рассмотреть на заседании, и представляются необходимые материалы.

Заседания Кенгаша Олий Мажлиса протоколируются и стенографируются. О вопросах, рассмотренных Кенгашем Олий Мажлиса, и принятых им решениях сообщается в средствах массовой информации.

Статья 51. Полномочия Кенгаша Олий Мажлиса определяются Конституционным законом “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”.

Статья 52. Кенгаш Олий Мажлиса для подготовки предложений по вопросам, входящим в его компетенцию, в случае необходимости образует из своего состава, из числа депутатов Олий Мажлиса, специалистов, а также представителей государственных органов, общественных объединений и научных учреждений рабочие комиссии или группы.

Глава VI. КОМИТЕТЫ И КОМИССИИ ОЛИЙ МАЖЛИСА

Статья 53. В соответствии со статей 86 Конституции Республики Узбекистан Олий Мажлис избирает из числа депутатов комитеты и комиссии для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, вносимых на рассмотрение Олий Мажлиса, контроля за исполнением законов и иных решений Олий Мажлиса.

Полномочия, порядок организации и деятельности комитетов и комиссий определяются Конституцией Республики Узбекистан, Конституционным законом “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”, настоящим Регламентом и другими законодательными актами.

Статья 54. Комитеты и комиссии образуются Олий Мажлисом на срок его полномочий.

Перечень и численный состав комитетов и комиссий определяются Олий Мажлисом. По данным вопросам принимаются постановления.

В случае необходимости Олий Мажлис может образовывать новые комитеты и комиссии, упразднять и реорганизовывать ранее созданные, вносить изменения в состав комитетов и комиссий.

Статья 55. Комитеты и комиссии избираются открытым голосованием. Голосование проводится отдельно по кандидатуре председателя комитета, комиссии, а затем по решению Олий Мажлиса — в целом по составу комитета, комиссии или отдельно по каждой кандидатуре.

Депутат Олий Мажлиса может быть избран, как правило, членом только одного комитета или комиссии.

Все члены комитетов и комиссий пользуются равными правами.

Депутат Олий Мажлиса, не избранный в состав комитета, комиссии, вправе участвовать в их работе с совещательным голосом.

Статья 56. В состав комитетов и комиссий не могут быть избраны Председатель Олий Мажлиса и его заместители.

Статья 57. Комитеты и комиссии ответственны перед Олий Мажлисом и подотчетны ему.

Статья 58. Олий Мажлис и его Кенгаш для исполнения конкретных поручений могут образовывать из числа депутатов временные комиссии, определять задачи и порядок их деятельности.

Заседания временных комиссий являются открытыми, если комиссии не определяют иное.

Статья 59. Государственные органы, органы самоуправления граждан, общественные объединения, предприятия, учреждения и организации всех форм собственности представляют временным комиссиям документы и материалы, необходимые для их работы.

Должностные лица, препятствующие деятельности временных комиссий, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством.

Статья 60. По результатам деятельности временная комиссия представляет доклад по существу вопроса, в связи с которым она была создана. По докладу комиссии Олий Мажлис или его Кенгаш может принять постановление.

Временные комиссии прекращают свою деятельность после выполнения возложенных на них задач. По решению Олий Мажлиса или его Кенгаша деятельность временных комиссий может быть прекращена досрочно.

**Глава VII. УТВЕРЖДЕНИЕ УКАЗОВ ПРЕЗИДЕНТА
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН. ИЗБРАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО
СУДА, ВЕРХОВНОГО СУДА, ВЫСШЕГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН. НАЗНАЧЕНИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ПРАВЛЕНИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН, ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОМИТЕТА
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
ПО ОХРАНЕ ПРИРОДЫ**

Статья 61. В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан Олий Мажлис утверждает указы Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности Премьер-министра, его первого заместителя, заместителей Премьер-министра, членов Кабинета Министров, Генерального прокурора и его заместителей, об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления.

По вопросу утверждения указов Президента Республики Узбекистан Олий Мажлис принимает постановления.

Статья 62. В соответствии с пунктом 10 статьи 93 Конституции Республики Узбекистан Президент Республики Узбекистан представляет Олий Мажлису кандидатуры на должность председателя и членов Конституционного суда Республики Узбекистан, председателя и членов Верховного суда Республики Узбекистан, председателя и членов Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан, председателя Правления Центрального банка Республики Узбекистан, председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы. Указанные кандидатуры перед назначением или избранием на должность по поручению Олий Мажлиса или его Кенгаша обсуждаются в соответствующих комитетах, комиссиях.

