

З.М. ИСЛАМОВ

**ПРОБЛЕМА ВЛАСТИ: *ее понимание,
назначение, социальная ценность***

**Ташкент
2003**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ – ОБЪЕКТИВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

1.1. Государственная власть: понятие, свойства и методы осуществления.....	8
1.2. Принцип разделения властей в государственной власти.....	30
1.3. Понятие и значение механизма государственной власти.....	56

ГЛАВА II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ КАК ПЕРВАЯ СРЕДИ РАВНЫХ В СИСТЕМЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

2.1. История развития парламентаризма на современном этапе.....	85
2.2. Становление и развитие законодательной власти в Узбекистане.	
2.3. Проблемы реформирования законодательной власти в Узбекистане на современном этапе.	

ГЛАВА III. КАКОЙ МЫ ЗНАЕМ И ВИДИМ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ

3.1. Понятие и функции исполнительной власти.....	146
3.2. Президент в системе исполнительной власти Республики Узбекистан.....	166
3.3. Проблемы реформирования исполнительной власти Республики Узбекистан.....	198

ГЛАВА 1У. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ СОВРЕМЕННОЙ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

4.1.Судебная власть как независимая и самостоятельная ветвь государственной власти.....	213
4.1.Судебная система и организационное обеспечение ее деятельности.....	234
4.3. Проблемы либерализация судебно-правовой реформы в Узбекистане.....	254

ПРЕДИСЛОВИЕ

Наша республика переживает важный и сложный период, аналогов которому не знает история. Глубокие процессы обновления происходят не только в экономической жизни, но и в нашем сознании и мышлении. Происходит это не просто, но на этом пути Узбекистан успешно преодолевает трудности, продвигается вперед, изживая последствия многолетней зависимости и порабощения советского тоталитарного строя.

"В течение этих десяти лет строительства новой жизни, нового общества мы прошли исторический путь, насыщенный сложными и непростыми событиями огромной непреходящей важности....

Важными вехами на пути к великому будущему нашей страны стали строительство открытого демократического государства и общества, создание экономической системы, основанной на современных методах управления и рыночных отношениях, формирование и реализация собственной стратегии независимого развития, отвечающей специфике нашей страны, обретение Узбекистаном своего достойного места в мировом сообществе"¹.

Однако речь сейчас пойдет не о достигнутых результатах и победах, хотя мы и испытываем удовлетворение, что за столь короткий исторический период нам удалось сделать немало на пути к избранным целям. Как подчеркнул Президент нашей республики Ислам Каримов, более важным является способность "... научиться и ясно представлять те проблемы, которые, очевидно, еще долго будут оставаться в числе приоритетных"². К таковым относятся проблема реформирования государственной власти независимого Узбекистана.

Демократические преобразования, произошедшие в Узбекистане после развала бывшего Союза, привели к отказу от

¹ Каримов И.А. Справедливость в приоритете закона: Доклад на У1 сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва. // Народное слово. - 2001. - 30 августа.

² Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С.10

несовместимой с ними системы Советов и необходимости поиска иной модели организации государственной власти. Основой такой модели стал общепризнанный в мире принцип разделения властей, предполагающий введение в стране трех ветвей государственной власти.

Президент нашей страны Ислам Каримов в этой связи считает, что "нам еще нужно проделать огромную работу для того, чтобы добиться намеченных рубежей, принять новые законы по углублению и закреплению демократических реформ, критически оценить действующую законодательную базу и внести в нее необходимые, соответствующие времени изменения"¹.

Для выполнения этих задач в построении в нашей новой жизни важнейшее значение имеет соблюдение правил, которые являются для нас основополагающими принципами, в числе которых, несомненно является "еще более глубокое внедрение демократических стандартов и принципов в государственное управление и общественное строительство. Обеспечение баланса законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Обеспечение их независимости, создание на практике механизмов для выполнения каждой из ветвей власти возложенных на них задач и обязанностей"².

Известно, что за годы независимости в Узбекистане механизм государственной власти претерпел большие изменения: произошло становление института Президента, парламентаризма, формируется независимая судебная власть, иные органы исполнительной власти, местное самоуправление. Но ни один из перечисленных органов не существует вне рамок общей системы организации публичной власти. Поэтому через призму этих

¹ Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы : Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва // Народное слово. - 2002. - 5 апреля

² Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы : Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва // Народное слово. - 2002. - 5 апреля

отношений в настоящей книге исследуются все перечисленные выше органы.

Данный анализ позволяет автору прийти к общим выводам, касающимся оценки механизма государственной власти, иных публичных институтов, а также дать оценку устойчивости демократических преобразований, происходящих в нашем государстве.

Все эти процессы рассматриваются нами на основе широкого анализа как отечественного, так и зарубежного опыта, обобщения теории и практики зарубежных государств мира, что позволяет ему дать типологическую оценку формы правления в Узбекистане и определить место каждой из ветвей власти в механизме государственной власти Узбекистана.

Исследование механизма осуществления политической власти в Республике Узбекистан представляет большой интерес и по той причине, что он, хотя и создан по аналогии с другими государствами, имеет свои специфические особенности, связанные с тем, что Узбекистан избрал свой путь развития, отказавшись от слепого копирования даже самых передовых аналогов.

Особенность данной проблемы обусловлена и тем, что степень эффективности механизма государственной власти в значительной степени зависит от зрелости гражданского общества. Чем больше развито гражданское общество, тем больше уверенности в том, что институт Президента не переродится в диктатуру личной власти. Ведь в систему сдержек и противовесов, по большому счету, входят не только конституционные нормы, но политико-правовые традиции общества, особенность его менталитета и, конечно, зрелость и автономность гражданского общества.

По словам Президента Ислама Каримова: "Любая государственная система, ее аппарат и административные органы, каким бы демократическим стандартам они ни отвечали, все равно будут оставаться системой, стремящейся продемонстрировать свою власть и оказывать давление.

Вот почему установление со стороны общества и граждан контроля над государственными ведомствами, прежде всего над

его административными органами, во всем мире признается как мера, направленная над предотвращением нарушения закона, злоупотреблений полномочиями и обязанностями, коррупции, а также против самоуправства и принятия волюнтаристских решений"¹.

Особенность изучаемого вопроса заключается также в том, что Конституция создает условия для постоянного взаимодействия между всеми ветвями власти - Олий Мажлисом, Правительством, Президентом, судебной властью и обществом в целом. И в силу этого с течением временем может изменяться интерпретация одних и тех же конституционных норм, о чем свидетельствует опыт зарубежных стран.

¹ Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы : Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва // Народное слово. - 2002. - 5 апреля

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ – ОБЪЕКТИВНАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

1.1. Государственная власть: понятие, свойства и методы осуществления

Начнем наш разговор с того, что заметим, что государственная власть - фундаментальная категория государственоведения и самый труднодостижимый феномен общественной жизнедеятельности людей. В понятиях "государственная власть", "властеотношения" заключены важнейшие стороны бытия человеческой цивилизации, отражается суровая логика борьбы социальных групп, наций, политических партий и движений. Не случайно проблемы власти волновали в прошлом и волнуют ныне ученых, богословов, политиков, писателей

Власть - наиболее ценная и желанная "добыча" в различных революциях и переворотах. При этом борьба за удержание власти бывает не менее острой, чем борьба за ее завоевание. Очень образно об этом пишет известный современный правовед С.С. Алексеев, который обоснованно считает, что " ... любая проблема проецируется на власть, а в конечном итоге выливается в борьбу за власть

... Могу с полной определенностью сказать: не было и никогда не будет явления в обществе одновременно столь желанного и сильного, многообещающего и притягательного, обманчивого и коварного, как власть.

Цепко и жестко впивается власть в своих носителей, делая их своими заложниками, а то и просто безропотными рабами. Сейчас широкое хождение имеет формула: "Власть развращает, абсолютная власть - развращает абсолютно". Да развращает. И абсолютно. Но если бы только это! Власть коверкает человека, систему его ценностей, его духовный мир. Наверное, каждый замечал: попал человек в "зону власти", стал ее обладателем, и будто его подменили: и походка степенная, и жесты округлые, и речь величавая. Это снаружи. А внутри нередко происходят перемены более страшные: непреодолимое влечение к власти, готовность пуститься во все тяжкие, животный страх от одной

лишь возможности ее утраты, а при утрате - предельная мобилизация всех сил для возврата потерянного под любыми лозунгами".¹

Будучи разновидностью социальной власти, государственная власть обладает всеми признаками последней. Вместе с тем она имеет немало качественных особенностей. Важнейшая особенность государственной власти заключена в ее политической природе, именно поэтому в научной и учебной литературе они нередко выступают как тождественные. И хотя это не бесспорно, но вполне допустимо. Во всяком случае государственная власть всегда является политической. Поэтому все основные общественные силы, партии, движения всегда стремятся к власти, борются за власть или контроль над нею, за удовлетворение своих программных требований.

Таким образом, теория политики - это в значительной мере *политика государственности*. Государство - ядро всей политики.

В этой связи, обратим внимание на еще один важный момент. Политика - многоплановое явление. Есть много видов и разновидностей политики: внутренняя и внешняя, социальная, национальная, экономическая, техническая, финансовая, военная, кадровая, экологическая и т.д. В печати нередко говорят о "большой" и "малой" политике, публичной и закулисно и даже теневой.

В содержательном плане она может быть прогрессивной и регрессивной, объективно обусловленной и волюнтаристской, отвечающей потребностям общественного развития и противоречащая им. История знает немало примеров глубоко ошибочной политики - произвольной, реакционной, авантюрной, антинародной, приводящей к человеческим жертвам и страданиям людей. Давно было доказано: ошибки в политике хуже преступления, так как их последствия могут быть исключительно пагубными и необратимыми.

И на это следует обратить пристальное внимание хотя бы потому, что политическое пространство в настоящее время

¹ Алексеев С.С. Тяжкий путь России к праву. - М., 1997.- С.173.

настолько расширилось, что стало фактически адекватным человеческому. Каждый является вольным или невольным субъектом политики, носителем политического сознания.

Степень политизации общества зависит от многих обстоятельств, но особенно большое значение и звучание приобретает в переломные периоды, когда происходит обновление коренных устоев жизни - смена типов власти, характера производственных отношений, ценностей и ориентиров в духовной сфере. Именно этот этап переживает сейчас Узбекистан. Поэтому многие политические субъекты развили большую активность, стремясь лично участвовать в решении как своей судьбы, так и судьбы своей страны.

Однако хотим подчеркнуть, что не следует ни преувеличивать значение государственной власти, ни тем более ее преуменьшать. История свидетельствует - и то другое чревато серьезными последствиями.

К примеру, известно, что основоположники марксизма характеризовали государственную (политическую) власть как "организованное насилие одного класса для подавления другого"¹. Конечно, для классово-антагонистического общества такую характеристику с натяжкой, но еще можно принять. Но любую государственную власть, тем более демократическую и правовую, вряд ли допустимо сводить к "организованному насилию". В противном случае создается превратное впечатление, что государственная власть - естественный "враг" всему живому, прогрессивному, всякому творчеству и созиданию. И может возникнуть негативное отношение к органам власти и лицам, ее олицетворяющим. И тогда возникает далеко не безобидный миф о том, что всякая власть - зло, которое общество вынуждено терпеть до поры до времени. А это не так безобидно и может служить источником разного рода проектов свертывания государственного управления, умаления роли государства.

В этом плане, как говорится, все точки над *i* поставил наш Президент, когда уже на первой сессии Олий Мажлиса первого

¹ Маркс К., Энгельс Ф. - Собр.соч., 2-е изд.. - Т.4. - С.447

созыва счел необходимым обратить внимание: "В недавнем прошлом мы ставили во главе угла марксистскую идею о государстве. Эта теория была превращена в догму, а государство и право - в средство классовой борьбы, в средство подавления классовых противников. В условиях демократии государство все более становится средством преодоления общественных противоречий не путем насилия и подавления, а путем достижения общественного компромисса. Говоря простым языком, примирение превращается в средство разрешения конфликтов"¹.

Таким образом, функционирующая на научной основе подлинно народная власть - великая созидательная сила, обладающая реальной возможностью управлять действиями и поведением людей, разрешать социальные проблемы, согласовывать индивидуальные или групповые интересы, подчинять их единой властной воле методами убеждения, стимулирования, принуждения. Как верно заметил Президент нашей страны: "Сегодня мы испытываем не только удовлетворенность от того, что за столь короткий период нам уже удалось сделать немало на пути к избранным целям. Нам необходимо научиться и ясно представлять те проблемы, которые, очевидно, еще долго будут оставаться в числе приоритетных"². К числу таких проблем, по нашему глубокому убеждению, относится и проблема становления узбекской государственности и особая роль, которая ей отводится в строительстве сильной государственной власти. Подтверждением тому может служить тот факт, что уже в первый год нашей независимости, выступая на X сессии Верховного Совета Республики Узбекистан Ислам Каримов счел необходимым обратить внимание, что успешное развитие нашего молодого государства зависит в решающей степени от того, насколько справедливой и мудрой будет власть в нем. И хотя, как

¹ Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана // Родина священна для каждого. - Ташкент, 1995. - С.183.

² Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С.10.

далее подчеркивает Президент, "... в национально-государственном устройстве Республики Узбекистан власть является триединой - это законодательная, исполнительная и судебная", он отводит особую роль сильной исполнительной власти, так как "при бессильной исполнительной власти самые справедливые законы и постановления останутся лишь на бумаге. Необходима сильная президентская власть, способная претворить в жизнь законы, защитить гражданские права и свободы, осуществить политические и экономические реформы"¹.

Здесь следует сказать, что народы нашей страны всегда тяготели к сильной власти. Если оглянуться на наше прошлое, вернее вспомнить его, то становится ясным, что Узбекистан, как национально-политическое явление, был создан сильной государственной властью, которая, однако, никогда (даже при Амуре Темуре) не покушалась на тоталитарное ведение жизни, культуры и хозяйства. Как правильно заметил Ислам Каримов, "в управлении своим государством Амир Темура опирался не только на силу... Если бы это государство было создано и рассчитано только на силу, то оно не существовало так долго. Будет справедливым, если мы скажем, что Амир Темура в своем правлении опирался на разум и правовые основы.

Ярким свидетельством тому служат его слова: "Девять десятых государственных дел я решал с помощью советов, мероприятий и аудиенций, и лишь десятую часть с помощью меча"²

Исключением явился советский период, который явил миру не сильную власть, а насильственно произвольное попираание жизни, самостоятельности и свободы. Обретение независимости создало условия, для того чтобы крепить нашу национально-государственную власть - в ее конституционном строении, ее государственном направлении, в ее соблюдении прав и свобод, в ее политическом искусстве и особенно в ее всенародных

¹ Каримов И.А. Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. - Ташкент:, 1993. - С. 15.

² Каримов И.А. Амир Темура - наша гордость // Каримов о национальной государственности, идеологии независимости и правовой культуре - Ташкент,1999. - С.390.

духовных корнях. "С обретением независимости открылась историческая возможность, формируя свою государственность, обратиться к истокам нашей культуры. к огромному, требующему познания духовному наследию, воспринять и развить все лучшее, что есть в нашем богатейшем историческом прошлом. Углубленное и всестороннее изучение достижений восточной цивилизации, культурного и духовного богатства предшествующих поколений открывает нам возможность лучше познать культуру, образ жизни, обычаи и традиции нашего древнего народа"¹. Можно с полным основанием утверждать, что вопросы власти никогда не сходили с политической арены, не утрачивая своей актуальности ни при каких обстоятельствах. И это закономерно. Без вопросов власти, ее построения, и ее силы, невозможно решить ни одну жизненную проблему. Аренда, фермерство, порядок проведения митингов, образование самодельных организаций и многое другое натывается на аппарат, должностных лиц, их решения, номенклатуру, привилегии. А поэтому любая проблема проецируется на власть, а в конечном итоге выливается в борьбу за власть. Однако власть - это явление прежде всего необходимое.

Конечно, есть государства, которые могут существовать при сравнительно слабой государственной власти. Но даже в их истории может пробить час, который потребует единства, волевой энергии, доверия, руководства сильных людей и ответственных решений.

Бывают исторические условия, при которых государство может обойтись без сильной государственной власти. К таковым, на наш взгляд, следует отнести:

1. Малый размер государства. Чем меньше государство по территории, тем легче ему обойтись без сильной власти. Чем большая территория подчинена единой власти, тем сильнее, тем авторитетнее должна быть эта власть. *Поэтому территориальные размеры Узбекистана - 447,400 кв. км требуют сильной государственной власти.*

¹ Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. - Ташкент, 1995. - С.228.

2. Малочисленное население. Чем меньше население государства, тем легче ему обойтись без сильной власти. И наоборот, чем больше людей входит в государство, тем труднее создается политическое единодушие и единомыслие. Голос слабой власти просто утонет в шуме миллионов. Поэтому численность населения Узбекистана, *(23 миллиона человек)* обуславливает необходимость сильной государственной власти.

3. Слабая дифференциация страны. Чем меньше в стране национальных, языковых, религиозных, бытовых, климатических различий, тем легче управлять государством, тем удовлетворительней справится со своей задачей слабая власть. Что же сказать в этом плане об Узбекистане? Число его национальностей и языковых групп превышает 100. Число конфессий - 15. Поэтому *государственное единство возможно здесь только при наличии сильной и мудрой власти.*

4. Отсутствие необходимости в решении особо сложных задач. Чем проще национальная, культурная, хозяйственная и международная проблематика страны, тем легче ее государственные задачи, а значит и уместна во главе ее слабая власть. Между тем только сильная государственная власть может справиться со сложными задачами социально-экономического развития страны. Известно, что если государственная власть не справляется с нестабильностью и не контролирует ситуацию, возникает социальный кризис, основные проявления которого - недоверие к институтам власти, полная потеря этими институтами своего авторитета, разгул преступности, насилия.

Неуправляемая или слабо управляемая со стороны государства перестройка экономики на рыночный лад, осуществляемая в значительной мере теневой экономикой и по ее правилам - это тот же тоталитарный кошмар, но не на государственном, а на антигосударственном уровне.