О назначении и избрании на должность лиц, указанных в части первой настоящей статьи, Олий Мажлис принимает постановление.

Статья 63. Назначение или избрание представленных кандидатур на соответствующие должности производится открытым голосованием. Постановления принимаются большинством голосов от общего числа депутатов.

В случае если кандидат на должность не получит поддержки Олий Мажлиса, то обсуждается другое предложение Президента Республики Узбекистан по данному вопросу.

Статья 64. Постановления Олий Мажлиса по кандидатурам в состав Конституционного суда, Верховного суда и Высшего хозяйственного суда принимаются по каждой кандидатуре в отдельности или по всем кандидатурам одновременно (за исключением состава Конституционного суда) либо в ином порядке, определяемом Олий Мажлисом.

Глава VIII. АКТЫ ОЛИЙ МАЖЛИСА. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ ОЛИЙ МАЖЛИСОМ И ЕГО ОРГАНАМИ

Статья 65. В соответствии со статьей 9 Конституционного закона “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан” Олий Мажлис принимает Конституцию Республики Узбекистан, конституционные законы, законы, постановления и другие акты.

Статья 66. Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения проектов новых законов, проектов законов об изменениях действующих законов, предложений о принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы (законодательных предложений).

Статья 67. В соответствии со статьей 82 Конституции Республики Узбекистан право законодательной инициативы в Олий Мажлисе принадлежит Президенту Республики Узбекистан, Республике Каракалпакстан в лице ее высшего органа государственной власти, депутатам Олий Мажлиса, Кабинету Министров, Конституционному суду, Верховному суду, Высшему хозяйственному суду, Генеральному прокурору.

Статья 68. Проекты законов и законодательные предложения представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их места в системе действующего законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. При этом указываются коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта. При представлении проекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

При оформлении проектов законов и законодательных предложений должны учитываться также другие требования, установленные законодательными актами о порядке подготовки проектов законов.

Статья 69. Проекты законов и законодательные предложения, подлежащие рассмотрению Олий Мажлисом, представляются Председателю Олий Мажлиса или в Кенгаш Олий Мажлиса и регистрируются в Секретариате Олий Мажлиса.

Статья 70. Если представленные проект закона или законодательное предложение не отвечают требованиям настоящего Регламента и законодательных актов о порядке подготовки проектов законов, такие проекты или предложения могут быть возвращены Председателем Олий Мажлиса или Кенгашем Олий Мажлиса.

Статья 71. Зарегистрированные законопроект или законодательные предложения для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о порядке дальнейшей работы над ними, как правило, направляются Председателем Олий Мажлиса или Кенгашем Олий Мажлиса в соответствующие комитеты, комиссии и одновременно в Комитет по законодательству и судебно-правовым вопросам. При этом определяется головной комитет (комиссия) для подготовки заключения.

Олий Мажлис или его Кенгаш могут образовывать специальную комиссию для подготовки или предварительного рассмотрения проекта закона.

Законопроекты заблаговременно рассылаются депутатам Олий Мажлиса. Замечания и предложения депутатов учитываются при дальнейшей работе над проектом закона.

Статья 72. Предварительное рассмотрение законопроектов и подготовка заключений по проектам законодательных актов в комитетах и комиссиях производится в порядке, предусмотренном законодательством.

Статья 73. Кенгаш Олий Мажлиса с учетом заключения комитетов, комиссий предлагает проект закона для включения в повестку дня данной сессии либо принимает решение о продолжении работы над законопроектом (законодательным предложением), либо о его отклонении.

В случаях, когда субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, настаивают на включении законопроекта в пове-

стку дня сессии, Кенгаш Олий Мажлиса не вправе отклонить предложение. Кенгаш Олий Мажлиса может внести на рассмотрение сессии свое заключение по данному вопросу.

Статья 74. Рассмотрение проектов законов, внесенных в Олий Мажлис, может, а наиболее важных из них — должно, осуществляться в нескольких чтениях, а также они предварительно обсуждаются во фракциях, блоках и других депутатских группах.

Статья 75. При первом чтении законопроекта Олий Мажлис, как правило, заслушивает доклад инициатора законопроекта и доклад головного комитета или комиссии, обсуждает основные положения законопроекта и высказывает предложения и замечания в форме поправок, рассматривает вопрос о необходимости опубликования законопроекта для широкого обсуждения.

По результатам обсуждения Олий Мажлис принимает закон или одобряет основные положения законопроекта в первом чтении, или отклоняет его. В случае одобрения законопроекта Олий Мажлис устанавливает срок его представления для второго чтения.

Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, считается принятым, если за него подано большинство голосов от общего числа депутатов Олий Мажлиса. Такое решение оформляется постановлением Олий Мажлиса.

Статья 76. Поправки к проекту закона и отдельным его статьям, как правило, вносятся депутатами в письменном виде в Кенгаш Олий Мажлиса либо в головной комитет, комиссию или иной орган, которому поручена доработка законопроекта, не позднее чем за три дня до начала рассмотрения законопроекта во втором чтении.

Статья 77. Головной комитет, комиссия или другой орган, которому поручена доработка законопроекта, рассматривает внесенные поправки к проекту закона и подготавливает его для рассмотрения во втором чтении.

Статья 78. Доработанный законопроект по решению Кенгаша Олий Мажлиса вносится для рассмотрения во втором чтении.

Статья 79. При рассмотрении проекта закона во втором чтении обсуждение проводится постатейно, по разделам или в целом. Во время обсуждения возможно возвращение законопроекта на доработку в соответствующие комитеты, комиссии или органы (должностным лицам), его внесшие.

Статья 80. По результатам рассмотрения законопроекта Олий Мажлис принимает закон либо отклоняет его или возвращает на доработку.

На голосование ставится отдельно каждая статья либо раздел или глава проекта закона, а затем весь проект в целом. Олий Мажлис может принять решение о голосовании сразу по законопроекту в целом.

Статья 81. Каждая предложенная поправка обсуждается отдельно. При этом председательствующий может объявить перерыв для подготовки заключения соответствующим комитетом, комиссией. Если депутат не согласен с заключением комитета, комиссии, то ему предоставляется слово для обоснования своего предложения. Прения по поправкам в этом случае не открываются.

Статья 82. По решению Олий Мажлиса наиболее важные проекты законов могут быть вынесены на народное голосование (референдум). Референдум проводится в порядке, установленном законом.

Статья 83. Олий Мажлис принимает законы, постановления и другие акты большинством голосов от общего числа депутатов. Конституция Республики Узбекистан, законы, изменяющие и дополняющие Конституцию, а также другие конституционные законы принимаются большинством, не менее чем двумя третями от общего числа депутатов Олий Мажлиса.

Олий Мажлис может принять закон об изменениях и поправках к Конституции в течение шести месяцев после внесения соответствующего предложения с учетом его широкого обсуждения. Если Олий Мажлис отклонил предложение об изменении Конституции, оно может быть возобновлено не ранее чем через год.

Статья 84. Законы Республики Узбекистан подписывает Президент Республики Узбекистан. В соответствии с пунктом 14 статьи 93 Конституции Республики Узбекистан Президент Республики Узбекистан вправе возвратит законы со своими возражениями в Олий Мажлис для повторного обсуждения и голосования. Если Олий Мажлис большинством в две трети голосов подтвердит ранее принятое решение, Президент подписывает закон.

Статья 85. Текст принятого закона, подписанный Президентом Республики Узбекистан, направляется в Олий Мажлис для хранения и опубликования. Опубликование законопроектов осуществляется в порядке, определяемом законодательством.

Статья 86. Постановления Олий Мажлиса и решения Кенгаша Олий Мажлиса подписывает Председатель Олий Мажлиса, а в случае его отсутствия эти акты подписывает один из заместителей Председателя Олий Мажлиса.

Глава IX. ПРИНЯТИЕ ДРУГИХ РЕШЕНИЙ ОЛИЙ МАЖЛИСОМ И ЕГО ОРГАНАМИ

Статья 87. Олий Мажлис, его Кенгаш могут принимать обращения, декларации, заявления.

Инициатива принятия Олий Мажлисом деклараций, обращений и заявлений может исходить от субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.

В необходимых случаях проекты деклараций, обращений и заявлений могут направляться по решению Олий Мажлиса или его Кенгаша на предварительное рассмотрение комитетам и комиссиям Олий Мажлиса.