Поэтому кардинальные преобразования в обществе, находящемся в переходном периоде, без сильной государственной власти, т.е. власти, способной вырабатывать твердые решения и последовательно проводить их в жизнь, осуществить невозможно.

Таким образом, *сильная, созидающая государственная власть нужна сегодня в Узбекистане и для выравнивания местных интересов, гармонизации местных и общенациональных потребностей.*

5. Высокий уровень народного правосознания. Чем выше уровень народного правосознания, тем легче слабая власть справиться со своей задачей, ибо правосознание есть умение уважать право и закон, добровольно исполнять свои государственные обязанности и частные обязательства, строить свою жизнь, не совершая преступлений. Чем сильнее и глубже правосознание в народе, тем легче править им. Наше правосознание имеет тяжелое историческое наследие, самым пагубным из которого можно назвать правление большевиков.

Хорошо известны роль и значение правосознания. Ведь человек, имеющий здоровое правосознание - есть *свободный субъект прав*; он имеет волю к *лояльности* (законопослушанию), он соблюдает и свои, и чужие полномочия, обязанности и запреты; он есть живая опора правопорядка, самоуправления, армии и государства.

Человек, *лишенный правосознания*, подобен зверю и ведет себя, как он. Человек, способный к повиновению только из страха, превращается в волка, как только отпадает страх. Человек без чувства ответственности и чести - не способен ни к личному, ни к общественному самоуправлению, *а потому не способен к демократии.*

Если в народе нет здорового правосознания, то демократический строй превращается в решето злоупотреблений и преступлений. Беспринципные и пронырливые люди оказываются продажными, знают это друг про друга и покрывают друг друга; люди творят предательство, наживаются на этом и называют это "демократией".

Следовательно, именно нравственное сознание как элемент нравственной культуры помогает определить правовую позицию личности, т.е. выбора правомерного или противоправного варианта поведения.

В нашей республике, в которой идет процесс формирования правового государства, придается большое внимание проблеме

формирования правосознания. Так, выступая на шестой сессии Олий Мажлиса, Ислам Каримов особо подчеркнул: "Нам нужно изменить прежнюю психологию людей и сформировать новое правосознание, где каждый человек осознал бы, что свобода - это и определенная обязанность, и ответственность"¹.

Решая эту задачу, в республике была проведена огромная работа в этом направлении. Так, 20 мая 1997 года Президент Узбекистана Ислам Каримов провел встречу с руководителями правоохранительных органов, учеными правоведами, представителями средств массовой информации, на котором шла речь о необходимости повышения уровня правовой культуры народа, его правосознания как необходимого условия построения свободного, правового, демократического государства.

О важности данной встречи и доказательстве того, что данное мероприятие ни в коем случае не носило декларативный или кампанейский характер, свидетельствует тот факт, что уже через месяц был опубликован Указ Президента Узбекистана "Об улучшении правового воспитания, повышения уровня правовой культуры населения, совершенствовании подготовки кадров правоведов, улучшении работы по изучению общественного мнения" (25 июня 1997 г.) и вслед за ним - Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан "Об организации Центра повышения квалификации юристов при Министерстве юстиции Республики Узбекистан (22 июля 1997 г.). Вскоре (тоже буквально через месяц) Олий Мажлис на девятой сессии принимает "Национальную программу повышения уровня правовой культуры общества" (29 августа 1997 г.), которая предусматривает "создание всеохватывающей постоянно действующей системы формирования правовой культуры с тем, чтобы все слои населения овладевали правовой грамотностью, достигли высокого уровня правосознания, могли применять правовые знания в повседневной жизни".

С этой целью в нашей республике был создан Центр правового просвещения при Ташкентском юридическом

¹ Каримов И.А. Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе. - Ташкент, 1996. - С.97.

институте, которым проделана определенная работа по повышению правой грамотности и культуры населения. Выпущены учебники, брошюры, прочитаны лекции. Однако следует помнить, что работа эта носит долговременный характер, и здесь много предстоит сделать.

Но возглавить эту работу может только сильная государственная власть.

6. Отсутствие военной угрозы. В наше беспокойное время об этом даже не приходится мечтать _ слишком много в мире "горячих точек". А слабая власть вообще не способна противостоять военной угрозе.

История становления узбекского государства такова, что неоднократно народ был поставлен в такие условия, которые требовали не слабого, а сильного государственного деятеля. Прекрасным историческим примером может служить Амир Темур и Темуриды, а также знаменитый труд Амира Темура "Уложение", где красной нитью проходит мысль о необходимости сильной власти, осуществляемой мудрыми и справедливыми правителями..

Однако идея сильной государственной власти совсем не проста и общепонятна, как это может показаться. Она должна быть верно и глубоко продумана. Она может неверно истолковываться, противоправно строиться и применяться в жизни. Здесь нужна большая предусмотрительность, а главное - меры, ограничивающие ее до необходимых и разумных пределов.

Между тем государственная власть имеет вполне определенное и ограниченное призвание. Она совсем не "все может" и совсем не признана "всем распоряжаться". Напротив, все то, что способствует свободе человека, развитию его творческой инициативы, не подлежит властному распоряжению государственной власти. Человек не машина, а живой организм. Дух человека живет не по приказу и творит не по принуждению. Заменить хозяйственно-трудовую инициативу человека - нельзя ничем, также как нельзя ввести декретом в человеческое сообщество веру, любовь, чувство достоинства и чести, творческое вдохновение - это противоестественно и нелепо. Их преимущества можно доказывать и разъяснять, злые деяния

можно запрещать и наказывать, но духовную культуру не вызывают к жизни государственными велениями. Это, конечно, не означает, что государственной власти "нечего делать". Просто дело здесь ограничено, оно сводится к правовому обеспечению свободы, к препятствию всем злым делам, к организации народного просвещения и благоденствия. А это означает, что сильная государственная власть совсем не то же самое, что тоталитарная власть.

Сила власти определяется совсем не размером ее посяганий и не готовностью ее прибегать к любым средствам. Сила власти не сводится к тому, что она готова испытывать народное терпение и растрчивать его уважение и доверие.

В чем же состоит сила государственной власти?

Во-первых, сила государственной власти есть прежде всего ее духовно-государственный авторитет, ее способность импонировать гражданам. Поставить себе неосуществимую задачу не значит проявить силу, растрчивать свой авторитет не значит быть сильным. Сила власти проявляется не в крике, не в суете, не в похвальбе и не в терроре. Истинная сила власти состоит в ее способности звать и встречать отклик в народе. Ибо власть есть прежде всего и больше всего дух и воля, т.е. достоинство и правота наверху, которым отвечает свободная лояльность снизу. Чем меньше напряжение наверху и чем больший отклик оно вызывает внизу, тем сильнее государственная власть. В этой связи с удовлетворением отметим, что "доверие к своему государству-реформатору занимает прочное место в менталитете населения Узбекистана. Каждый новый шаг реформ, каждый проект нового закона и решения правительства осмысливаются у нас с позиций человечности, пользы для людей. У нас население с доверием и пониманием относится к тому, что непривычно, но необходимо для прогресса"¹.

Во-вторых, государственная власть есть прежде всего явление внутреннего мира, а потом только внешнего "Власть

¹ Каримов И.А. Узбекистан по пути углубления экономических реформ. - Ташкент, 1995. - С. 136

сильна не штыком и не казнью. Штык нужен тогда, когда власть недостаточна авторитетна; казнь говорит о недостаточной лояльности снизу. Власть сильна своим достоинством, своею правотой, своею волей и ответом народа. Эту основную природу свою, - духовную и волевою, - власть должна помнить, беречь и укреплять. В ее распоряжении всегда остается аппарат принуждения, т.е. возможность поддерживать свои веления внешней силой. Но внешняя сила никогда не заменит внутреннюю - ни ее достоинства, ни правоты, ни ее духовного импониования"¹.

Поэтому, говоря о сильной власти в Узбекистане, следует прежде всего иметь в виду ее духовный авторитет, который в свою очередь предполагает наличие целого ряда условий.

Так, прежде всего **необходима особая национальная вдохновенность власти**: народ должен уверенно чувствовать, что эта есть наша, узбекская национальная власть, преданная историческому делу, верная, неподкупная и строгая. Без этого не будет ни доверия, ни уважения, ни готовности ей служить. **Сильная власть есть национально-убедительная власть.**

Духовный авторитет власти будет тем больше, чем независимее будет эта власть. Зависимая власть не будет пользоваться ни уважением, ни доверием. Человек, который сам не стоит и не идет, не сможет и вести: за ним просто не пойдут. Всякая зависимость будет подрывать авторитет власти: зависимость от иностранных войск, от своей армии, от каких-либо международных организаций, от партий, от капитала и т.д. Даже зависимость от религии нежелательна и противоречила бы древней, исторической традиции.

Наконец, государственная власть должна быть в государственных делах волевым центром страны. **Таковы основные условия внутренней силы государственной власти.** Им должна соответствовать ее **внешняя форма.**

Сильная государственная власть современного Узбекистана должна быть не внеправовая и не сверхправовая, а оформленная правом, и служащая по праву, при помощи права. Узбекистану

¹ Ильин Иван О грядущей России. - М.: Телекс, 1993. - С.282.

нужна власть не тираническая, не безграничная. Она должна иметь свои законные пределы, свои полномочия, обязанности и запреты.

Народ Узбекистана должен осознавать себя как правовое единство, как Субъект Права, состоящего из множества субъектов права, как живую личность, которую строит и ведет сильная правовая власть. Однако это участие не должно ослаблять силу государственной власти. Поэтому с чувством удовлетворения можно отметить, что составители нашей Конституции смогли понять, что все установления, правила и обычаи демократического строя должны быть учтены таким образом, чтобы Конституция послужила документом, закрепляющим национальное единение в достижении главной цели - построение демократического правового государства и гражданского общества с социально ориентированной рыночной экономикой. .

Однако, говоря о демократии, хотелось бы заметить, что часто (особенно в прессе) явно преувеличивают достоинства и возможности демократии, не учитывая при этом на какой почве ее сеют, подготовлена ли она достаточным образом, чтобы дать ожидаемые всходы. Да, демократия - явление великое и благородное, но в то же время, если брать его во всех спектрах, обманчивое и коварное. Поэтому вполне оправданно, что исторически сложились механизмы упорядочения демократии, отсечения или смягчения ее негативных моментов. Одним из необходимых механизмов, позволяющих говорить о демократии силы без каких-либо кавычек, является закон - отработанное юридическое регулирование. Недаром издавна признано, что демократия, как и государство, должно быть явлением правовым, осуществляться в рамках закона, через закон.

Конечно, демократия - величайшая ценность цивилизации. Но абсолютна ли эта ценность? Конечно, после довольно долгого периода, когда отвергалась всякая мысль о демократии, кроме "социалистической демократии", мы качнулись в другую сторону, придя в восторг о любых ее проявлениях. Между тем, демократию необходимо сочетать с организованностью, профессиональным управлением, учитывая, наконец, местные

условия, местную почву, ибо, как верно заметил Президент Ислам Каримов: "... демократия - это не только теория и политический процесс, но и образ жизни народа с его менталитетом, традициями, особенностями культуры, психологии и т.д. Идеи демократии можно декларировать, в политике демократию можно "спустить" сверху, но от этого демократия не войдет в нашу с вами реальную жизнь. Демократия должна стать ценностью общества, ценностью каждого человека. И это не единовременный акт. Демократия, не нашедшая места в культуре народа, не сможет стать и компонентом образа жизни. Для этого нужен достаточно длительный процесс подготовки и усвоения принципов демократии. Для этого многим государствам потребовалась смена многих поколений"¹.

Кроме того, вряд ли кто - либо станет возражать против утверждения, что императивность - неременный атрибут всякой государственной власти, какой бы демократичной она ни была. Все дело лишь в уровне, объеме, ее законной обоснованности, цивилизованности, ее месте и значении в структуре власти. И здесь нельзя не согласиться с нашим Президентом, который считает, что в условиях, когда в политической сфере завоеван плацдарм для действительно демократических порядков, дальнейшее преодоление административно-бюрократической системы и утверждение рыночной экономики невозможно в принципе без твердой авторитетной власти, власти, опирающейся на представительные демократические органы и закон. И подобная императивность демократической по своей сути власти как раз и подкрепляет силу демократии фактической политической силой.

Как показывает исторический опыт, в переходной период, когда необходимо преодолеть стереотипы отжившего мировоззрения и сформировать новые прогрессивные взгляды, необходима как наиболее эффективная максимальная централизация власти. Но эта власть должна оказаться в руках действительно прогрессивного и компетентного лидера. Если

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Ташкент, 1997. - С. 178

такой лидер окажется в нужный момент в нужном месте, то нация, народ смогут сделать решительный шаг вперед.

При этом отрадно заметить, что мировая общественность с пониманием и одобрением отнеслась к тому, что этим лидером стал Ислам Каримов. Вот как об этом пишет известный американский политолог Дональд С. Карлайл: "Общественной практикой многократно доказано, что на изломах жизни любого народа, на крутых переломных этапах его истории, народ вручает свою судьбу лидеру, наделенному особыми личностными качествами, лидеру, который самим фактом своего существования способен сплотить нацию. Вселить в нее веру в успех возрождения и прогресса"¹.

24 марта 1990 г. Верховный Совет Узбекистана первый среди республик СССР принял Закон о введении должности Президента.

Ислам Каримов при этом очень четко сформулировал свое кредо как Президента и заявил об этом стране и миру. Это: эволюция, постепенность, поэтапность реформ, оберегающие личность от катаклизмов и потрясений, а не революция, для которой человек лишь молекула в общественном организме; приоритет экономики над политикой, социальных программ над экономическими; сильное государство, обеспечивающее общественный порядок и общественную дисциплину, хлеб, тепло и мир в каждом доме, возможность исповедовать ислам или иную религию, утверждать в повседневной жизни высокие нравственные идеалы.

Со всей определенностью Ислам Каримов сказал Олий Мажлису, определяя сущность своей стратегии: "Революция, как примитивно-варварская форма социального прогресса, в Узбекистане не приемлема".

Совершенствование государственной власти в республике, по мнению Президента, тесно связано с принятием системы законов, призванных обеспечить четкую регламентацию функций и полномочий центральных, областных, районных органов власти

¹ Левитин Л. Ислам Каримов - Президент нового Узбекистана. – Ташкент,, 1996. - С.1.

и государственной администрации. *Профессиональный парламент, сильная исполнительная власть, независимая судебная система, развитое местное самоуправление - основные направления совершенствования и укрепления государственности в Узбекистане.*

"При этом полностью, коренным образом изменилась сама суть государства. Оно стало главным инициатором и координатором проводимых реформ, основным проводником новых идей в общественной жизни, став на первом этапе наиболее активной силой обновления общества"¹.

Конечно, со временем будет меняться роль государства, но при этом исходить будут всегда из конечной цели нашего демократического развития - построения гражданского общества. Как подчеркнул Ислам Каримов, "мы должны создать такую систему государственного общественного устройства, когда сильная центральная власть концентрировала бы свои усилия на главных, общенациональных функциях, таких, как оборона, государственная безопасность и безопасность граждан, внешняя политика, формирование валютно-финансовой и налоговой систем, принятие законов и других стратегических задач развития. А решение остальных вопросов постепенно должно передаваться от центра на места, от органов государственной власти - общественным организациям и органам самоуправления"².

Однако в настоящее время речь не идет о снижении роли государства в процессах общественного развития, а о более конкретном их проявлении, определении стратегических направлений, в которых ведущая роль государства в ближайшей перспективе будет сохраняться.

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Ташкент, 1997. - С. 152

² Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С. 153 - 154.

Особенностью государственной власти является и то, что ее субъект и объект обычно не совпадают, властвующий и подвластные отчетливо разделены. Конечно, в демократическом обществе возникает тенденция сближения субъекта и объекта власти, ведущая к их частичному совпадению. Особенность этого совпадения состоит в том, что каждый гражданин является не только подвластным. Как член демократического общества, он вправе быть индивидуальным первоносителем и источником власти. Он имеет право и должен активно участвовать в формировании выборных (представительных) органов власти, выдвигать и выбирать кандидатуры в эти органы, контролировать их деятельность, быть инициатором их роспуска, реформирования. Право и долг гражданина - участвовать в принятии государственных, региональных и других решений через все виды непосредственной демократии. Иными словами, при демократическом режиме нет и не должно быть только властвующих и только подвластных. Даже высшие органы государства и высшие должностные лица имеют над собой верховную власть народа. Как подчеркнул Ислам Каримов: "Государство, все ветви власти находят оправдание только в том случае, если их деятельность подчинена защите, охране прав человека. Этот тезис следует признать основополагающим, и все ему должны следовать"¹.

"Государственная власть реализуется через государственное управление - целенаправленное воздействие государства, его органов на общество в целом, те или иные его сферы (экономическую, социальную, духовную) на основе познанных объективных законов для выполнения стоящих перед обществом задач и функций"².

Но кроме сказанного добавим, что еще одна важная особенность государственной власти состоит в том, что она проявляется в деятельности государственных органов и

¹ Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана // Родина священна для каждого. - Ташкент, 1995. - С. 181.

² Карельский В.М. Государственная власть // Теория государства и права. - М., 1997. - С.130.

учреждений, образующих механизм (аппарат) этой власти. Она потому и называется государственной, что ее практически олицетворяет, приводит в действие, претворяет в жизнь, прежде всего механизм государства. Видимо, поэтому государственную власть часто отождествляют с органами государства, особенно высшими. С научной точки зрения такое отождествление недопустимо по ряду причин:

1) государственную власть может реализовать сам властвующий субъект. Например, народ через референдум и другие институты непосредственной (прямой) демократии принимает важнейшие государственные решения;

2) политическая власть изначально принадлежит не государству, его органам, а либо элите, либо классу, либо народу.

Властвующий субъект не передает органам государства свою власть, а наделяет их властными полномочиями. В Узбекистане как в демократической республике согласно статье 7 Конституции Республики Узбекистан: "Народ является единственным источником государственной власти.

Государственная власть в Республике Узбекистан осуществляется в интересах народа и исключительно органами, уполномоченными на то Конституцией Республики Узбекистан и законодательством, принятым на ее основе"¹.

Государственная власть должна быть сильной, так как лишённая организованной силы, она теряет способность государственной власти проводить волю властвующего субъекта в жизнь, обеспечить законность и правопорядок в обществе, а также стабильность., о значении которой очень выразительно пишет немецкий профессор политических наук Клаус фон Бойме: "Еще со времен Аристотеля спорили о совершенной конституции и совершенных институтах власти. Во времена марксизма такими демократическими институтами, как парламент, конституция, избирательное право, суды, открыто пренебрегали. В восьмидесятые годы в XX века к ним вернулись лишь в инструментальном значении, как к средствам, при помощи которых политические лидеры могут наилучшим образом

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.10.

выполнить роли по сценариям, написанным для них политической жизнью. В то же время патриархи политической науки продолжают вечные дискуссии о преимуществе парламентской или президентской системы. В реальности же в критические моменты истории той или иной страны (в переходные периоды) в центре интересов стоит наиболее рациональная организация управления, создание властных структур, способных обеспечить стабильность"¹

Но что значит сильная государственная власть? Президент нашей страны Ислам Каримов считает, что "... сила государства не чрезмерной концентрации властных функций и полномочий в системе органов государственного управления, не в усилении функций государственного аппарата как органа подавления и принуждения. Сила государства - в его способности обеспечить условия для свободного функционирования демократических институтов, реализации всего политического, социального потенциала граждан и общества, формирования необходимых условий для свободы предпринимательства и экономической инициативы"².

Но при этом Ислам Каримов призывает обратить внимание на то, что "признание того, что государство несет главную ответственность за обеспечение национальной безопасности, делает необходимым усиление внимания проблемам реформирования органов государственной власти, чтобы процесс децентрализации не привел к региональному сепаратизму, а демократизация общественной жизни не способствовала вспышке политического экстремизма под различными лозунгами. Поэтому на новом этапе речь идет не о снижении роли государства в процессах общественного развития, а более конкретном их проявлении, определении стратегических направлений, в которых

¹ Klaus von Beyme . Anzatsse zur Reform des politischen System, in: Demokratie am Wendepunkt. S. 138.

² Каримов И.А .Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва. - Ташкент, 2000. - С.51 -52.

ведущая роль государства в ближайшей перспективе будет сохраняться"¹

Таким образом, как видно из высказывания нашего Президента, любая власть прежде всего нуждается в силе авторитета: чем полнее власть выражает интересы народа, тем больше она опирается на силу авторитета, на добровольное и сознательное подчинение ей. Конечно, пока существует государственная власть, будут у нее предметно-материальные источники силы - вооруженные организации людей и силовые учреждения (армия, полиция, органы государственной безопасности), а также тюрьмы и другие принудительные вещественные придатки, что обеспечивает ее принудительную способность, является одним из гарантов безопасности. Но она должна направляться разумной и гуманной волей тех, кто находится на вершине власти. Если государственная власть для решения внутренних проблем опирается только на предметно-материальную силу, это верное доказательство ее нестабильности и непрочности, отсутствия у нее глубоких корней связи с обществом. Вот почему Ислам Каримов обоснованно считает, что для обеспечения истинной силы и надежности нашего государства необходимо "... создать в стране слаженно действующую, основанную на демократических принципах систему, которая, действуя в полном соответствии и согласии с действующей Конституцией и законами, не зависела бы от субъективной воли тех или иных, пусть самых выдающихся руководителей и функционеров, а сама бы отторгала все то негативное и консервативное, что мешает движению нашего общества вперед"².

Таким образом, **"государственная власть есть концентрированное выражение воли и силы, мощи государства, воплощенное в государственных органах и учреждениях. Она обеспечивает стабильность и порядок в**

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса, - Ташкент,1997. - С.155.

² Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва. - Ташкент,-С.53 -54.

обществе, защищает его граждан от внутренних и внешних посягательств путем использования различных методов, в том числе государственного принуждения и военной силы"¹.

1.2. Принцип разделения властей в государственной власти.

Проблемы власти и властвования с незапамятных времен волновали человечество. Именно поэтому с полным основанием можно утверждать, что механизм государственной власти прошел довольно долгий и трудный путь развития и явился результатом как определенной эволюции политико-правовой мысли человечества, так и совокупности исторических, политических, правовых и других предпосылок.

Так, в течение довольно большого отрезка времени на Древнем Востоке: в Вавилоне, Египте, Индии, Китае, Персии и других странах существовала почти однотипная организация государственной власти, когда царь (фараон, император) являлся главой государства, а власть его считалась данной от Бога и неограниченной. На местах управляли назначенные им чиновники. Эта форма государственной власти получила название Восточной деспотии².

Принципиально иное развитие получила организация государственной власти на Западе, в частности, в древней Греции.

Наличие множества форм государственной власти в различных полисах, постоянные конфликты между ними и споры о том, какая форма государственной власти наиболее совершенна, привели к невиданной активизации политической мысли. А такие мыслители, как Сократ, Платон, Аристотель, Аль Фараби, Амир Темур и другие ученые создали научную базу для дальнейшего развития политико-правовой мысли по всему миру,

¹ Карельский В.М. Государственная власть // Теория государства и права. - М., 1997. - С.131.

² См. об этом: Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. - М., 1983. - С.30.

начиная с древних времен Греции и Рима и кончая нашим временем

Так для античной политической мысли и традиций был характерен довольно разносторонний, многоаспектный подход к проблеме организации государственной власти. Наука на основе многочисленных изысканий пришла к выводу, что власть одного - это монархия, власть немногих - аристократия и власть большинства - демократия.

Для феодализма с его характерной доминирующей ролью монархии эволюция организации государственной власти и учений о ней, осуществлялось преимущественно на базе института монарха.

Мыслители нарождающейся буржуазии в своих учениях уже с новых позиций рассматривали природу государственной власти, обосновав необходимость четкого разграничения основных направлений деятельности государства. Именно в этот период формируется новая политическая доктрина - теория разделения властей. Почему она возникла? Какие политико-правовые обусловили ее появление? Известный современный теоретик государства и права С.С.Алексеев считает, что их было несколько, и одной из них является необходимость упорядочения власти. "Точнее, - замечает он, - нужна не просто упорядоченная власть, а власть, имеющая строгие очертания, ограничения, нужно обеспечение того, чтобы власть была умеренной, не способной по своей природе подавлять человека - такой, когда бы она находилась под эгидой права в самоуправляющемся обществе, где доминируют начала самоуправления, личного интереса каждого человека, "своей" собственности, высоких духовных критериев".¹

И далее он пишет: "Здесь надо иметь в виду, что само появление в новейшей истории такого института, как конституция, сопряжено с необходимостью ограничить и связать власть, подчинить ее демократическим порядкам и контролю. Не допустить того, чтобы политическая власть была диктаторской,

¹ Алексеев С.С. Уроки: тяжкий путь России к праву. - М.,1997. - С.88.

тиранической, чинила произвол, безраздельно господствовала над человеком"¹.

Но умеренность власти, считает ученый, требует надлежащей организации. Решающее средство такой организации было выработано человечеством в ходе исторического развития. Им и стал *принцип разделения властей*, который выражен не только в четком разделении государственной власти на три ветви - законодательную, исполнительную, судебную, - но и в уравнивании, системе их взаимного сдерживания, с тем, чтобы ни одна из властей не стала подавляющей, всевластной.

Родоначальником данной концепции является Джон Локк (1632 -1704гг.), а продолжателем Шарль Луи Монтескье (1689 - 1755 гг.).

Джон Локк считал, что для обеспечения основных прав человека необходимо ограничить политическую власть и ввести ее в определенные рамки. И одним из важнейших средств, по мнению Дж. Локка, является разделение властей, потому что именно оно способно предотвратить концентрацию всей полноты власти в руках одних и тех же людей, которые, обладая возможностью создавать законы, могут исполнять их в угоду своей личной выгоды. И чтобы этого не произошло, Локк предлагает отделить исполнительную власть от законодательной. И при этом Локк различает три власти: законодательную, исполнительную и федеративную (союзную) Последние две власти он вверял монарху². Однако одновременно Локк подчеркивал приоритетность законодательной власти.

Свобода людей в условиях правового государства, писал Локк, состоит в "незыблемом для всех правиле, установленном законодательной властью, суть которого выражается в свободе следовать собственному желанию во всех случаях, когда это не запрещает закон, и не быть зависимым от постоянной,

¹ Там же.

² См.: Барнашов А.Н. Теория разделения властей. - Томск, 1988. - С. 24.

неопределенной, неизвестной самовластной воли другого человека"¹.

Идеи Локка о необходимости и важности разделения властей были изложены в его главном труде "Два трактата о государственном правлении" (1690 г.).

Идеи Монтескье о разделении властей и другие его политические воззрения нашли отражение в романе "Персидские письма", историческом очерке "Размышления о причинах величия и падения римлян" и основном его произведении "О духе законов" (1748 г.).

Установление правовой государственности он связывал с необходимостью политической свободы в гражданском обществе. При этом идею политической свободы он связывал и идеей гражданской свободы, которая заключается в безопасности граждан государства. Он также считал, что для предупреждения злоупотребления властью необходимо строгое соблюдение законов всеми. "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

Политическая свобода у Монтескье означает установление законности и безопасности. А достигается это путем разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, взаимно ограничивающих и уравновешивающих друг друга.

Суть своего понимания разделения властей Монтескье выразил следующим образом: "Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станут издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не будет отделена от власти законодательной и исполнительной"³. Таким образом, Монтескье

¹ Локк Д. Избранные философские произведения. - М., 1960. - Т.2. - С.16 - 17

² Монтескье Ш. Избр. Произведения - М., 1955. - С.289

³ Монтескье Ш. Избранные произведения. - М., 1955. - С.290.

различает тоже три власти, но уже делит их на законодательную, исполнительную и судебную.

Однако, как и другие идеи и концепции, теория разделения властей не могла возникнуть на пустом месте. Она была подготовлена всем предшествующим социально-политическим развитием и накоплением исторического опыта в организации государственной власти. Поэтому нельзя не согласиться с известным государственным деятелем дореволюционной России, автором плана либеральных преобразований М.М.Сперанским, который писал, что "царства земные имеют свои эпохи величия и упадка, и в каждой эпохе образ правления должен быть соразмерен той степени государственного образования, на коем стоит государство" . Каждый раз, подчеркивал автор, "когда образ правления отстает или предвывает сию степень", он "ниспровергается большим или меньшим потрясениям"¹. И это верно.

К примеру, теория разделения властей не могла возникнуть, а тем более реализоваться на таких ступенях развития, которая именуются "восточным деспотизмом" или "европейским абсолютизмом", так как власть в этих государственных системах неизменно сосредоточивалась только в одних руках - восточного деспота, фараона, монарха. Закон в отношении такой власти был совершенно беспомощен.

Таким образом, "теория разделения властей возникает и начинает воплощаться в жизнь лишь на той стадии развития общества, когда созревают все необходимые предпосылки для активного участия широких слоев общества в социально-политической жизни и политических процессах страны, торжествует хотя бы в формальном плане политический и идеологический плюрализм; среди интеллектуальных слоев общества идет усиленный поиск путей и средств создания надежных гарантий прав и свобод подданных или граждан; предпринимаются попытки ограждения их, а вместе с ними всего общества и государства от возможной узурпации всей

¹ План государственного преобразования графа М.М.Сперанского - М.,1905. - С. 15.

государственной власти как со стороны отдельных лиц, так и отдельных органов государства"¹.

Именно в такой период, в конце ХУП века, в период так называемой "славной революции" в Англии, и в середине ХУШ века, в период нарастания революционных настроений во Франции, усилиями Дж. Локка Ш. Монтескье разрабатываются основные положения, закладывается фундамент и создается каркас здания под названием "теория разделения властей".

Однако, говоря о конкретных условиях и предпосылках возникновения теории разделения властей в Англии (в интерпретации Дж. Локка) и во Франции (в представлении Ш. Монтескье), необходимо исходить не только из объективных факторов, но и принимать во внимание субъективные воззрения ее основателей.

В частности, на появление, развитие, а также роль и назначение данной концепции в Англии оказали влияние не только объективно существовавшие факторы - установление конституционной монархии, получившей затем законодательное закрепление в Билле о правах (1689г.) и Акте об устройении (1701 г.), а также достижение социально-политического компромисса между земельной и денежной аристократией, между фактически господствовавшей в стране буржуазией и официально правящим дворянством..

Далеко не второстепенное значение для данного процесса имеют субъективные факторы, в частности, политико-правовые и философские воззрения самого основателя доктрины разделения властей Дж. Локка.

Согласно философским и политическим воззрениям Дж. Локка, если абсолютная монархия, построенная на тирании и беззаконии, находится в глубоком противоречии с природой человека и общественным договором, то публичная политическая власть, построенная на основе принципа разделения властей, изначально соответствует естественной природе людей.

¹ Марченко М.Н. Разделение властей в государственном механизме // Проблемы теории государства и права. - М.,2001. - С.226.

Аналогичные идеи о разделении властей развивались и дополнялись позднее в работах Ш. Монтескье. Так, он считал, что в каждом государстве "есть три рода власти: власть законодательная, власть исполнительная, ведающая вопросами международного права, и власть исполнительная, ведающая вопросами права гражданского. В силу первой власти государь или учреждение создает законы, временные или постоянные, и исправляет или отменяет существующие законы. В силу второй он объявляет войну или заключает мир, посылает и принимает послов, обеспечивает безопасность, предотвращает нашествия. В силу третьей власти он карает преступления и разрешает столкновения частных лиц. Последнюю власть можно назвать судебной, а вторую - просто исполнительной властью государства"¹.

Монтескье, также как и Локк, усматривали в четком разделении и сдерживании властей не только реальную гарантию прав и свобод граждан, но и их защиту от государственного произвола и беззакония.

Отсутствие такого разделения властей, равно как и отсутствие механизма их сдерживания друг друга, с неизбежностью ведет, по глубокому убеждению Монтескье, к сосредоточиванию власти в руках одного лица, государственного органа или небольшой группы людей, а также к злоупотреблению государственной властью и произволу.

Как видим, несмотря на общность многих положений, высказанных Локком и Монтескье в отношении данной теории, учение Монтескье о разделении властей "обладало значительной новизной по сравнению с предшествующими концепциями"².

Из чего вытекает подобный вывод? Во-первых, из того, что Монтескье соединил либеральное понимание свободы с идеей конституционного закрепления механизма разделения властей. Свобода, считал он, "устанавливается только законами и даже законами основными". И во-вторых, он более определено

¹ Локк Дж. Сочинения. - Т.3. - С.335.

² История политических и правовых учений / Под ред. О.Е. Лейста - М., 1997. - С.233.

высказался за включение в состав властей, подлежащих разграничению, судебных органов. Система государственного управления, построенная на основе принципа разделения властей - законодательной и исполнительной, дополнялась у Монтескье принципом независимости судей.

И эта триада в виде законодательной, исполнительной и судебной властей со временем стала классической формулой теории конституционализма.

Теория разделения властей в ее изначальной трактовке была наиболее последовательно реализована в Конституции США 1787 года. Здесь прослеживается как влияние создателей этой теории, так и британских конституционных образцов начала XVIII века. Интересно, что когда Дж. Локк и Ш. Монтескье разрабатывали свою теорию, они ставили задачу обосновать необходимость прихода к власти буржуазии, для чего следовало потеснить в представительном органе дворянство и духовенство.

Как известно, в США дворянства и духовенства не было, так что теория разделения властей была введена в совершенно иных социальных условиях, когда "сословный" ее подтекст был устранен. Но тем не менее, данная теория была не только воспринята, но и дополнена: во-первых, системой сдержек и противовесов, а, во-вторых, социальной трактовкой единства власти¹.

Как это происходило? После того, как американские колонии покончили с владычеством Великобритании, начался процесс организации государственной власти в США. В это время полномочия губернаторов были ограничены, а законодательная ассамблея (символ свободолюбия и оппозиции монарху) наделяется почти не ограниченными полномочиями.

Однако очень скоро жизнь показала, а практика подтвердила, что централизованная правительственная власть весьма необходима, так как вместо тирании монарха может возникнуть анархия.

¹ См.: Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государственоведения. - М., 1994. - С.18.

Это привело к тому, что возникли две противоположные тенденции. С одной стороны, стремление создать сильную правительственную власть, что, естественно, предполагает единоначалие, с другой - боязнь превращение этого лица в нового монарха, что для американцев было не приемлемо.

В результате появляется компромиссный институт Президента, который содержал как признаки сильной исполнительной власти: единоначалие, первичный мандат и т.д. - так и ограничения от возможного самовластия: ограниченный срок пребывания у власти, невозможность переизбрания более двух сроков, выборность, зависимость в финансовом отношении от Конгресса.

На Конституционном Конвенте, открывшемся 7 мая 1787 года, возникло немало вопросов, касающихся проблемы, связанной с определением места и роли главного исполнительного органа. Депутаты в одинаковой степени опасались как монархии, так и анархии. Губернатор Морис из Пенсильвании дал очень точную характеристику тогдашних настроений: "Сделай его очень слабым - законодательный орган захватит его полномочия. Сделай его очень сильным - он возьмет власть над законодательным органом"¹. И все же в результате длительной полемики и взаимных уступок постепенно вырисовывались контуры и детали нового института Президента.

Как обоснованно замечает А.А. Мишин, отношение делегатов Конституционного Конвента к исполнительной власти и ее главному носителю - Президенту было обусловлено предшествующим историческим опытом: "Известно, что в революционный период конституции штатов предусматривали, как правило, слабую исполнительную власть, что было реакцией на всевластие королевских губернаторов колоний. Последовавшая затем "тирания законодательных собраний", а также слабость однопалатного конфедеративного конгресса с исполнительными полномочиями привели к сдвигу в политическом мышлении лидеров революции в пользу сильной

¹ Games Wilson. American Jovermen. Toronto and Los Angeles, 1992. - p. 320

исполнительной власти, возложенной на одно должностное лицо - Президента США"¹.