Статья 88. Решения Олий Мажлиса по процедурным вопросам принимаются большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании. Такие решения оформляются и фиксируются в стенограмме заседания.

Статья 89. В целях осуществления своих полномочий Кенгаш Олий Мажлиса принимает постановления.

Статья 90. Комитеты и комиссии Олий Мажлиса по обсуждаемым ими вопросам принимают решения и дают заключения по проектам законов, направляемым им Олий Мажлисом, Председателем Олий Мажлиса или Кенгашем Олий Мажлиса. Решения и заключения комитета, комиссии подписываются председателем комитета, комиссии.

Глава X. ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Статья 91. Проекты Государственного бюджета Республики Узбекистан, стратегических государственных программ, а также проекты законов об их утверждении представляются в Олий Мажлис Кабинетом Министров.

Статья 92. Материалы о проектах стратегических государственных программ заблаговременно вручаются депутатам Олий Мажлиса.

Статья 93. Закон о Государственном бюджете Республики Узбекистан ставится на голосование после утверждения Олий Мажлисом общей суммы доходов и общей суммы расходов Государственного бюджета, если не будет принято иное решение.

Об утверждении стратегических государственных программ, отчетов об исполнении Государственного бюджета и о выполнении программ Олий Мажлис принимает постановления.

Глава XI. РАССМОТРЕНИЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ

Статья 94. Порядок деятельности Олий Мажлиса, связанный с ратификацией и денонсацией международных договоров, определяется законодательством.

Статья 95. Олий Мажлис, Председатель Олий Мажлиса либо Кенгаш Олий Мажлиса определяет состав направляемых в зарубежные страны официальных парламентских делегаций.

Глава XII. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОЛИЙ МАЖЛИСОМ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Статья 96. Олий Мажлис осуществляет контроль за исполнением государственными органами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями Конституции и законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса.

Статья 97. Олий Мажлис может заслушать отчет либо информацию избираемых, назначаемых и утверждаемых им должностных лиц об их работе в целом или по отдельным вопросам деятельности. По отчету, информации на сессии Олий Мажлиса могут проводиться прения. По итогам обсуждения Олий Мажлис принимает постановление.

Статья 98. Депутат или группа депутатов Олий Мажлиса, комитет, комиссия, фракция, блок вправе обратиться с запросом — требованием дать официальное разъяснение или изложить пози-

цию по вопросу, имеющему важное значение для государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства республики к должностным лицам, а также к руководителям хозяйствующих субъектов.

Запрос может быть внесен на сессии Олий Мажлиса в письменной или устной форме.

Председательствующий на заседании доводит запрос до сведения того органа или должностного лица, к которому запрос обращен. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязаны дать ответ на запрос в сроки и в порядке, определенные Олий Мажлисом.

Депутат или группа депутатов, комитет, комиссия, фракция, блок, от имени которых внесен запрос, могут обратиться к органу или должностному лицу, представившему ответ на запрос, за дополнительными разъяснениями, выступить с репликой, заявлением.

Ответ на запрос после заслушивания может быть поставлен на обсуждение. По ответу на запрос принимается постановление.

Запрос, адресованный Председателю Верховного суда, Председателю Высшего хозяйственного суда, Генеральному прокурору, руководителям органов дознания и следствия, не может касаться конкретных дел и материалов, находящихся в их производстве.

Статья 99. Предложения и замечания, высказанные на сессии Олий Мажлиса или переданные в письменной форме председательствующему на заседании, рассматриваются Олий Мажлисом либо направляются на рассмотрение соответствующим государственным органам или общественным объединениям и должностным лицам.

Статья 100. Руководители государственных органов и общественных объединений, иные должностные лица несут установленную законодательством ответственность за достоверность предоставляемой Олий Мажлису и его органам информации либо за умышленное ее сокрытие.

Глава XIII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 101. Олий Мажлис Республики Узбекистан на первой сессии на срок своих полномочий избирает Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека.

Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека избирается из числа депутатов Олий Мажлиса.

Статья 102. Смета расходов, связанных с деятельностью Олий Мажлиса, его органов и депутатов, утверждается Председателем Олий Мажлиса.

Статья 103. Организационное, техническое и иное обслуживание деятельности Олий Мажлиса, его органов и депутатов обеспечивается Секретариатом Олий Мажлиса.

Статья 104. Положение о Секретариате Олий Мажлиса, его структура и штаты утверждаются Председателем Олий Мажлиса.