Следует подчеркнуть, что практическое воплощение в жизнь принципа разделения властей можно с полным основанием назвать наиболее важным вкладом Америки в практику демократии. Эта система, как известно, основывается на глубоком убеждении, что самое лучшее правительство это то, потенциальные возможности которого злоупотреблять властью ограничены и которое держится как можно ближе к народу.

О разделении властей, столь тщательно установленном создателями американской Конституции 1789 года в качестве гарантии невозможности концентрации политической власти внутри одной ветви национального правительства, Джеймс Медисон, бывший центральной фигурой при разработке Конституции, а позднее четвертый Президент США, писал: "Концентрацию всей власти - законодательной, исполнительной и юридической - в одних руках... можно с полным правом считать определением тирании"².

Интересно отметить, что система, разработанная Мэдисоном и другими создателями Конституции, скорее представляет собой не раздел, а соучастие властей. Законодательные прерогативы, например, принадлежат Конгрессу, но Президент имеет право наложить вето на законы, принятые Конгрессом. Чтобы отвергнуть президентское вето, Конгресс должен собрать большинство в две трети голосов в обеих палатах - палате представителей и Сенате. Президент назначает членов кабинета и послов и ведет переговоры о международных соглашениях - но все это должно быть одобрено Сенатом. Или другой пример: Конституция США определяет, что только Конгресс имеет право объявлять войну, но главнокомандующим Вооруженными Силами является Президент. Из-за необходимости одобрения Конгресса при проведении политических программ политолог Ричард Нойштадт определил власть Президента в Соединенных

¹ Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. Политико-правовой комментарий. - М., 1985. - С.80-81.

² Джон П. Фрэнк. Что такое демократия: - США, 1991. - С.22

Штатах не как "власть командовать, а как власть убеждать". Однако, хотя разделение властей в американской системе часто является не совсем эффективным, но оно дает важные гарантии против потенциального злоупотребления властью правительства - проблема, с которой сталкивается любая демократия.

Нужно отметить, что правовое государство невозможно без разделения властей. Ведь современное правовое государство признано обеспечить не просто формальную законность, но и справедливость "основанную на признании и полном принятии высшей ценности человеческой личности и гарантируемую учреждениями, образующими структуры, обеспечивающие ее наиболее полное выражение"¹

Не случайно, выступая на VI сессии Олий Мажлиса, Президент Узбекистана как важное достижение в общественно-политической сфере отметил, что у нас в республике **"законодательно закреплено разделение ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. В каждой из них на правовой основе установлены подлинно демократические нормы и процедуры, исключающие рецидивы авторитаризма и тоталитаризма"**²

И еще на один момент считаем необходимым обратить внимание. Выделением именно упомянутых ветвей власти не в коем случае не обусловлено некоей целесообразностью, которая упорядочивает управление обществом. Это "**показатель *правовой природы* государственности в целом и естественных различий трех направлений и правовых форм публично-властной деятельности"**³. Именно эти три власти, и никакие другие, воплощают в себе ***предназначение государства - публично-властное обеспечение свободы, безопасности, собственности.***

Действительно, ***законодательная ветвь*** государственной власти официально устанавливает правовые нормы, общие

¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, п. 2.

² Каримов И.А. Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе. Ташкент, 1996. С.82.

³ Лазарев В.В. Аппарат (механизм) государственной власти // Проблемы общей теории права и государства. - М.1999. - С.574.

правила, которые определяют меру свободы человека в обществе и государстве. В том числе законодатель устанавливает правила применения политической силы, необходимого и допустимого с точки зрения обеспечения свободы, безопасности, собственности.

Исполнительная власть осуществляет принудительную силу государства. Эта система органов, способных осуществлять организованное принуждение вплоть до насилия. Однако эти полномочия должны быть **правомочиями**, то есть должны быть установлены законом в целях обеспечения свободы, безопасности, собственности.

Судебная власть разрешает споры о праве, устанавливает право (права и обязанности) в конкретных ситуациях для конкретных субъектов.¹

"Разделение властей означает, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти **самостоятельны в пределах своей компетенции** и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга. В то же время компетенция этих органов такова, что они не могут действовать изолированно, и государственная власть осуществляется в **кооперации трех самостоятельных ветвей**"²

И с этим трудно не согласиться. Действительно. деятельность законодателя будет малоэффективной, без соответствующей работы исполнительной и судебной властей, отправление правосудия невозможно без власти законодательной и исполнительной. Более того, во взаимоотношениях ветвей власти должны быть сдержки и противовесы, которые не позволяют каждой из ветвей власти выходить за пределы ее компетенции.

В этом смысле разделение законодательной и исполнительной власти означает, с одной стороны, что органы исполнительной власти не вправе заниматься первичным нормотворчеством, издавать нормативные акты, имеющие силу

¹ См подробнее об этом: Исламов З.М. Общество. Государство. Право. - Ташкент, 2001. - С.263-270.

² Лазарев В.В. Аппарат (механизм) государственной власти // Проблемы оющей теории государства и права. - М., 1999. - С. 273.

закона. А с другой - законодатель не может вмешиваться в деятельность исполнительных органов, не вправе принимать решения, входящие в компетенцию исполнительной власти. Иначе законодатель превратится в силу, одновременно устанавливающую и правила применения силы.

Невозможность соединения судебной власти с законодательной сомнений не вызывает. Если судья будет сам устанавливать и менять правила, по которым судит, то мы будем иметь суд, в котором выигрывает та сторона, которая больше заплатит. Конечно, это требование вовсе не отрицает возможность прецедентного права, когда суд создает норму, но в дальнейшем судьи связаны этой нормой.

Законодатель не вправе вмешиваться в процесс правосудия, изменяя законы, которые должны применяться в делах, интересующих законодателя, если такое вмешательство угрожает свободе, безопасности, собственности. Поэтому существует правило: "Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет". Однако допускается юридическая ответственность лишь за те деяния, которые признаются правонарушениями в момент применения санкции. Поэтому смягчающий закон имеет обратную силу. Так, амнистию, объявленную законодателем, следует считать допустимым вмешательством в процесс отправления правосудия.

Подчеркивая недопустимость соединения судебной власти с исполнительной, следует обратить внимание на тот факт, что если суд не будет отделен от администрации, то не будет государственного органа, который бы обеспечивал правовую защиту от административного произвола. Суд должен быть независим от любых органов исполнительной власти, включая и Министерство юстиции. Только при таком положении суд может выступать гарантом законности, противовесом незаконным акциям исполнительной власти. Именно поэтому в целях достижения административной независимости судов от органов исполнительной и законодательной власти в США и Японии, а также в некоторых европейских странах, формирование бюджета судов, назначение персонала, расходы на ведение дел и другие аналогичные вопросы находятся под судебным контролем.

Говоря о разделении властей, следует специально оговорить персональное разделение властей. К примеру, в состав законодательных органов не входят функционеры исполнительной власти и судьи, то есть депутатами не могут избираться будущие исполнители законодательных решений. Однако этот, как будто очевидный принцип, не соблюдается в парламентских странах (Великобритании, ФРГ и др.), где члены правительства одновременно являются депутатами парламента. Причем, это не следует относить к нарушению принципа разделения властей, это принципиальное отличие стран парламентского типа.

Говоря о разделении властей, мы неоднократно подчеркивали, что таковых три. Но в науке нет однозначного мнения по поводу того, сколько властей должно быть в системе демократического правового государства. Большинство сходятся во мнении, что таковых должно быть три - законодательная, исполнительная и судебная. В Конституциях Узбекистана и Каракалпакстана также записано о наличии трех упомянутых ветвей власти и о их разделении (статья 11 Конституции РУ).

Однако даже в нашей прессе довольно часто о СМИ говорят как о "четвертой власти", хотя здесь присутствует большая доля образности.

И все же существуют как правоведы, которые говорят о большем количестве, так и те, кто категорически возражают против наличия большого количества ветвей власти, в том числе и против включения в этот перечень такой четвертой ветви как контрольная. " Следует подчеркнуть, что существование в странах с недостаточно развитой государственностью таких органов, которые не укладываются в разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, свидетельствует о том, что в этих странах либо вообще нет разделения властей, либо оно принципиально нарушено", - пишет В.В Лазарев¹.

Кроме того, существует выражение "учредительная власть", но оно не относится к характеристике аппарата государственной

¹ Лазарев В.В. Аппарат(механизм) государственной власти // Проблемы общей теории права и государства. - М., 1999. - С.579

власти. Чаще всего об учредительной власти говорят как о власти народа, выражающейся в принятии конституции путем референдума. Понятие "учредительная" не стоит в одном ряду с понятиями законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Профессор В.В. Лазарев также считает, что "... там, где есть разделение властей, там не бывает власти президентской, не совпадающей с исполнительной, отделенной от законодательной и исполнительной, и самостоятельной контрольной власти, выходящей за пределы контрольных полномочий законодательной, исполнительной или судебной. Иначе говоря, если есть разделение властей, то нельзя в одном ряду ставить "власти" президентскую, законодательную, исполнительную, судебную, контрольную и т.д. Такой ряд, по существу, отрицает не разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, а разделение властей вообще."¹. Нельзя не заметить чрезмерную категоричность суждения, но по сути своей утверждение верно. Согласно Конституции Республики Узбекистан Президент является главой государства исполнительной власти (статья 89), следовательно, в республике законодательно закреплено наличие трех властей - законодательной, исполнительной и судебной.

И если специальные контрольные (надзорные) органы играют самостоятельную роль в аппарате государства, как, например, Прокуратура, которая согласно Конституции Узбекистана "осуществляет свои полномочия независимо от каких бы то ни было государственных органов, общественных объединений и должностных лиц, подчиняясь только закону", то это еще не означает особую "контрольную" ветвь власти.

Контрольные полномочия могут осуществлять и вспомогательные органы при законодателе, например, счетная палата, омбудсман (уполномоченный по правам человека), однако они не образуют самостоятельную ветвь государственной власти.

¹ Лазарев В.В. Аппарат(механизм) государственной власти // Проблемы общей теории права и государства. - М., 1999. - С.580

Такая точка зрения на количество ветвей власти, по нашему мнению, является преобладающей и имеет давнюю историю. Так, даже в дореволюционной России теория разделения властей занимала особое внимание М.М. Сперанского. В своем "Введении к уложению государственных законов" (1809) он писал, что "нельзя основать правление на законе, если одна державная власть будет и составлять закон, и исполнять его". Необходимо ее разделение. Необходимо, чтобы одни "установления" действовали в процессе составления закона, а другие - при их исполнении¹.

Из троякого порядка государственных сил, продолжал автор, возникает "троякий порядок сил установлений". Одно из них "должно действовать в образовании закона, другое - в исполнении, третье - части судной. Разум всех сил установлений может быть различен"².

Однако говоря о внимании к теории разделения властей, следует заметить, что спорами о количестве ветвей власти не заканчивались дискуссии о разделении властей ни на Западе, ни в Европе, ни в прошлом, ни в настоящем. Причем литература по этому вопросу столь обширна³, и мнения настолько разнообразны, а с учетом того, что эта проблема не потеряла своей актуальности для современного государственного развития, она достойна самостоятельного исследования, и возможно, не одного.

Но суть разворачивающихся дискуссий, мы все же попытаемся передать. Заметим сразу, что в них не только раскрываются основные положения и истоки данной концепции, но и предлагается нередко их весьма противоречивое понимание и толкование. Чем это обусловлено?

Одной из причин является то, что авторы в своих суждениях берут за исходное различные истоки или учения. Так, последователи Дж. Локка поддерживают и разделяют его мысль

¹ См.: План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. - М., 1905. - С.22 -26.

² Там же. С. 26 -28

³ См., например: Wade E. Bradley A. Constitutional Law. London, 1978; Heinz Fiacher Das Politische System Oesterreichs. Wien, 1992.

о том, что "конституционном государстве, опирающемся на свой собственный базис и действующей в соответствии со своей собственной природой, т.е. действующей ради сохранения сообщества, может быть всего одна верховная власть, а именно законодательная, которые все остальные подчиняются и должны подчиняться"¹ и в результате явного преувеличения значения законодательной власти доводят ее до абсолютизации.

Другие ученые, которые за исходные принимают рассуждения Ш.Монтескье о том, что для образования "умеренного правления" надо уметь "комбинировать власти, регулировать их, умерять, приводить их в действие, подбавлять, так сказать, балласту одной, чтобы она могла уравнивать другую..."² приходят к иному выводу. А именно, не отрицая доминирующей роли и значения законодательной власти в системе всех остальных ветвей и органов государственной власти, они приходят к выводу о том, что законодательную не стоит возводить в абсолют и рассматривать чуть ли не как надгосударственное образование.

Так, довольно широко известно, что еще Дж. Мэдисон на примере США убедительно показал, что узурпация всей власти со стороны законодателей "ведет к той же тирании, как и узурпация правления исполнительной власти"³.

Но на этом разногласия не кончаются. И они столь обширны и многочисленны, что даже дать их краткое содержание невозможно, поэтому мы предприняли попытку показать различные направления, по которым прослеживаются различные понимание и соответствующее толкование по теории разделения властей. Наиболее важные из них являются следующие:

1) разногласия по вопросу о месте и роли самой концепции разделения властей в современной государственно-правовой теории и практики;

¹ Локк Дж. Сочинения. - Т. 3. - С. 349.

² Монтескье Ш. Избранные произведения. - М., 1955. - С. 309.

³ Федералист. Политическое эссе А.Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джея. - М., 1993. - С.331-332.

2) различная интерпретация проблем соотношения общей теории разделения властей и "национальной" практики ее применения;

3) разноречивое понимание и неоднозначное толкование вопросов, касающихся оптимального соотношения законодательной и исполнительной властей, с одной стороны, и места и роли в рассматриваемой триаде судебных органов - с другой.

Не вдаваясь в подробности, остановимся на каждом из направлений.

По первому направлению нет единого представления о месте и роли важности и значимости данной теории. Спектр мнений и суждений велик. От полного и безоговорочного принятия до такого же неприятия теории разделения властей. Причем речь здесь идет вовсе не о "советском" невосприятии или некой эйфории восторженного принятия странами СНГ или Восточной Европы. Имеются в виду прежде всего ныне существующие высокоразвитые в промышленном отношении западные страны: США, Канада, Италия, Франция, Германия и др.

Так, анализируя основные положения разделения властей в современных условиях развития государственности, ряд ученых-конституционалистов приходят к выводу о том, что данная теория в реальной жизни нередко остается "формальной теорией".

Для примера приведем выдержки из высказывания по этому поводу известного теоретика государства и права Е.Грессмана, который считает, что постановка вопроса о применении теории разделения властей, согласно которой в США законодательные функции могут выполняться только Конгрессом, функции исполнительной власти - президентом и другими органами, находящимися под его контролем, а судебные .. - только судьями и судами (да еще и со ссылкой на Ш.Монтескье и Мэдисона) - является "в интеллектуальном отношении нечестной и

исторически неверной"¹. К такому выводу он приходит лишь потому, что из функций, выполняемых каждой ветвью власти сознательно или неосознанно исключаются "сходные или смешанные функции"². На наш взгляд, причина не столь убедительная.

Не менее отчетливо проявляются эти споры о теории разделения властей при решении проблем соотношения общей теории разделения властей и "национальной" практики ее применения. В западной литературе в этой связи бытует мнение, что существует не общая теория, а лишь принцип разделения властей.. В своем практическом воплощении он направлен, по мнению американского исследователя Б. Зигана, на то, чтобы разрешить внутренне противоречивую проблему, связанную с созданием такой государственно-правовой системы, которая, "...с одной стороны, была бы достаточно властной, чтобы полностью выполнять свое предназначение, а с другой - не такой всесильной, чтобы подавлять общество и отдельных людей. Ведь хорошо известно, что неограниченная власть, независимо от того, в руках какого органа она сосредотачивается - короля или парламента, всегда содержит в себе риск быть постепенно трансформированной в неограниченную тиранию"³.

Наряду с подобными суждениями существуют и другие. Существует, например, точка зрения, согласно которой государствоведы и правоведы имеют дело не с общей теорией разделения властей, а с концепцией отделения друг от друга "осуществляющих совместно государственную власть различных институтов"⁴.

Проводится также мысль о том, что, поскольку в каждом современном государстве независимо от формы правления и государственного устройства вся власть в конечном счете

¹ Gressman E. Separation of Powers: The Third Circuit Dimention // Seton Hall Law Review, 1989/ -№ 3/ -P. 492.

² Gressman E. Op. Cit.

³ Sitgan B. Separations of Powers and other Divisions of Authority under the Constitution // Suffolk University Law Review. - 1989/ - № 1.- P. 1/

⁴ Neustadi R. Presidentifl Power // The Politics of Leadership. - 1980. - № 7. - P. 33

принадлежит народу, то логичнее в таком случае вести речь не о разделении властей, а о разделении функций (компетенции, сфер деятельности и полномочий) различных государственных органов¹.

Обратим внимание, что в бывшем СССР именно вывод о единстве и неделимости народной власти служил обоснованием для отрицания теории разделения властей, считая ее чуждой и буржуазной.

По идее этой концепции власть является не только единой, но и неделимой. Разновидностью такой идеологии является концепция системы Советов, официально принятая в бывшем СССР, суть которой сводилась к тому, что "органами государственной власти" являются только Советы депутатов (рабочих, крестьянских, солдатских, казачьих и т.д.) Вся полнота власти передавалась Советам, состоящих из верховных и местных Советов. Советы провозглашались полновластными, так как получают полномочия от якобы первичного носителя власти - пролетариата, трудящихся и т.д. Все остальные органы формируются и контролируются Советами. Все эти органы, создаваемые советской властью, не считаются органами государственной власти, а делятся на органы государственного управления, суды и прокуратуру. Функционеры органов управления, судьи и прокуроры могут быть одновременно депутатами Советов, то есть законодателями. Считалось, что если исполнители законов будут их законодателями, то они якобы будут лучше заботиться о качестве законов, решений, которые им надлежит выполнять.

Концепция системы Советов отвергала разделение властей, так как считала такую организацию государственной власти, при которой государственные органы не могут вмешиваться в компетенцию друг друга, исключаящей демократию. На самом деле эта теория антидемократична, так как оправдывает сосредоточение власти в одном органе и узурпацию государственной власти, прикрывая свою диктатуру видимостью "демократических учреждений".

¹ См.: Heinz Fisher Das Politisch System Osterreichs. S. 271 -313

Рассмотренная концепция отрицает ценность разделения властей, исходя из ложного предположения, что существует некая "власть народа", которая сама по себе представляет величайшую ценность. При этом предполагается, что общество может застраховать себя от насилия и произвола лишь тогда, когда в государстве будет верховный орган, получающий власть от народа, а все остальные органы должны быть подотчетны и подконтрольны ему.

История показала, что сама "власть народа" может стать формальным источником диктатуры. Достаточно вспомнить, что национал-социалисты в Германии пришли к власти после того, как на демократических выборах в 1932 году они получили относительное большинство (40%) в Рейхстаге. Кроме того, демократически избранный орган является относительно независимым от избравшего его народа. И если власть этого органа не ограничить компетенцией других органов, если все остальные органы будут ему подчинены, то спекулируя на воле народа, он легко сможет превратиться в коллективного тирана или выдвинуть из своей среды диктатора.

История свидетельствует, что принцип разделения властей - это лучшее, к чему пришло человечество в теории и практики государства. Теория разделения властей признает высшей политической ценностью не "власть народа", а свободу, которая обеспечивается такой структурой аппарата государственной власти, в которой никакой государственный орган не может сосредоточить в своих руках власть, достаточную для установления диктатуры.

Думаем, что в настоящее время нет необходимости спорить по данному поводу. Это может доказать, по-видимому, только практика применения данной теории. Сейчас мы можем констатировать, что, несмотря на широкий разброс мнений относительно цельности и степени оформленности, данная теория существует, по признанию большинства авторов.

И с полным основанием можно утверждать, что видными учеными, начиная с Дж.Локка и Ш. Монтескье и кончая нашими современниками, выработаны конкретные, универсальные положения, составляющие основу рассматриваемой теории.

Созданы фундамент и каркас концепции разделения властей, которые, как нам представляется, можно рассматривать в качестве "общего" для всех ее разновидностей и вариантов, независимо от того, где, в какой стране и при каком политическом режиме применяется и как интерпретируется.

Среди такого рода общих, устоявшихся универсальных положений, составляющих основу теории разделения властей, можно выделить следующие:

А. В каждой стране, именующей себя демократической, законодательная, исполнительная и судебная власти не только тесно связаны между собой единым государственным механизмом, но и относительно самостоятельны¹.

Б. Между высшими государственными органами, осуществляющими законодательные, исполнительные и судебные функции, существует некий баланс властей, действует система сдержек и противовесов.

В. Все три власти действуют, как правило, на постоянной правовой основе. Поскольку законы, как писал в связи с этим Дж. Локк, "обладают постоянной и устойчивой силой и нуждаются в непрерывном исполнении или наблюдении за этим исполнением, то необходимо, чтобы все время существовала власть, которая бы следила за их исполнением"².

Г. Среди общих постулатов теории разделения властей следует выделить законодательную власть.. "Ведь то, что может создавать законы для других, - поясняет Дж. Локк, - необходимо должно быть выше их. А поскольку законодательная власть является законодательной в обществе лишь потому, что она обладает правом создавать законы для всех частей и для каждого члена общества, предписывая им правила поведения и давая силу для наказания, когда они нарушены, поскольку законодательная власть по необходимости должна быть верховной и все остальные власти в лице каких-либо членов или частей общества проистекают из нее и подчинены ей"³.

¹ Монтескье Ш. Избранные произведения. - М., 1955. - С.308 -314.

² Локк Дж. Сочинения. - Т.3. - С. 347.

³ Локк Дж. Сочинения. - Т. 3. - С.350.

А теперь попытаемся ответить на вопрос: Чем обусловлена национальная специфика процесса применения теории разделения властей в той или иной стране? На этот вопрос единого ответа ни в западной, ни в отечественной литературе нет. Однако если попытаться суммировать все имеющиеся ответы на эти вопросы, то ответ будет звучать примерно так: национальная специфика в той или иной стране обуславливаются особенностями развития данной страны, характером и уровнем развития ее государственного механизма, экономики и общества.

К примеру, в Узбекистане, где принцип разделения властей нашел конституционное воплощение, не все проблемы решены. Как верно подчеркнул Президент нашей страны в своем Докладе на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва, необходимо **"... критически оценить действующую законодательную базу и внести в нее необходимые , соответствующие времени изменения.**

Для выполнения этих задач в построении нашей новой жизни важнейшее значение имеет соблюдение правил, являющихся для нас основополагающими принципами"¹.

И в числе этих принципов Ислам Каримов назвал: " Еще более глубокое внедрение демократических стандартов и принципов в государственное управление и общественное строительство. Обеспечение баланса законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Обеспечение их независимости, создание на практике механизмов для выполнения каждой из ветвей власти возложенных на них задач и обязанностей"².

1.3. Понятие и значение механизма государственной власти.

¹ Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы : Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва. // Народное слово. -2002. - 5 апреля.

² Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы : Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва. // Народное слово. -2002. - 5 апреля.

Механизм государства есть та реальная организационная материальная сила, располагая которой государство осуществляет власть. Механизм является структурным и предметным олицетворением государства, представляет собой материальную сущность. Можно сказать, что механизм государства есть деятельное, постоянно функционирующее выражение государства.

Под *механизмом государства* принято понимать совокупность государственных органов, специально созданных для реализации возложенных на государство функций.

Заметим также, что все органы, организации, объединения граждан, функционирующие на территории той или иной страны, можно разделить на две группы: занятые в той или иной мере в осуществлении государственных функций и не занятые в них. При этом первые в совокупности образуют *политически организованное общество*, каковым и является любое современное демократическое государство, а вторые - *неполитическое общество* которое принято именовать *гражданским*.

Вот это политически организованное общество и образует механизм государства, точнее механизм осуществления публичной власти.

При этом чаще всего понятие "государственный аппарат" отождествляют с понятием "механизм государства", хотя существует и точка зрения, согласно которой понятие "государственный механизм" более широкое, чем "государственный аппарат". Основывается она на том, что субъектный состав государственного аппарата означает только систему органов государственной власти (законодательную, исполнительную и судебную), а механизм государства включает в себя не только государственные органы в данном понятии, но и так называемые силовые структуры - аппарат принуждения, материальные средства государственной власти, государственные учреждения¹.

¹ Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. - С.114

Однако во всех случаях речь идет об управляющей системе с определенной структурой, состоящей из специфических элементов, связи между которыми определяют форму государства. При этом главным понятием, определяющим и "механизм", и "аппарат" государства, является понятие "орган государственной власти" ("государственный орган"). Поэтому мы считаем термины "аппарат государства" и "механизм государства" синонимами

Однако при этом следует различать государственный аппарат и государственные учреждения, подчиненные государственному аппарату (хозяйственные образования, системы коммуникаций, СМИ, транспорт, научные, образовательные, медицинские и другие социально-культурные учреждения). Государственные учреждения не участвуют в осуществлении государственной власти, но способствуют решению задач государства

Единый и целостный механизм государства дифференцируется (расчленяется) на составные части - органы, подсистемы. Между ними существует своя иерархия: различные органы и подсистемы занимают неодинаковое место в государственном механизме, находятся в сложных отношениях субординации и координации..

Структура механизма государства изменчива и разнообразна, но при всех условиях в него входят органы управления и органы принуждения. Конечно, не следует это понимать слишком прямолинейно, то есть так, что одна часть государственного механизма занимается только управлением, а другая - только принуждением. В реальной жизни управление и принуждение переплетаются между собой.

Многие века государственный механизм был не развит, его органы не были дифференцированы по составу и компетенции. В рабовладельческом, феодальном и даже на ранних стадиях капиталистического государства основу механизма составляли военное ведомство, ведомство внутренних дел, финансов и иностранных дел.

Механизм современного государства отличается высокой степенью сложности, многообразием органов и учреждений,

подразделяется на крупные подсистемы. Так, одну его подсистему (часть) образуют высшие органы государства: представительные, глава государства, Правительство. Другая подсистема - это органы правопорядка, суд, прокуратура, а также силовые структуры (армия, полиция, разведка). Последние в своей деятельности нередко используют методы принуждения (военное подавление, полицейские меры).

Государственный орган - это основной элемент аппарата государства, наделенной определенной компетенцией.

"Государственный орган - это звено (элемент) механизма государства, участвующее в осуществлении функций государства и наделенное для этого властными полномочиями"¹

Компетенция государственного органа означает установленные правом полномочия (правомочия) в конкретной сфере государственной деятельности, по определенным предметам ведения. Государственный орган обязан осуществлять свою компетенцию. В то же время в компетенцию некоторых государственных органов входят отдельные полномочия, которыми орган вправе пользоваться по своему усмотрению. Например, высшие государственные органы обладают правом (но не обязанностью) законодательной инициативы, вправе (но не обязаны) обращаться в Конституционный суд с запросом о конституционности закона и т.д. Компетенция государственных органов устанавливается по принципу: **" запрещено все, что прямо не разрешено правом (правовым законом)**. Но бывают случаи, когда компетенция органа расширяется благодаря инциденту.

Например, далее мы рассмотрим такой прецедент, благодаря которому Верховный Суд США приобрел правомочия конституционного надзора, Наконец, возможны дискреционные (зависящие от личного усмотрения) полномочия, позволяющие государственным органам действовать в условиях чрезвычайного

¹ Корельский В.М. Механизм государства // Теория государства и права. - М., 1997. - С. 153.

положения, которые также должны быть предусмотрены законом. (См.: Статья 90, п. 15 Конституции Республики Узбекистан).

Организационно государственный орган складывается из публично-властной должности или должностей, как правило, иерархически связанных, и так называемого технического аппарата, помогающего обеспечить публично-властную деятельность государственного органа. Соответственно различаются единоличные и коллегиальные органы.

Единоличный состоит из одного должностного лица государства. При этом единоличный орган, например, президент, отличается от должностного лица государства, который не является государственным органом, тем, что в первом случае компетенция должностного лица и государственного органа совпадают.

Глава коллегиального государственного органа может одновременно выступать и как единоличный орган, если он обладает самостоятельной компетенцией не только в рамках компетенции возглавляемого им коллегиального органа. Например, согласно статьи 90 Конституции Узбекистана Президент формирует аппарат исполнительной власти - коллегиального органа.

В зависимости от того, как формируются органы, они делятся на: а) представляющие собой наследственную должность или состоящие из таких должностей (монарх, частично Палата лордов в Великобритании); б) органы, избираемые гражданами (представительные органы) и в) формируемые другими государственными органами. В последнем случае порядок формирования может быть простым и сложным

Простой представляет собой избрание или назначение должностных лиц одного органа другим государственным органом. Например, согласно статье 93 Конституции РУ Президент "формирует службы национальной безопасности и государственного контроля, назначает и освобождает от должности их руководителей ..."

Сложным способом формируются коллегиальные органы, в состав которых "по должности" входят представители других государственных органов. Например, согласно статье 98

Конституции РУ "состав Кабинета Министров формируется Президентом и утверждается Олий Мажлисом.

В состав Кабинета Министров по должности входит глава правительства республики Каракалпакстан".

В зависимости от государственно-территориального устройства различаются центральные и местные (региональные), а в федеративном государстве - органы федеральные и органы субъектов федерации

Органы, именуемые органами местного самоуправления, обычно не являются государственными и не входят в систему органов государства. Хотя, как правило, они не только осуществляют только местное самоуправление (самостоятельно решают вопросы местного значения), но и выступают как специфические элементы механизма государственной власти, поскольку по закону наделяются определенными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству (См.: Главу 20 Конституции Республики Каракалпакстан "Основы государственной власти на местах").

Организационная структура аппарата государственной власти. Говоря об организационной структуре государственной власти, следует подчеркнуть, что государственная власть едина, так как осуществляется государственным аппаратом в целом и не может быть нескольких конкурирующих "государственных властей". Именно это и определяет государственный суверенитет.

Однако, и это хорошо известно, единую государственную власть тем не менее осуществляют законодательные, исполнительные и судебные органы. И более того, в результате исторического развития государственности и права сформировался принцип, получивший название разделение властей, который не в коей мере не означает раздробление единой власти, а принцип строения, структурно-функциональная характеристика организации или механизма государственной власти.

Как мы уже подчеркивали, единую государственную власть осуществляет государственный аппарат, который состоит из системы государственных органов. В рамках этой системы

существуют три подсистемы, которые и образуют законодательную, исполнительную и судебную ветви аппарата государственной власти как целого. В основе такой структуры аппарата лежит **функциональная дифференцированность** государственной власти, которую часто объясняют как разделение труда по государственному управлению.

Это не совсем верно. Теоретическая конструкция разделения труда по государственному управлению объясняет лишь наличие законодательных, исполнительных и судебных органов. Причем из сказанного вовсе не следует **разделение властей** на законодательную, исполнительную и судебные ветви.

В любом более или менее развитом государстве в структуре государственного аппарата различаются законодательные, исполнительные и судебные органы. Однако наличие этих органов еще не говорит о разделении властей. Например, даже в абсолютной монархии есть законодатель (сам монарх, при котором может быть некий законодательный орган); исполнительные органы (правительство или министры, административные органы) и суды. **Но здесь нет разделения властей, все государственные органы замыкаются на фигуре монарха. Абсолютный монарх не только законодатель, но и глава исполнительной власти, и верховный судья.**

В структуре деспотической организации власти тоже имеются властные институты, обусловленные разделением труда по управлению. Примером может служить советская тоталитарная система, где были органы, принимающие законы, и органы, ответственные за их исполнение, был и суд. Но тотальная власть исключала какое-то ни было разделение властей или разграничение полномочий.

Таким образом, разграничение властей - это не любое разделение труда по государственному управлению, а такое, которое обеспечивает свободу субъектов государственно-правового общения. Это такой принцип организационной структуры государственного аппарата, который достигается в исторически развитых государственных формах и создает

институциональные гарантии свободы, безопасности и собственности.¹

Теория и принцип организация власти, предполагающие обязательное наличие трех ветвей власти - законодательной, исполнительной и судебной - нашли законодательное закрепления в конституциях большинства демократических государств. Примером может служить статья 11 Конституции Республики Узбекистан, которая гласит: "Система государственной власти Республики Узбекистан основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную"².

Однако существуют и теории, в основе которых лежит концепция государственной власти, отрицающей разделение властей. Такая идеология характерна для тоталитарных диктатур XX века. По этой идеологии власть принадлежит одному коллективному субъекту - нации, народу, политически господствующему классу, "трудящимся" и т.д., и этот субъект ее не с кем не делит. От имени этого субъекта, например, народа, власть осуществляется иерархической системой органов, в рамках которой может быть **только разделение труда, но не разграничение компетенций**. Предполагается, что в единой иерархической системе есть высший властный орган, получающий свои полномочия якобы непосредственно от народа, а все остальные органы получают свои полномочия от этого высшего органа, поэтому подотчетны ему и подконтрольны.

Но прежде чем перейти к детальному рассмотрению механизма (аппарата) государства и его структур, заметим, что механизм государственной власти непременно предполагает при его изучении комплексный, системный подход.

Что при этом имеется в виду? Это означает, что при рассмотрении его составных частей (элементов) необходимо рассматривать не только их взаимоотношения и взаимосвязи, которые отличаются определенным постоянством, но и процесс их функционирования, т.е. динамику. В этой связи возникает и

¹ Проблемы общей теории права и государства. - М., 1999. - С.571.

² Конституция Республика Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С. 10.

другой вопрос: можно ли говорить о целостности механизма государственной власти? Можно и нужно, однако при этом не следует забывать о важной особенности, которая говорит о том, что этот вопрос не так уж и прост.

Дело в том, что несмотря на различия способов взаимосвязи между элементами (институтами) механизма государственной власти в зависимости от типа государства, они, тем не менее, как мы уже подчеркивали, должны обеспечивать его (механизма) целостность и единство. В то же время понять и дать оценку тому, что объединяет элементы (институты) в единое целое невозможно, если рассматривать их, не выходя за рамки механизма государственной власти. Иными словами, нужно выйти во внешнюю окружающую среду - политическую систему, гражданское общество - и проанализировать роль, назначение механизма государственной власти в этой среде. И тогда не трудно будет прийти к выводу, что изменения внешней среды, роли и назначения в ней механизма государства непременно повлекут за собой изменения способа взаимосвязи между элементами (институтами) государственной власти, и наоборот.

И еще на один момент хотелось бы обратить внимание. Известно, что в недавнем прошлом назначение государства рассматривалось исключительно как организованное насилие, но не как механизм обеспечения общего блага¹. Сегодня уже очевидно, что классовый подход к анализу государства почти исчерпал себя.

Мало того, большинство современных государствоведов считает, что современное государство - скорее механизм согласования неизбежно различных потребностей и интересов граждан и их организаций в целях обеспечения общего блага, чем "аппарат насилия одного класса над другим" ... (А.П.Герасимов).

Правомерность такого утверждения станет особенно очевидной, если мы назовем наиболее общие характерные

¹ См.: Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития. // Родина священна для каждого. - Ташкент, 1995. - С. 183.

признаки государственного механизма. Они состоят в следующем:

1) Механизм государства состоит из людей, которые специально занимаются управлением (законотворчеством, исполнением законов, их охраной от нарушения). Интересно в этой связи вспомнить утверждение К.Маркса, который подчеркивал, что существование государственной власти находит свое выражение именно в ее чиновниках, армии, администрации, судьях. Если отвлечься от этого ее физического воплощения, она представляет собой лишь простое название;

2) государственный механизм представляет собой сложную систему органов и учреждений, осуществляя свои непосредственные властные функции, находятся в тесной взаимосвязи между собой;

3) деятельность всех звеньев государственного механизма обеспечивается организационными и финансовыми средствами, а в необходимых случаях и принудительным воздействием;

4) механизм государства призван надежно гарантировать и охранять законные интересы и права своих граждан. Но при этом эффективность данного механизма принципиально ограничена правом - требованиями определенной меры свободы, которые являются первичными по отношению к государственной власти, а это значит, что современное правовое государство должно обеспечивать не просто формальную законность, но и справедливость, то есть в отношениях "человек - государство" приоритет должен принадлежать человеку. Государство, все ветви государственной власти находят оправдание только в том случае, если их деятельность подчинена защите, охране прав человека"¹

Конечно, на различных ступенях развития человеческого общества механизм государства имел свои особенности, свою специфическую структуру. Причины здесь самые разные -

¹ Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана // Родина священна для каждого. - Ташкент, 1995. - С.173.