Статья 105. При регистрации депутатов, записи для выступления, внесении запросов, предложений и поправок, подсчете голосов и определении результатов голосования, а также для накопления и оперативной выдачи справочной и статистической информации о ходе заседаний, формирования и распечатки списков и других документов, информационного обеспечения работы Олий Мажлиса может использоваться электронная система.

Депутаты, входящие в группу контроля за работой электронной системы, имеют право беспрепятственного доступа ко всей информации, необходимой для контроля за системой. Решения этой группы по вопросам, отнесенным к ее ведению, являются обязательными для всех специалистов и служб, обеспечивающих работу электронной системы.

Группа контроля вправе до начала тайного голосования проверить функционирование электронной системы, о чем составляется специальный протокол.

Группа контроля рассматривает и проверяет обоснованность заявлений депутатов об ошибках в списках с результатами поименного голосования, привлекает к своей работе специалистов-экспертов.

Результаты регистрации, записи для выступления, запросы депутатов, результаты голосования и другие данные о ходе заседания сохраняются в памяти компьютера электронной системы, а также на магнитных носителях в архиве Олий Мажлиса.

**ПОЛОЖЕНИЕ
О КОМИТЕТАХ И КОМИССИЯХ ОЛИЙ МАЖЛИСА
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

*(Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан.
1995. № 6. Ст. 98; 2000. № 5—6. Ст. 154)*

І. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. В соответствии со статьей 86 Конституции Республики Узбекистан Олий Мажлис избирает из числа депутатов комитета и комиссии для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, вносимых на рассмотрение Олий Мажлиса, контроля за исполнением законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса.

Комитеты и комиссии Олий Мажлиса призваны способствовать эффективной деятельности Олий Мажлиса как высшего государственного представительного органа власти Республики Узбекистан.

Статья 2. Основными задачами комитетов и комиссий Олий Мажлиса являются:

разработка проектов законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса;

предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению Олий Мажлиса;

осуществление контроля за исполнением законов Республики Узбекистан и решений, принятых Олий Мажлисом, а также содействие в их реализации.

Статья 3. Комитеты и комиссии образуются Олий Мажлисом на срок его полномочий.

Статья 4. Перечень и численный состав комитетов и комиссий определяются Олий Мажлисом. В течение срока полномочий Олий Мажлис, в случае необходимости, может образовывать и избирать новые комитеты и комиссии, упразднять и реорганизовывать ранее созданные, вносить изменения в состав комитетов и комиссий.

Статья 5. Комитеты и комиссии избираются Олий Мажлисом открытым голосованием в составе председателей и членов. Заместитель председателя и секретарь комитета, комиссии по представлению председателя комитета, комиссии назначаются из числа членов соответствующего комитета, комиссии Председателем Олий Мажлиса по согласованию с Кенгашем Олий Мажлиса.

Председатели, заместители председателей и секретари комитетов, комиссий (кроме временных) осуществляют свою деятельность, как правило, на постоянной основе и на период своих полномочий не могут занимать какую-либо иную оплачиваемую должность, заниматься предпринимательской деятельностью.

Статья 6. При формировании комитетов и комиссий учитываются профессиональные и иные интересы депутатов, их производственный и жизненный опыт, свободно выраженное желание. В составах комитетов и комиссий, как правило, обеспечивается представительство депутатов от фракций и блоков.

Депутат Олий Мажлиса может быть избран, как правило, членом только одного комитета или одной комиссии Олий Мажлиса.

Статья 7. В состав комитетов и комиссий не могут быть избраны Председатель Олий Мажлиса и его заместители.

Статья 8. Все члены комитетов и комиссий пользуются равными правами.

Депутат Олий Мажлиса, не избранный в состав комитета или комиссии, вправе участвовать в их работе с совещательным голосом.

Статья 9. Полномочия депутатов в комитетах и комиссиях могут быть прекращены досрочно по их просьбе, а также в связи с обстоятельствами, делающими невозможным выполнение ими своих обязанностей.

Изменения в состав комитетов и комиссий по предложению председателей комитетов и комиссий вносит Председатель Олий Мажлиса с последующим внесением на утверждение Олий Мажлиса.

Статья 10. Комитеты и комиссии ответственны перед Олий Мажлисом и подотчетны ему.

II. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ КОМИТЕТОВ И КОМИССИЙ

Статья 11. Комитеты и комиссии организуют работу в соответствии со своими планами, поручениями и рекомендациями Олий Мажлиса, его Председателя и Кенгаша Олий Мажлиса.

Деятельность комитетов и комиссий координируется Председателем Олий Мажлиса.

Статья 12. Комитеты и комиссии строят свою работу на основе коллективного, свободного обсуждения и решения вопросов, гласности и широкой инициативы членов комитетов и комиссий.

Основной организационной формой работы комитетов и комиссий являются их заседания.

Статья 13. Заседания комитетов и комиссий созываются по мере необходимости и проводятся как между заседаниями Олий Мажлиса, так и в период между сессиями.

Статья 14. Заседания комитетов и комиссий правомочны, если на них присутствует не менее половины состава комитета или комиссии. В случае невозможности прибыть на заседание член комитета или комиссии заблаговременно сообщает об этом председателю комитета или комиссии.

Статья 15. Заседания комитетов и комиссий, как правило, проводятся открытыми. На заседания могут приглашаться представители государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, специалисты и ученые, которые участвуют в заседаниях с правом совещательного голоса.

В случае необходимости комитет или комиссия может принять решение о проведении закрытого заседания.

Статья 16. Комитеты и комиссии для подготовки и углубленной проработки вопросов вправе создавать рабочие группы. В состав рабочих групп наряду с депутатами Олий Мажлиса могут входить представители министерств, государственных комитетов, ведомств, других государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, ученые, специалисты. Комитеты и комиссии также могут создавать совместные рабочие группы. На время работы в составе рабочих групп за специалистами и учеными сохраняется средняя заработная плата по основному месту работы в соответствии с законодательством.

Статья 17. Комитеты и комиссии при рассмотрении вопросов, относящихся к их ведению, пользуются равными правами и несут равные обязанности.

Статья 18. Члены комитетов и комиссий обязаны участвовать в деятельности комитетов и комиссий, содействовать проведению в жизнь их решений, выполнять поручения комитетов и комиссий.

Статья 19. Член комитета или комиссии пользуется правом решающего голоса по рассматриваемым вопросам, участвует в их подготовке, обсуждении и принятии решений, а также в организации выполнения решений Олий Мажлиса, комитета или комиссии.

Статья 20. Члену комитета или комиссии обеспечиваются условия для активного участия в решении всех вопросов, рассматриваемых комитетом или комиссией, заблаговременно направляются для этого необходимые документы или другие материалы.

Статья 21. Члены комитетов и комиссий по поручению комитетов и комиссий и по своей инициативе изучают на местах вопросы, относящиеся к их ведению, обобщают предложения государственных органов и общественных объединений, а также граждан и сообщают свои выводы и предложения в комитеты и комиссии.

Статья 22. Вопросы, которые относятся к ведению комитетов и комиссий или нескольких комитетов и комиссий, могут подготавливаться и рассматриваться комитетами и комиссиями совместно.

Совместные заседания комитетов и комиссий ведут их председатели по согласованию между собой.

По вопросам, находящимся на рассмотрении комитета или комиссии, они могут запрашивать мнение других комитетов и комиссий.

Статья 23. Если комитеты или комиссии считают, что вопрос, переданный на их рассмотрение, относится также к ведению другого комитета или комиссии либо признают необходимым высказать свое мнение по вопросу, рассматриваемому другим комитетом или комиссией, они вправе внести соответствующее предложение Председателю Олий Мажлиса или в Кенгаш Олий Мажлиса.

По просьбе других комитетов и комиссий комитет или комиссия может по вопросам своего ведения принимать участие в подготовке вопросов, рассматриваемых этими комитетами или комиссиями.

Статья 24. В случае расхождения позиций комитетов, комиссий по одному и тому же вопросу ими принимаются меры по преодолению разногласий. С этой целью могут создаваться согласительные группы из числа депутатов, входящих в состав этих комитетов и комиссий. Если согласие не достигается, они доводят свои предложения до сведения Председателя Олий Мажлиса.

Статья 25. По рассматриваемым вопросам комитеты и комиссии принимают решения, имеющие рекомендательный характер, или дают заключения.

Все вопросы в комитетах и комиссиях Олий Мажлиса решаются простым большинством голосов от общего состава членов комитета или комиссии.

Статья 26. Решения, заключения и протоколы комитетов или комиссий подписываются председателем комитета или комиссии.