экономические, социальные, этнографические, географические, территориальные, исторические.

Но интересно заметить, что проблемами государственной власти человечество стало заниматься давно. Уже в древневосточных и античных европейских странах механизм государства представлял собой довольно стройную систему. Он обычно состоял из главы государства (монарха или коллегиального органа), центральных учреждений, должностных лиц, местных органов, чиновников, армии, суда, полиции и др.

Так, основными органами государственной власти Римской республики являлись сенат, народные собрания (комиции), магистраты. В зависимости от конкретных задач управления магистраты подразделялись на консулов, диктаторов, цензоров, квесторов и др.

Механизм феодального (средневекового) государства так же менялся в зависимости от основных этапов его развития: раннефеодальной, сословной и абсолютной монархии.

По мере централизации средневекового государства его механизм неизбежно усложняется: появляются различные министерства, центральные ведомства, специальные судебные учреждения и т.д.

Большой интерес в этом плане, на наш взгляд, представляют некоторые положения о государственной власти, содержащиеся в трудах представителей мусульманской правовой мысли.

Наиболее обстоятельное учение о политике, государстве, власти принадлежит Абу-ан -Насру аль-Фараби (870 -950). Немалый вклад внес также Ибн Сина (980 -1037) и Ибн Рушд (1126 -1198).

Так, аль-Фараби считал, что необходимо изучать способы организации и сохранительного правления, показать, каким образом к жителям городов приходят добро и благо и каким путем нужно идти к их достижению и сохранению. Наиболее полно он эти свои взгляды изложил в трактатах "О взглядах жителей добродетельного города", "Афоризмы государственного деятеля" и "Гражданская политика". Большое место в этих произведениях он отводит искусству верховной власти, считая, что это - путь достижения всеобщего счастья.

Поэтому аль-Фараби различал две основные разновидности городов-государств: "невежественные" и "добродетельные". Главная роль в "добродетельном городе", по Фараби, принадлежала просвещенному правителю, который по своим личным качествам должен был удовлетворять самым строгим требованиям. Чтобы не быть голословными, несколько отвлечемся от темы нашего разговора, и приведем полностью перечень двенадцати необходимых качеств, которыми, по Мнению аль-Фараби, должен обладать правитель "добродетельного города", тем более, что этот вопрос не потерял своей актуальности до сих пор:

1. Иметь абсолютно совершенные органы, с помощью которых можно было бы с легкостью совершать любое нужное действие.

2. Уметь от природы отлично понимать и представлять себе все, что ему говорится, осмысливая соответствие услышанного действительному.

3. Обладать хорошей памятью, помнить все, что видит, слышит, воспринимает.

4. Обладать проницательным и прозорливым умом, с тем, чтобы, заметив малейший признак какого-нибудь явления, он мог быстро понять то, на что этот признак указывает.

5. Обладать выразительным слогом и уметь излагать с полной ясностью то, что он задумывает.

6. Иметь любовь к изучению и познанию, достигая их легко и без мук.

7. Быть воздержанным в еде, в употреблении напитков и в совокуплении, избегать развлечений.

8. Любить правду и ее поборников, ненавидеть ложь и лжецов.

9. Обладать гордой душой и дорожить честью.

10. Презирать деньги и другие атрибуты мирской жизни.

11. Любить справедливость и ее поборников, ненавидеть несправедливость и тиранию, и тех, от кого они исходят, быть справедливым по отношению к своим людям и чужим.

12. Проявлять решительность при совершении того, что он считает необходимым, быть при этом смелым, отважным, не знать страха и малодушия"¹

В отличие от Платона, который утверждал, что допускать к правлению следует лишь имущих, аль-Фараби считает, что им может стать любой, отвечающий указанным требованиям. Следовательно, в своем добродетельном государстве он не допускал наследственной верховной власти, а также власти только имущих.

Интересно, что во второй главе он сокращает этот список до шести (первых в перечне), а затем до одного, но при условии наличия шести правителей, каждый из которых обладал бы по одному из названного перечня (разных, конечно). Это положение, вероятно, было необходимо для обоснования необходимости коллегиального управления государством. Если так, то надо отметить, что мысль эта была чрезвычайно смелой, можно сказать, крамольной.

Весьма близкой концепции придерживался и *Ибн Сина*, который считал, что основной целью при изучении способов осуществления власти, руководства и вообще организации дел в "добродетельных" и "невежественных" городах **является выявление причин их возвышения, падения и превращения.**

И снова вернемся к аль-Фараби для того, чтобы обратить внимание, что почти все из сформулированных им условий, которым должен удовлетворять правитель, являются морально-этическими, и не одно из них не имеет прямого отношения к исламу. Правда, аль-Фараби политику ставил в один ряд с мусульманской правовой доктриной и религиозной догматикой, никому не отдавая предпочтение. Это была попытка соединить греческую философию политики с мусульманской моралью, религией и правовой теорией в одно общее учение о политике, которое, несомненно, приобрело бы мусульманское звучание, религиозный оттенок. Но сам аль-Фараби ничего не сделал для реализации этой идеи.

¹ Аль-Фараби Философские трактаты. Алматы, 1990. С.317 -319.

Весьма схожие взгляды имел и Ибн Рушд. Рассматривая религию как политическое искусство, он тем не менее считал, что возможна организация общественной жизни на основе знания и устранения от власти представителей духовенства и богословия.

И лишь в дальнейшем в арабской политической мысли стали появляться концепции, указывающие на прямую связь политики с исламом и властью правителя, в основу которых легли предписания мусульманского права. Особенно ярко это можно видеть на примере халифата, который рассматривался двояко: как сущность мусульманской власти и как специфическая форма правления.

Приведем в этой связи определение, принадлежащее мусульманскому государствоведу аль-Маварди (974 -1058): "Имамат суть преемство пророческой миссии в защите веры и руководстве земными делами". Следовательно, можно сделать вывод, что халифат - это вовсе не право или привилегия какого-то лица на занятие поста главы государства, а орган по осуществлению верховной власти и поддержанию веры на уровне мусульманской общины.

Причем, суннитская мусульманско-правовая политическая теория подчеркивает, что власть главы государства не абсолютна, в отличие от нее шиитское учение наделяет главу государства абсолютной, почти божественной властью. Его личность объявлялась священной.

Классическая мусульманско-правовая мысль, ярчайшим представителем которой является Ибн Холдун (1332 -1406), рассматривала халифат как определенный политический режим и форму правления, придавая особое значение анализу государственного аппарата и соотношения властей, анализируя их сквозь призму правового положения халифата. Основные положения о государстве и политике Ибн Холдун изложил в знаменитом трактате "Мукаддима (Введение)".

Согласно учению Ибн Холдуна, любое общество в силу природы самого человека нуждается в "сдерживающем начале", которое должно препятствовать "естественному" стремлению людей к агрессии и взаимному истреблению. Государство подавляет членов общества, объединяет их и осуществляет

принудительную власть как по отношению к своим подданным, так и во внешней сфере. "Внутренняя" заключается во всевластии правителя, способного при помощи силы управлять подданными, реализовывать законы, обеспечивать порядок внутри государства, собирать налоги и формировать армию. "Внешняя" верховная власть государства проявляется в ее неподчинении какой-либо иной власти или принуждению.

Государственная политика, по Ибн Халдуну, не должна включать в себя одних правителей, а привлекать всех подданных. Ему также принадлежит тезис и о временных рамках существования государства, который он определял возрастом трех поколений и делил на пять этапов его развития.

Ибн Халдун выделял три формы правления - "естественную монархию", "политическую монархию" и халифат, отдавая предпочтение халифату, сочетающему в себе как религиозные, так и земные ценности.

Политическая теория Ибн Халдуна явилась вершиной мусульманско-правовой теории и по сути остановилась на много лет в своем развитии. Причиной тому было османское завоевание в начале XV века большей части арабского мира. Более трех с половиной столетий продолжался этот застой в истории мусульманской политической мысли. Перелом произошел только в конце XIX столетия. Он привел к радикальному пересмотру традиционных мусульманских политических представлений, что нашло отражение во взглядах мусульманских реформаторов конца XIX века.

Основоположником этого течения по праву считается Джемальад-Дин аль-Афгани (1839 -1897). Решительно отвергая атеизм, аль-Афгани выступал за возрождение ислама, освобождение его от "новшеств", которые исказили его истинную суть и привели мусульман к отсталости. Обращаясь в поисках лучшей модели власти к Корану, аль-Афгани безоговорочно отвергал абсолютизм. "Абсолютная власть, - говорил он, - есть деспотизм, а справедливость может существовать только в условиях ограниченной власти".

Власть сильного справедливого монарха, по утверждению аль-Афгани, должна быть сбалансирована такими институтами,

как конституция и парламент, которые способны обеспечить участие народа в осуществлении "истинной конституционной власти". И далее: "Лишь воля народа, не испытывающего принуждения и не лишенного свободы слова и дела, есть закон данного народа, подлежащий соблюдению закон, которому любой правитель обязан служить и который он должен честно исполнять".

При этом он исходит из того, что ислам отвергает любой закон, если он противоречит шариату. "При многообразии моделей правления, - говорил он, - мусульманин не отвергает и не порицает ни одну из его форм или сменяющих друг друга его разновидностей, пока властитель соблюдает положения шариата и следует начертанным им путем".

Известен и другой реформатор, ученик аль-Афгани Мухаммед Абдо (1849 - 1905). Он настойчиво подчеркивал, что мусульмане должны подчиняться только воле Аллаха, что никто не обладает религиозной властью и потому не может выполнить роль посредника между Аллахом и людьми. Этот подход лежал в основе его представлений о природе исламской власти. Главная его идея заключается в том, что шариат не закрепил религиозного характера исламского государства, поэтому оно не может быть названо теократическим. "Ислам не знает религиозной власти... Наоборот, одна из его основ - ниспровержение и уничтожение ее... Халифат не просто больше походит на политический институт, но в своей основе является им... Халиф же во всех отношениях является гражданским правителем".

Во взглядах Аль -Афгани на принципы справедливого государства мусульманско-правовые представления сочетались с европейскими политическими концепциями. Он считал, что в основе справедливой власти лежат три начала - свобода, исламский принцип совещательности и правовой закон.

Наиболее серьезные аргументы в пользу возрождения халифата выдвинул Мухаммед Рашид Рида (1865 - 1935), который опубликовал в 1922 году трактат "Халифат, или великий имамат". В этой книге Рашид Рида пытается восстановить "истинную" концепцию халифата, без искажений, привнесенных в угоду разных правителей. Исследования Рашида Риды явились

последней серьезной попыткой возродить классическую концепцию халифата в ее наиболее полном и главное первоизданном виде, и доказать на этой основе необходимость возврата к мусульманской форме правления.

В дальнейшем, когда станет ясным невозможность восстановления халифата, возникнет прямо противоположная теория мусульманского государства, согласно которой халифат вообще не имеет ничего общего с исламом. Наиболее последовательно отстаивал эту точку зрения шейх египетского мусульманского университета "Аль-Азхар" Али Абдель Разек (1888 - 1966). В своей книге "Ислам и основы власти", опубликованной в 1925 году, он не просто выступал против общепринятой точки зрения об "обязательности халифата", но и утверждал, что Коран вообще ничего не говорит о халифате как государстве или форме правления.

Книга Разека вызвала бурную негативную реакцию мусульманского духовенства и была объявлена еретической, а сам автор постановлением совета "Аль-Азхара" исключен из состава коллегии улемов и лишен права занимать должность мусульманского судьи.¹

Таким образом, мы убедились в том, что вопрос о государственной власти всегда был весьма актуальным. Анализ (весьма поверхностный) политической и правовой мысли Востока - убедительное тому доказательство. Тем не менее, в заключение хотелось бы привести слова государственного деятеля, властелина 27 государств, который имел свою точку зрения о механизме государственной власти, о главной ее составляющей: "Опыт доказал мне, что власть, не опирающаяся на религию и законы, не сохранит на долгое время свое положение и силу. Она подобна нагому человеку, который заставляет других при встрече с ним с омерзением опускать глаза.

¹ См. подробнее: Сюкияйнен Л.Р. Политическая и правовая мысль Арабского Востока // История политических и правовых учений. - М., 1995. - С.126 - 150

Можно сравнить ее и с домом, не имеющим ни крыши, ни дверей, ни ограды, в который может проникнуть самый презренный человек.

Вот почему я основал здание моего величия на исламе, с прибавлением к нему правил и законов, которые я точно соблюдал в продолжении моего царствования"¹. Эти слова принадлежат Амиру Темуру.²

Наш народ явился достойным преемником великих трудов мыслителей прошлого. После обретения независимости в нашей стране началось активные научные изыскания в области государственного строительства. Этого требовала поставленная цель - " построение сильного демократического государства и гражданского общества с устойчивой рыночной экономикой, открытой внешней политикой"³.

Для этого необходимо было сделать так, чтобы политическое и государственное устройство обновленного общества могло гарантировать человеку свободный выбор его политического, экономического и социального бытия.

Для этого требовалось немало сделать во всех сферах жизнедеятельности нашего общества. В частности, в политической, одним из важнейших начинаний, по словам Ислам Каримова, является " построение национальной государственности на основе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную"⁴.

Благодаря Конституции Узбекистана 1992 года была "создана принципиально отличная от прежней тоталитарной система органов государственной власти, основанная на принципе разделения властей - законодательной,

¹ Уложение Темура. Ташкент, 1992. С. 10.

² См. подробнее: Исламоа З.М. Общество. государство. Право. - Ташкент, 2000. - С. 257 -263.

³ Каримов И.А. Узбекистан: свой путь обновления и прогресса // Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. - Ташкент, 1993. - С.39.

⁴ Каримов И.А. Узбекистан: свой путь обновления и прогресса // Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология. - Ташкент, 1993. - С.39 - С.44.

исполнительной и судебной. В деятельности каждой из них на правовой основе установлены подлинно демократические нормы и процедуры, исключая рецидивы авторитаризма и тоталитаризма"¹.

Надо сказать, что в своей деятельности Президент Узбекистана Ислам Каримов всегда много внимания уделял теоретическим и практическим проблемам узбекской государственности. Поэтому не удивительно, что в поле его зрения постоянно находились наиболее злободневные и актуальные проблемы, к числу которых, по его мнению, несомненно, относится теория разделения властей.

Так, выступая на второй сессии Олий Мажлиса первого созыва (5 мая 1995 г.), он писал: " Надо еще раз повторить ту истину, что сегодня в этот ответственный период становления политической системы в Узбекистане, формирования деятельности различных ветвей власти, основная часть нашей общественности, народа правильно понимает, четко осознает, что согласованность их действий, устранение диспропорций между ними, предупреждение ситуаций, которые могут привести к раздору и распрям, - все это является решающими вопросами нашей сегодняшней и завтрашней жизни.

Если мы будем безразлично относиться к диспропорции между разными ветвями власти, то эти негативные явления укоренятся. А это в конечном итоге неизбежно окажет отрицательное влияние на здоровую атмосферу нашей политической жизни, на ее демократический фундамент. Все это мы ясно видим на примере других государств"².

Считаем, что есть все основания с удовлетворением отметить, что у нас в республике принцип разделения властей не только декларируется, но и все делается для его воплощения в практику. И по-другому быть не может. Выступая на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва, отметил вопросы,

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С.149

² Каримов И.А. Родина священна для каждого. - Ташкент, 1995. - С.232.

которые, по его мнению, "должны быть в центре внимания государственных, общественных структур и местных органов власти, объектом законотворческой деятельности нашего высшего законодательного органа" и среди них наш Президент назвал необходимость "обеспечить конституционный принцип разделения ветвей власти..."¹.

Однако законодательно он был закреплен не только в Конституции, но и в Конституционном законе "Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти", статья 2 которого "Основные принципы совершенствования законодательства по углублению демократических реформ и формированию гражданского общества" заслуживает того, чтобы ее процитировать полностью:

"В соответствии Конституцией республики Узбекистан, провозгласившей целевой задачей строительство правового, открытого демократического государства с рыночной экономикой и формирование гражданского общества, а также исходя из воли народа, выраженной на референдуме, основными принципами, положенными в основу работы по совершенствованию законодательства, являются:

обеспечение верховенства закона, баланса между законодательной, исполнительной, судебной ветвями власти, реальной независимости каждой из них;

обеспечение гарантий прав и свобод человека на основе общепризнанных принципов и норм международного права; последовательная либерализация всех сторон политической жизни, государственного и общественного строительства, обеспечение условий и гарантий и условий для дальнейшего укрепления и развития негосударственных некоммерческих, общественных организаций и других демократических институтов гражданского общества;

всемерное укрепление органов самоуправления граждан и постепенная передача отдельных полномочий от центральных органов государственной власти органам управления на местах,

¹ Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. - Ташкент, 2000. С.48, 51.

формирование и усиление механизма общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти, в том числе силовых структур"¹.

Поражает не только масштабность, но и конкретность поставленных задач и их особая своевременность и актуальность. И конечно, есть все основания утверждать, что реформирование государственной власти остается в числе глобальных целей и первоочередных задач.

Бюрократия и бюрократизм в механизме государстве. Как мы уже отмечали, первичным и важнейшим структурным элементом механизма государства является орган государства, который в свою очередь состоит из государственных служащих, которые находятся в особых правоотношениях между собой и органом.

Положение права и обязанности государственных служащих определяются законом и обеспечивает их правовой статус. Объем и порядок использования ими властных полномочий устанавливаются тоже законом и конкретизируются в должностных инструкциях, штатных расписаниях и т.п.

К числу государственных служащих относятся и должностные лица, которые обладают властными полномочиями, издают правовые акты, самостоятельно проводят их в жизнь.

С понятием "государственная служба" тесно связаны с понятиями "бюрократия) и "бюрократизм". В данные понятия часто вкладывают различный смысл, и довольно часто негативный. Между тем известный исследователь этих проблем М.Вебер считал, что бюрократия - это рациональная организация государственного управления, деятельности государственного аппарата на основе господства общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком.

¹ Об итогах Референдума и основных принципах организации государственной власти: Конституционный закон // Народное слово. - 2002. - 4 апреля.

В отличие от бюрократического управления бюрократизм - социальная болезнь, причем давняя, застарелая и общемировая. Это власть оторванного от народа аппарата. Главный ресурс бюрократов - именно власть и возможность ею злоупотреблять, извлекать выгоду из должности, из службы.

На это обращено особое внимание в Докладе Президента Ислама Каримова на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва, в котором подчеркнуто, что "речь идет о том, чтобы создать в стране слаженно действующую, основанную на демократических принципах систему, которая, действуя в полном соответствии и согласии с действующей Конституцией и законами, не зависела бы от субъективной воли тех или иных, пусть самых выдающихся руководителей и функционеров, а сама бы отторгала все то негативное и консервативное, что мешает движению нашего общества только вперед"¹.

В этом плане, на наш взгляд, настало время незамедлительного принятия Закона "О государственной службе и служащих Республики Узбекистан". Принятие же Закона, регулирующего сферу государственной службы, по мнению Президента, будет способствовать тому, что «... мы обретем эффективный государственный аппарат, укомплектованный высококвалифицированными, преданными делу служащими»².

Конечно, служба и служащие необходимы в масштабе всего общества и играют заметную роль в жизни различных объединений и индивидуумов. "Прав был мыслитель XIX столетия, когда писал: "если бы даже существовали такие порядки и принципы, чтобы безошибочно устроить общество, то с неподготовленной к этому администрацией никакие правила не удержатся и не осуществляются"³

¹ Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа - Ташкент, 2000. - С. 53 -54.

² Каримов И.А. Путь созидания - основа скорейшего процветания Родины // Народное слово. - 1995. - 22 декабря

³ Цит. по: Левитин Л. Узбекистан на историческом повороте. - М., 2001. - С.168.

Давно разработаны виды и формы служебной деятельности, приняты и принимаются законы, на основе которых служба организуется и осуществляется. Зарождалась и развивалась она вместе с обществом, в его рамках и для его нужд. Еще на ранней ступени развития человечества разделение труда привело к формированию различных социальных слоев (называемых классами, группами, прослойками и т.п.) - рабочих, крестьян, интеллигенции и др. Среди них не последнее место всегда занимала группа людей, именуемых служащими, так называемые «государевы люди», чью деятельность определяли как службу.

Конечно, появившись в примитивном виде еще до появления государства, со временем служба претерпела значительные изменения, а с появлением государства появилось понятие «государственная служба». *Государственная служба - это практическое участие граждан в осуществлении целей и функций государства в интересах народа с помощью исполнения ими государственных должностей.*

К такому пониманию государственной службы человечество пришло давно. Еще в древневосточных и античных государствах сложилась довольно стройная система государственной власти и государственной службы. Она, как правило, состояла из главы государства (монарха или коллегиального органа), центральных учреждений, должностных лиц, местных органов, чиновников, армии, суда, полиции и др.

Большой интерес в этом плане, на наш взгляд, представляют некоторые положения о государственной власти и службе, содержащиеся в трудах представителей мусульманской политико-правовой мысли.

Наиболее обстоятельное учение о политике, государстве, власти, государственной службе разработал Абу-Наср, аль-Фараби (870 -950). Немалый вклад в него внесли Ибн Сино (980 - 1037) и Ибн Рушд (1126 -11 98).

Так, Фараби считал, что необходимо изучать способы организации охранительного правления, показать, каким образом к жителям городов приходят добро и благо и каким путем нужно

идти к их достижению и сохранению. Наиболее полно он свои взгляды изложил в трактатах "О взглядах жителей добродетельного города", "Афоризмы государственного деятеля" и "Гражданская политика". Большое место в произведениях он отводит искусству осуществления верховной власти, считая, что это - путь достижения всеобщего счастья.

Фараби различал две основные разновидности городов-государств: "невежественные" и "добродетельные". Главная роль в «добродетельном городе, по Фараби, принадлежала просвещенному правителю, который по своим личным качествам должен был соответствовать самым строгим требованиям. Двенадцатью необходимыми качествами, по мнению Фараби, должен обладать правитель «добродетельного города».

Говоря о качествах, которые свидетельствуют о мудрости и справедливости правителя, Фараби подвергает резкой критике тех, в чьей деятельности присутствуют произвол, насилие, бюрократизм, взяточничество, злоупотребление и превышение властью, несправедливость, лицемерие, надменность, чванство и другие пороки.

Касаясь непосредственно вопросов государственной службы, работы государственного аппарата, Фараби утверждал, что они должны осуществляться в соответствии с желанием и волей людей.

В основу организации государственного аппарата Фараби кладет принцип иерархии, но это не феодальная иерархия. Он считал, что всякая государственная организация иерархична в том смысле, что нижестоящие подчиняются вышестоящим. Однако должности в государственном аппарате люди занимают не в зависимости от знатности и богатства, а в зависимости от способностей. Способности людей аль-Фараби абсолютизирует и на этом основании делает вывод о их неравенстве в государственном аппарате, в государстве.

Но, говоря об этом неравенстве людей в зависимости от способностей, Фараби не отрицал, а требовал участия всех в государственном управлении. Если человек проявляет умеренность даже по отношению к себе, то он, по мнению Фараби, в какой-то мере обладает способностью к

государственному управлению. Он должен использовать это качество для выгоды государства. А поскольку абсолютное большинство граждан добродетельного государства составляют нравственные люди, то они, обладая способностью управителя, должны его использовать в интересах государства.

Как мы уже говорили, Фараби уделял большое внимание нравственным качествам того, кто возглавляет государство. Он обращает особое внимание еще на один существенный момент - воспитание будущего правителя. По его мнению, в процессе воспитания ему должны быть привиты следующие качества: а) способность быть мудрым, б) быть знающим, хранящим в памяти законы, правила и обычаи, в) быть изобретательным; г) обладать проницательностью и догадливостью в познании существующего положения вещей; д) уметь убеждать в необходимости соблюдения законов; е) обладать телесной силой, знать военное искусство¹

Когда Фараби пишет, что правитель является воспитателем и учителем народов, он имеет в виду, что правитель осуществляет эту функцию через соответствующих служащих государства. Они содействуют осуществлению цели, которую преследует глава государства в отношении народов и городов. Этих людей Фараби называет уполномоченными

Весьма близкой концепции придерживался и Ибн Сино, который считал, что основной целью при изучении способов осуществления власти, руководства и вообще организации дел в "добродетельных" и "невежественных" городах является выявление причин их возвышения, падения и превращения.

Особое значение для развития науки о государстве, государственном управлении, кадровой политике имеет книга великого Амира Темура «Уложение», которую ученые-обществоведы назвали политическим завещанием. Она была адресована его детям, «счастливым завоевателям государства, моим потомкам - великим повелителям мира»².

¹ Аль-Фараби Философские трактаты. - Алматы, 1990. - С. 331

² Амир Темура Уложение. - Ташкент: Чулпон, 1992. - С. 10

В начале «Уложения» Амир Темур поместил правила, которыми сам руководствовался и которыми советовал воспользоваться тем, кто придет к власти после него - как "... в поведении, так и в управлении государством"

Амир Темур сформулировал правила, которыми должен был в его время руководствоваться глава великого и могущественного централизованного государства, те нравственные качества, которыми должен был обладать великий правитель. Однако «многие из приведенных положений вполне современны, имеют отношение не только к правителю государства, но и должны быть взяты на вооружение другими должностными лицами и представителями власти при осуществлении ими служебных обязанностей»¹

Значительная роль в «Уложении» отведена принципам управления. Их тоже двенадцать. Ими следовало руководствоваться тем, кто желал укрепить свою власть и могущество вверенного ему государства. И они могли бы послужить руководством в действиях современного руководителя

Важным условием осуществления и укрепления власти Амир Темур считал умение правителя правильно подобрать и расставить должностных лиц и при этом учесть их деловые качества. К примеру, человек, который претендовал на должность визиря, должен был обладать такими качествами, как «благородство мыслей и возвышенность души; тонкий и проницательный ум; опыт и привычку жить с солдатом и гражданином; терпимость и способность примирять»²

Амир Темур в своей книге не устает повторять, что должностные лица - опора государства, так что люди, не наделенные нравственными и деловыми качествами, не должны быть допущены к управлению государством, ибо ^их участие в управлении делами повлечет за собой только разрушение могущества государства*³

¹ Таджиханов У. Государственная служба: истоки, проблемы, решения. - Ташкент, 1996. - С. 14.

² Амир Темур Уложение. - Ташкент: Чулпон, 1992. - С. 29.

³ Там же. - С. 30

Амир Темур считал необходимым для правителя всегда точно знать о состоянии дел в государстве, о положении населения страны, о деятельности должностных лиц, поэтому он установил строгий порядок сбора и передачи ему информации и чрезвычайно серьезно относился к анализу ее.

Поэтому нельзя не согласиться с тем, что государственная деятельность Амира Темура сыграла огромную роль в истории развития узбекской национальной государственности. Его идеи и деяния оказали значительное влияние на дальнейшее развитие политико-правовых институтов стран Востока. Они имеют непреходящее значение и в условиях поступательного развития независимого Узбекистана по пути формирования демократического правового государства

Отсюда следует вывод, что "история узбекской национальной государственности, уходящая своими корнями в глубь веков и насчитывающая более трех тысячелетий, дает немало ценного опыта и позволяет извлечь уроки, из которых все лучшее, что есть в нашем богатейшем прошлом, необходимо воспринимать и развивать»¹.

¹ Таджиханов У. Государственная служба: истоки, проблемы, решения. - Ташкент, 1996.

ГЛАВА II. ПАРЛАМЕНТ КАК ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

2.1. История развития парламентаризма на современном этапе

Парламент как институт государства прошел длительную историю, но всегда его роль оценивалась очень высоко. И в настоящее время парламент рассматривается как атрибут современного государства. Термин "парламент" происходит от французского "парле" - говорить.

Современный парламент - это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль за деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц.

Парламент обладает и многими иными полномочиями. Он формирует другие высшие органы государства, например в некоторых странах избирает президента, образует правительство, назначает конституционный суд, ратифицирует международные договоры, заключенные правительством, объявляет амнистию и т.д.

Значение парламента в современном обществе огромно. Он является выразителем интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов. Но жизнь не стоит на месте, и особенно с наступлением нового века он будет постоянно меняться. И все же главная тенденция развития парламентов заключается в том, что они находятся в фокусе общественной жизни. Конечно, каждое государство по-своему решает вопросы устройства и функционирования парламента, но есть общие признаки, которые необходимо учитывать в конкретной парламентской практике.

К примеру, наблюдаются типичные устойчивые процессы их развития, когда одновременно и снижалась и превышалась роль парламента. Учитывая актуальность и сложность проблемы, в данном параграфе мы попытаемся рассмотреть вопросы

природы статуса парламентов, а также некоторые общие тенденции развития парламентов.

Природа и роль парламента. Традиционно парламент рассматривается как атрибут современного государства, как важнейший его институт. И это привычное восприятие приводит к тому, что не всегда оно сопровождается анализом его природы и роли. Чтобы не быть голословным, сначала рассмотрим конституционный статус парламентов, в котором обнаруживаются как общие, так и специфические черты.

Приведем некоторые конституционные формулы. Узбекистан: Олий Мажлис - парламент Узбекистана - является высшим государственным, представительным органом, осуществляющий законодательную власть (ст. 76 Конституции Республики Узбекистан). Россия: Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94 Конституции Российской Федерации) Болгария: Народное Собрание осуществляет законодательную власть и парламентский контроль (ст. 62 Конституции НРБ). Венгрия: высшим органом государственной власти и народного представительства Венгерской республики является Государственное Собрание (ст.19 Конституции Венгерской республики) Словакия: Национальный Совет является единственным органом Словацкой Республики, принимающим Конституцию и законы (ст.72 Конституции Словацкой Республики). Украина: единственным органом законодательной власти Украины является парламент - Верховная Рада Украины.

Иногда конституционное определение парламента не приводится в тексте Основного Закона, оно как бы подразумевается. Так, в разделе 4 "Парламент" и разделе 5 "Об отношениях между Парламентом и Правительством" в Конституции Французской Республики урегулированы порядок образования и деятельности парламента.

И все же можно прийти к выводу, что нормы-дефиниции содержат несколько типичных характеристик парламента, и важнейшими из них являются те, которые позволяют раскрыть его двуединую природу как представительного и

законодательного органа. Оба признака связаны между собой, поскольку именно выборность и "мандат народа" позволяют парламенту законодательствовать и выполнять другие функции. Но парламент - это не просто орган, это сложный многоэлементный организм, имеющий разнообразные связи и соотношения с другими институтами государства и общества. Именно по этой причине понятие "парламент, с которым в XVIII - XIX веках связывается понятие закона, является системообразующим в контексте государственности и демократии. Объясним подробнее.

Понятие "*парламентаризм*" весьма объемно и отражает, с одной стороны, положение парламента в механизме разделения властей и в этом смысле ближе к понятию политического режима. А с другой стороны - принципы устройства парламента. Вспомним известное положение Ленина о непризнании парламентаризма как разделения законодательной и исполнительной властей, как «отдаленность»! депутата от избирателей.

Понятие "*законодательная власть*" служит для обозначения одной из ветвей государственной власти в рамках известной концепции разделения властей. Оно отражает главную, но не единственную функцию парламента, а именно законодательствование. Причем процесс подготовки и принятия законов не отождествляется только с парламентом, поскольку в нем участвуют и исполнительная власть, и Президент, и политические партии и т.д. Понятие "законодательный орган", "орган законодательной власти" в этом смысле более узкое по своему содержанию.

Понятие "*парламентская республика*" чаще всего используется для обозначения одной из форм государства вообще, и одной из форм республики, в частности. Его назначение заключается в признании конституционного и реального верховенства парламента в устройстве верховной власти. Парламент обладает здесь наиболее широкими полномочиями, что проявляется в его доминирующем влиянии на весь процесс осуществления власти в государстве. Поэтому близким является понятие "парламентское правление". С той же

смысловой нагрузкой используется и понятие "парламентская монархия".

Понятие "*парламентская демократия*" применяется для характеристики политического режима в государствах с парламентской формой правления. Речь идет о широком фоне политической жизни и политического участия со стороны партий, общественных организаций, средств массовой информации и, конечно, избирателей. Накал общественного мнения и иные способы демократического участия в правотворчестве, контроле. В выражении общественных инициатив стимулируют активную роль все институтов гражданского общества.

Понятие "*парламентская система*" используется сравнительно редко, поскольку парламент существует и действует один в своей неповторимости. В то же время системность не чужда его организации. Допустимо выделить несколько ее значений. Во-первых, парламент как таковой со всеми структурами, процедурами можно рассматривать как своего рода систему с внутренними элементами и их связями. Во-вторых, понятие "парламентская система" применимо к "тандему" большого и малого парламентов. Подчеркнем, что такая практика и доктрина были известны в социалистических странах, в которых хотя и отвергался парламентаризм, однако законодательные и представительные функции, тем не менее реализовывались высшим органом государственной власти. Возьмем советскую историю, когда существовали ВЦИК и съезд Советов (1917 -1936), Верховные Советы и съезды народных депутатов СССР и РСФСР (1989 -1993). "Малые парламенты" чаще собирались и решали законодательные вопросы, "большие парламенты" - реже. Между ними была строгая связь. В-третьих, парламентская система, безусловно, существует в федеративных государствах, где действуют федеральный парламент и парламенты субъектов федерации. В России - это Федеральное Собрание, а в субъектах Российской Федерации - государственное собрание, законодательные собрания, областные думы и др. В США - это Конгресс и законодательные собрания штатов, в Германии - Бундестаг и Бундесрат, ландтаги земель.

Между парламентами этих уровней нет прямой соподчиненности, кроме конституционно установленного соотношения законодательной деятельности, но есть контакты, информационные обмены, согласования и даже координация. В США действует Конференция уполномоченных legislatures штатов, в России - Объединенная комиссия по координации деятельности для согласования усилий всех субъектов законодательной инициативы.

Возникают региональные межправительственные ассамблеи. В-четвертых, квазипарламентская система в строгом виде существует там, где парламент выступает как верхнее звено всей системы представительных органов власти. Так была устроена система Советов народных депутатов - единая от Верховного Совета СССР до сельского Совета. Так действовала система Народного Собрания и народных советов в Болгарии. Тут влияние парламента сказывается более ощутимо по разным направлениям, вплоть до обмена опытом мест. Понятие "*парламентское право*" недавно появилось в юридической литературе¹. Оно вытекает из стремления ученых обосновать устойчивость в одних странах и формирующийся в других странах комплекс правовых актов и норм, регламентирующих организацию и деятельность собственно парламента. Это общие акты и нормы, касающиеся его статуса и деятельности, акты, нормы сугубо "внутрипарламентского назначения", - регламенты, постановления, процедуры, правила, кодексы парламентской этики.

Так, А. Латифов обоснованно считает, что совершенствование парламентаризма в Узбекистане требует совершенствование правовой базы парламентского контроля. В частности, он пишет: " Для обеспечения функционирования парламента нового типа необходимо не только внесение соответствующих поправок в Конституцию, но и принятие ряда законов, определяющих полноправную деятельность парламента, его органов, развивающих контрольные функции, что, в свою

¹ См. подробнее: Степанов И.М. Уроки и парадоксы российского конституционализма. - М., 1996. _ С. 62 -68.

очередь, связано с дальнейшим совершенствованием всей правовой базы ее реализации. Это, прежде всего принятие концепции и специального сводного закона по определению полномочий органов государственной власти по итогам проведенного в стране референдума. Сама концепция нового парламента коснется не только законодательного органа, но и других ветвей власти - исполнительной, судебной"¹.