Совместные решения, принятые комитетами или комиссиями, и совместно подготовленные ими заключения, а также протоколы совместных заседаний подписываются их председателями.

Статья 27. Принятые комитетами и комиссиями решения направляются соответствующим государственным органам, общественным объединениям и другим заинтересованным организациям.

Статья 28. Решения комитетов и комиссий подлежат обязательному рассмотрению государственными органами, органами самоуправления граждан, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями, в отношении которых они были приняты. О результатах рассмотрения или о принятых мерах должно быть сообщено комитетам или комиссиям не позднее чем в месячный срок, если комитетами или комиссиями не установлен иной срок.

III. ПОЛНОМОЧИЯ КОМИТЕТОВ И КОМИССИЙ

Статья 29. По поручению Олий Мажлиса, его Председателя, Кенгаша Олий Мажлиса или по собственной инициативе комитеты и комиссии разрабатывают проекты новых законов Республики Узбекистан и решений Олий Мажлиса по вопросам, относящимся к их ведению, готовят вопросы, связанные с совершенствованием законодательства.

Статья 30. Комитеты и комиссии участвуют в формировании предложений по повестке дня сессий Олий Мажлиса.

Комитеты и комиссии по вопросам, внесенным ими в Олий Мажлис, либо по вопросам, переданным комитетам или комиссиям на предварительное или дополнительное рассмотрение, определяют своих докладчиков или содокладчиков.

При обсуждении совместно подготовленного законопроекта на сессии Олий Мажлиса с докладом выступает головной комитет или комиссия. Другие комитеты или комиссии могут выступать с докладом.

Статья 31. Комитеты и комиссии по вопросам, отнесенным к их ведению, вправе запрашивать от государственных органов и общественных объединений, от должностных лиц документы, письменные заключения, отчетные данные и иные материалы.

В необходимых случаях законопроекты направляются на научную экспертизу, по ним могут запрашиваться заключения Кабинета Министров, мнения соответствующих министерств, государственных комитетов и ведомств, общественных объединений, а также ученых и специалистов.

Руководители государственных органов, общественных объединений, иные должностные лица за предоставление комитетам или комиссиям Олий Мажлиса недостоверной информации либо за умышленное сокрытие информации несут ответственность в соответствии с законодательством.

Статья 32. Комитеты и комиссии имеют право приглашать на свои заседания руководителей министерств, государственных комитетов и ведомств, Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и г. Ташкента, предприятий, учреждений, организаций и заслушивать их сообщения о выполнении законов, других актов Олий Мажлиса, рекомендаций комитетов и комиссий.

Комитеты и комиссии заблаговременно извещают соответствующие органы и организации о предстоящем рассмотрении вопросов.

Статья 33. Комитеты и комиссии по итогам предварительного рассмотрения переданных на их изучение законопроектов представляют Кенгашу Олий Мажлиса свои заключения. В заключениях содержатся предложения о внесении проекта закона в повестку дня очередной сессии Олий Мажлиса либо об отклонении законопроекта или о продолжении работы над законопроектом.

Статья 34. Комитеты и комиссии в предварительном порядке рассматривают направленные им Председателем Олий Мажлиса или Кенгашем Олий Мажлиса проекты бюджета республики, отчеты о его исполнении, проекты стратегических государственных программ,

а также готовят по этим проектам и по проектам соответствующих законов и постановлений свои заключения.

Статья 35. По поручению Олий Мажлиса, его Председателя, Кенгаша комитеты и комиссии осуществляют контроль за реализацией предложений, критических замечаний и запросов депутатов Олий Мажлиса.

Статья 36. Исключена.

Статья 37. Председатель комитета или комиссии:

организует подготовку необходимых материалов, созывает заседания комитета или комиссии и председательствует на них;

дает поручения членам комитета или комиссии, направляет им материалы и документы, связанные с деятельностью комитета или комиссии;

приглашает членов комитета или комиссии для участия в работе рабочих групп, а также для выполнения других поручений комитета или комиссии;

приглашает для участия в работе комитета или комиссии представителей государственных органов и общественных объединений, специалистов и ученых;

представляет комитет или комиссию на сессиях Олий Мажлиса, заседаниях Кенгаша Олий Мажлиса, в отношениях с государственными органами и общественными объединениями;

ежегодно представляет Кенгашу Олий Мажлиса отчет о проделанной работе комитета или комиссии;

организует работу по исполнению решений комитета или комиссии;

информирует Олий Мажлис, его Председателя, Кенгаш о выполнении их поручений;

информирует членов комитета или комиссии о выполнении принятых ими решений и рассмотрении их рекомендаций;

осуществляет другие функции в соответствии со своей компетенцией.

Статья 38. Заместитель председателя комитета или комиссии выполняет по поручению председателя отдельные его функции и замещает председателя в случае его отсутствия или невозможности осуществления им своих обязанностей.

Статья 39. Секретарь комитета или комиссии: готовит проект плана работы комитета или комиссии; осуществляет контроль за его выполнением; ответственен за делопроизводство комитета или комиссии; выполняет другие поручения председателя, заместителя председателя комитета или комиссии.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 40. Комитеты и комиссии Олий Мажлиса осуществляют свою деятельность гласно, широко информируют о ней общественность. На заседания комитетов, комиссий и рабочих групп могут приглашаться представители средств массовой информации.

Статья 41. Организационное, техническое и иное обслуживание деятельности комитетов и комиссий Олий Мажлиса обеспечивается Секретариатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора	3
Введение	5

Раздел I

СОВЕТЫ: ЭПОХА ФОРМАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Глава I. Высший орган законодательной власти Узбекистана в советский период	19
§ 1. Высший орган законодательной власти в период образования узбекской национальной государственности (1917—1924 гг.)	19
§ 2. Правовая основа и формы проявления высшего законодательного органа Узбекистана (1924—1990 гг.)	35
Глава II. Высший законодательный орган государственной власти в условиях реформирования политической системы и становления независимости Республики Узбекистан	52
§ 1. Демократизация порядка формирования высшего законодательного органа государственной власти	52
§ 2. Демократизация деятельности высшего законодательного органа государственной власти	61

Раздел II

ОЛИЙ МАЖЛИС – ПАРЛАМЕНТ НЕЗАВИСИМОГО УЗБЕКИСТАНА

Глава I. Правовая основа образования Олий Мажлиса Республики Узбекистан	81
§ 1. Создание новой избирательной системы	81
§ 2. Выборы в Олий Мажлис и учет интересов политических сил	99
§ 3. Совершенствование законодательства о выборах в Олий Мажлис	119
Глава II. Основные организационно-институциональные структуры Олий Мажлиса Республики Узбекистан... ..	136
§ 1. Особенности организационно-институциональных структур Олий Мажлиса	136
§ 2. Кенгаш Олий Мажлиса — коллегиальный руководящий орган Парламента Узбекистана	148
§ 3. Комитеты и комиссии Олий Мажлиса	164

Глава III. Основные направления деятельности Олий Мажлиса Республики Узбекистан	18
§ 1. Законодательная деятельность	18
§ 2. Деятельность по осуществлению контроля за исполнением законов	31
§ 3. Внешнеполитическая деятельность	23
Заключение	25

ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение № 1. Примерная программа учебного курса “Парламентское право Республики Узбекистан”</i>	26
<i>Приложение № 2. Конституционный закон Республики Узбекистан “Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан”</i>	28
<i>Приложение № 3. Закон Республики Узбекистан “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”</i>	29
<i>Приложение № 4. Регламент Олий Мажлиса Республики Узбекистан</i>	32
<i>Приложение № 5. Положение о комитетах и комиссиях Олий Мажлиса Республики Узбекистан</i>	34

Эркин Хамдамович Халилов

ВЫСШИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН: ОТ ФОРМАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ДО РЕАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Редактор *Н. Щетинина*
Худож. редактор *Т. Каноатов*
Техн. редактор *У. Ким*
Корректоры *Ю. Шопен, И. Богодарова*
Компьютерная верстка *А. Юлдашевой*

Сдано в набор 19.04.2001. Подписано в печать 7.06.2001. Формат 60×90^{1/16}.
Гарнитура “Таймс”. Печать офсетная. Усл.печ.л. 22,0. Уч.-изд.л. 23,22.
Тираж 5000. Заказ № К-40. Цена договорная.

Издательство “Узбекистон”.
700129, Ташкент, ул. Навои, 30. Изд. № 72-2001.

Отпечатано на арендном предприятии Ташполиграфкомбината Госкомитета
Республики Узбекистан по печати.
700129, Ташкент, ул. Навои, 30.