Конечно, в любом случае речь ведется не об отрасли, а скорее об институте "парламентского права" в рамках отрасли конституционного права. Все приведенные понятия нужно корректно применять для четкого отражения в них явлений и процессов парламентской практики. Особое значение приобретает правильная методология сравнительного анализа парламентов.

На рубеже XXI века еще более обострилась проблема общего, особенного и единичного в парламентских институтах. Их изучение требует не механического, чисто внешнего сопоставления, хотя и такое возможно, а аналитического сравнения. Иначе - столь нередки ошибки в копировании отдельных или многих черт одного парламента в практике другого, что обычно ведет к их последующему отторжению либо невосприимчивости в обществе. Не следует удивляться многочисленным "сравнениям" парламентов, присущим практике наших дней, обзорам, которые нередко впечатляют своими масштабами и быстро появляющимися поклонниками, подражателями и "учениками".

В последние десятилетия интересным было сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. Межпарламентский союз в лице Международного центра парламентской документации разослал в национальные парламентские группы анкету-вопросник. Полученные данные по состоянию на 1 июля 1963 года были обработаны доктором М. Амеллером. В 1967 году

¹ Латифов А. Совершенствование правовой базы парламентского контроля // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.148

подготовленная на их основе книга была опубликована во многих странах, в том числе и в бывшем СССР¹. Во введении объяснена цель издания - объективно охарактеризовать парламенты стран, чтобы члены парламентов могли сравнить свою систему с системами других стран и облегчить приспособление парламентов к изменяющимся условиям. Часть первая посвящена структуре парламента, часть вторая - организации работы парламента, часть третья - законодательной функции парламента, часть четвертая - финансовым полномочиям парламента, часть пятая - контролю парламента над исполнительной властью.

С течением времени парламентское движение в мире обогащалось новыми идеями, принципами, опытом организации и деятельности. Появляется потребность в новых сравнительных характеристиках парламентов. Одним из откликов на нее было издание в 1991 году книги "Парламенты мира", предпринятое советско-американским фондом "Культурная инициатива". Цель книги уже иная: приобщение широких слоев общества к опыту зарубежных парламентов - США, Канады, Великобритании, Франции, Австрии, Швейцарии, Швеции, Финляндии, Португалии и Японии. Анализ деятельности каждого из указанных парламентов ведется по общей схеме: Образование, структура, компетенция, процедуры принятия законов, парламентские комитеты и комиссии, парламентские дебаты и голосования. Эти очерки истории парламентаризма были призваны расширить кругозор читателя и ученого и ввести их общепарламентскую тематику прошлого и настоящего²

Наиболее фундаментальным сравнительно- правовым исследованием проблем парламентаризма является книга "Сравнительное конституционное право" (и ее глава IX

¹ См.: Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. Новое и пересмотренное изд., подготовленное доктором Мишелем Амеллером. - М., 1967.

² См.: Парламенты мира. - М., 1991.

"Конституционные модели законодательной власти")¹. Здесь выделяется несколько строгих критериев, следование которым позволяет видеть общее и особенное в парламентах разных стран: а) различие в наименовании парламентов и их палат; б) четыре модели взаимоотношений парламентов с президентами и исполнительной властью; в) различия между однопалатными и двухпалатными парламентами; г) наличие надпарламентских структур;

д) разный характер и объем функций и полномочий парламентов, включая законодательную и представительную функции; е) общие тенденции развития парламентов.

В целом же сравнительный анализ парламентов или законодательной власти проводится под разным углом зрения. В юридической науке сравнительные характеристики содержатся в работах по теории государства и права² государственному или конституционному праву³ Юридическая наука уделяет внимание парламентам, но не столько в аспекте их сопоставления, сколько дачи общих характеристик путем сравнения типичных черт парламентских институтов. Подобные науковедческие подходы позволяют рассматривать разные грани парламентов, причем в том или ином социальном контексте, но нельзя при этом и смешивать их, и допускать дублирование.

По нашему мнению, можно руководствоваться следующими методологическими положениями сравнительного правоведения⁴. Во-первых, изучаются вопросы общего, особенного и единичного в парламентах разных стран. Общие характеристики являются наиболее абстрактными, отражающими главные типичные черты всех или многих парламентов.

¹ См.: Сравнительное конституционное право. - М., 1996. - С.505 - 589.

² См., например, Теория государства и права. - М., 2000. - С. 113 - 129;

³ См.: Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. -М., 1963; Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи: мавзусидаги халкаро илмий-амалий. - Ташкент, 2002.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. - М., 1995.

Особенное выражает черты, свойственные группе парламентов, и однородность включения их в группу объясняется либо сходством идейно-мировоззренческих корней (например, классические, устойчивые европейские парламенты), либо региональными причинами (парламенты скандинавских стран), либо общими ситуационными причинами (например, реформы парламентов в странах Восточной Европы). Причем даже в монархических государствах наблюдается несходство парламентских институтов. Они хорошо развиты в Швеции, Дании, Норвегии, Нидерландах с присущей этим странам концепцией демократии и верховенства права и не развиты в Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах и др., где господствует религия и мусульманская доктрина права.

Единичное в парламентах отображает то многообразие, которое в наибольшей степени характерно для того или иного государства, развивающегося в конкретно-исторической обстановке. Например, очень разнообразны названия парламентов: "парламент", "конгресс", "Национальное собрание", "Сенат", "Федеральное Собрание" "Верховный Совет", "Народный Хурал", "Меджлис", "Олий Мажлис", "Верховная Рада". Различаются и способы формирования нижних и верхних палат.

Во-вторых, объектом сравнительного анализа парламентов являются собственно парламенты как таковые. Часто объектом сравнения выступают их отдельные элементы - объем законодательной компетенции, законодательный процесс, взаимоотношения с Президентом, с правительством, статус членов (депутатов) парламентов, аппарат парламента и т.д. Сужение объектов сравнения может быть вызвано особым интересом, например, сопоставление бюджетных полномочий парламентов.

В-третьих, сравнительное изучение парламентов должно включать в себя - в том или ином объеме - ознакомление с конституционной конструкцией государственной власти в стране. Без этого не понять в полной мере, например, своеобразия отношений парламента с другими государственными органами, и

полезным дополнением здесь послужат концепции и научные труды ученых-юристов, политологов о парламентах.

В-четвертых, важным методологическим критерием является соизмеримость и адекватность используемых понятий и терминов. Культурные традиции и особенности языка в сочетании со спецификой юридических понятий должны устанавливаться с наиболее возможной точностью. В противном случае за внешним сходством или несходством парламентских явлений не удастся увидеть их природы. Сказанное относится, например, к понятиям "закон" и "акт", "спикер" и т.д.

В-пятых, сопоставление парламентов будет правильным и достоверным лишь при условии "учета исторического факта" развития каждого из них. То, что было хорошо для парламента одной страны 40 лет назад, трудно перенести в практику даже сходной страны через много лет. История здесь служит точным мериллом.

Компетенция парламента. Вопрос о компетенции государственного органа, каким является парламента, относится к числу базовых в науке и политической практике. Ответ на него позволяет определить, как, в какой мере законодательный орган выполняет свою социальную роль в государстве, каковы его отношения с иными центральными и местными государственными институтами.

Сегодня в узбекском обществе, переживающем эпоху перемен, остро ощущается необходимость в определении функций и полномочий всех органов. Без этого могут возникнуть дублирование, вмешательство в дела партнеров, размывание пределов самостоятельности и ответственности различных властных структур. Вот почему так высоко в нашем обществе как чрезвычайно своевременный был воспринят Конституционный закон Республики Узбекистан "Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти"¹. И по этой же причине было бы необходимо в срочном порядке принять законы "О государственной власти в Республике Узбекистан", "О

¹ Народное слово. - 2002. -5 апреля.

полномочиях Президента Республики Узбекистан", "О государственных служащих Республики Узбекистан" и др., касающиеся реформирования механизма государственной власти республики, о чем далее мы поговорим подробнее.

Следует подчеркнуть, что в правовой науке всегда большое внимание уделялось выработке юридического понятия компетенции и ее составных элементов. Отметим, что в Узбекистане это делается в основном применительно к органам исполнительной власти и аппарату управления¹.

В СССР и его республиках главенствующей была концепция полновластия Советов, которая предполагала неограниченность компетенции высших органов власти. В этом отношении большинством социалистических конституций были восприняты идеи Ж.-Ж. Руссо, последовательного приверженца неделимости народного суверенитета, который обосновал идею верховной власти. Отсюда вытекало право законодательной власти контролировать исполнительную власть. В настоящее время представляется важным вновь обратиться к вопросу о компетенции парламента вообще и парламента Узбекистана в частности. Современные исследования по теории государства и права трактуют компетенцию законодательного органа как совокупность функций и полномочий в отношении определенных предметов ведения.² При этом отмечается, что конституции и другие законы не всегда точно разграничивают функции как основные направления, сферы деятельности, так и предметы ведения и конкретные полномочия.

Применительно к органу государства о компетенции можно говорить как о совершении действий или принятия решений согласно предоставленному праву в соответствии с функциями данного органа. Компетенция органа определяется путем перечислений его функций (руководство, контроль, координация, прогнозирование и т.п.), которые возложены на орган в той или

¹ Таджиханов У. Государственная служба: истоки, решения, проблемы. - Ташкент, 1996.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.1. - М., 1994. - С. 186.

иной сфере общественной жизни и по отношению к конкретным управляемым объектам. На языке юридических норм функции органа воплощаются в его полномочиях, т.е. совокупности прав и обязанностей по осуществлению определенных задач. Действуя от имени государства, каждый орган наделен властными полномочиями, которые обеспечиваются разными методами, включая властное принуждение. При этом сохраняется высокая степень усмотрения: когда и как использовать то или иное право. В большинстве случаев анализ ситуации, ее оценка, выбор средств реализации или осуществления обязанности отнесены к ведению органа, хотя иногда в законодательстве прямо предписаны прямые действия.

Специфичность компетенции парламента в сравнении с компетенцией иных государственных органов связана с его природой как высшего, представительного органа, осуществляющего законодательную власть. Парламент сам вправе определять свою компетенцию путем принятия законов и даже Конституции (в тех государствах, где конституция принимается и утверждается парламентом, он издает основополагающие акты о компетенции органов исполнительной и судебной власти, а в федеративных государствах устанавливает основы взаимодействия центра и мест и разграничивает сферы их деятельности). Однако неограниченность парламентской компетенции не может быть абсолютной, так как по выражению бывшего Президента Франции Ф.Миттерана, "слишком сильный парламент угрожает нормальному функционированию государства, а слишком слабый демократии"¹.

В общих чертах компетенция парламентов включает в себя следующие укрупненные полномочия: а) законодательные; б) представительные; в) контрольные; г) учредительные. Их содержание, объем и особенно соотношение между собой неодинаковы в разных странах. Изменчивость обстановки и государственного курса, самих конституционных институтов влияет на комбинацию элементов компетенции. И не случайно, в

¹ Цит по: Народное слово. - 2001. - 11 декабря.

прошлом во Франции и ныне в России, Белоруссии и других государствах СНГ столь болезненно решаются вопросы не только о нормативном объеме полномочий парламентов, но и об их реальном осуществлении.

Своеобразны способы регламентации компетенции парламентов. Он может устанавливаться в статьях конституций, статутных законов и функциональных законов, посвященных разным сферам государственной жизни. Причем чаще применяется способ полного "полуоткрытого" закрепления компетенции, когда подробный конституционный перечень полномочий сочетается с возможностью широкого выбора объектов законодательного регулирования. Например, ст. 84, 85, 86 Конституции Болгарии.. В других случаях краткая функциональная характеристика парламентов дополняется подробным перечнем процедур их законодательной деятельности и порядка принятия решений. Так, в п. 2 ст.66 Конституции Испании установлено, что Генеральные Кортесы осуществляют законодательную государственную власть, принимают бюджет, планируют деятельность правительства и осуществляют иные функции, возлагаемые на них Конституцией. В статье 70,81, 83, 90 подробно говорится об избирательных, органических, уполномочивающих и обычных законах¹

Понимание парламента как органа законодательной власти является, безусловно, правильным. И чаще всего преимущественно такая характеристика парламента как государственного института содержится в конституциях и законах, дается в научных трудах. Ее чаще всего можно обнаружить в трактовках парламента, содержащихся в выступлениях и программах партий и общественных объединений, в материалах средств массовой информации. Такой стереотип укоренился и в массовом сознании. Однако выборность парламентов позволяет избирателям видеть свою сопричастность с ними. Пожалуй, именно парламент как выборный орган обнаруживает свое определяющее свойство -

¹ Конституция Испании // . Конституции мира. Т. 2 -.Ташкент, 1997 - С.252, 254, 257,258,260.

представительность. Для него это и способ своего формирования как органа законодательной власти, и способ деятельности, и императив функционирования. Не случайно и в XIX столетии, и в XX веке продолжались споры, правомерно ли отождествлять парламент и народ, интересы депутатов и избирателей, не слишком велика цена частых несоответствий между данными величинами.

Дело, видимо, заключается в том, как трактовать природу парламента в качестве представительного органа. Главной является отмеченная выше коренная, органическая связь парламента с народом. Парламент - единственный официальный орган народного представительства. Универсальность такого представительства, конечно, относительна, поскольку нацию, народ "представляют" избиратели, т.е. граждане, которые имеют и реализуют конституционное право избирать и быть избранными. Избиратели - не все население, но они есть конституционно определенная и политически правоспособная и дееспособная его часть, наиболее зрелая в гражданском и политическом смысле для выполнения столь весомой функции - формирования парламента.

Получая на выборах "представительский мандат", члены, депутаты парламента должны выражать волю... Вопрос: чью? Одни концепции и конституции, избирательные законы признают депутатов выразителями интересов нации, народа, общества. (ст. 67 Конституции Италии, ст.27 Конституции Франции, ст.66 Конституции Румынии).

Статья 10 Конституции Республики Узбекистан устанавливает, что "от имени народа Узбекистана могут выступать избранные им Олий Мажлис и Президент.

Никакая часть общества, политическая партия, общественное объединение, движение или отдельное лицо не могут выступать от имени народа Узбекистана"¹.

Указанные Конституции устанавливают, как видим из Конституции Узбекистана, что всякий императивный мандат не действителен.

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.10

Присяга народу и несвязанность императивным мандатом - смысл статьи 51 Конституции Казахстана¹.

Другая доктрина одновременно рассматривает депутатов как представителей своих избирателей, своего избирательного округа. Так, ст. 8 Федерального закона РФ "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" подробно регулирует отношения депутатов со своими избирателями. Третья точка зрения допускает в деятельности депутатов интересов своих избирателей и интересов общества, как было в практике Советов и их депутатов, действовавшим по императивным наказам.

Четвертая - признает депутата не связанным чьими -то интересами и действующим в силу собственного разума и своей позиции.

Во всем разнообразии "представительских мандатов" есть нечто общее - члены парламентов должны выразить те общественные интересы, которые обеспечивают выполнение главной, а именно законодательной функции парламентов. Неумение и нежелание их уловить, понять и выразить, неспособность правильно отражать интересы общества легко деформируют содержание не только законодательной, но и парламентских функций. Практика парламентов США, России, Англии, Франции, Италии дает тому множество примеров.

Отметим и такой феномен, как ложное представительство, когда член парламента ошибочно - умышленно или неумышленно - считает себя выразителем тех или иных интересов. Вектор несовпадения бывает весьма значительным и создает подчас ложную иллюзию эффективности работы депутатов в парламенте, в то время как реальные общественные потребности остаются неудовлетворенными.

Но представительный характер организации и деятельности парламентов не измеряются длиной и прочностью связи "депутат - избиратель". При всей ее важности нельзя упускать из виду

¹ Конституция Республики Казахстан // Конституции государств - участников СНГ. - М., 1999. - С.290.

другие аспекты представительства. Это могут быть улавливание, отражение общественных интересов, с одной стороны, и воплощение их в законы, иные акты, контрольные и иные публичные действия - с другой. Выражения общественного мнения, представленные парламенту в той или иной форме, - это позиции депутатов, фракций и комитетов, парламента в целом по актуальным общественным проблемам, это публичная и официальная оценка парламентом тех или иных явлений государственной и общественной жизни.

Образно говоря, "парламентское зеркало" общества отражает все достижения и успехи, трагедии и противоречия последнего. И в качестве такового оно выполняет важнейшую социальную роль.

Но представительская роль парламента воспринимается далеко не однозначно. Наблюдается много проявлений недовольства парламентом со стороны разных институтов, структур и общественных сил. Непонимание или игнорирование глубины и высокого предназначения его представительной природы и даже противодействия ее полному проявлению обнаруживается и в наши дни (Вспомним вооруженное противостояние Белого дома правительству в РФ).

Примеры можно привести еще. В Казахстане за Конституцией 1993 года через два года последовала новая Конституция, а в Белоруссии после Конституции 1994 года принята новая в 1996 году; им обеим присущи более ограниченные функции парламента и более широкие функции Президента. В России летом 1996 года после президентских выборов продолжались нападки на Государственную Думу из-за ее слабой законотворческой деятельности, высказывались мнения о ее ненужности, о сценариях роспуска Президентом¹.

Все это свидетельствует об устойчивом нигилистическом отношении к парламентским структурам, об игнорировании роли парламента как высшего, представительного органа.

¹ См.: Фурманов А.Ю. Судьба Государственной Думы // Независимая газета. - 1996. - 31 июля.

Интересно, что в период обсуждения проекта Конституции Республики Узбекистан высказывалось предложение о том, чтобы в Конституции Республики Узбекистан глава о Президенте шла раньше главы о парламенте, как это имеет место в Конституции Франции и ряда других стран. Председатель Конституционной комиссии Ислам Каримов решительно возразил против этого, отметив, что в Конституции Узбекистана глава о парламенте должна идти раньше главы о Президенте "В этом проявляется наше уважение к закону и к органу, который принимает его," - заявил он.¹

И такое заявление звучит очень обоснованно. Законодательная функция парламентов является наиболее важной и объемной, Благодаря ей в каждой стране достигается несколько целей: формируется прежде всего первичный слой правового регулирования, и верховенство закона приобретает определяющий смысл в правовой системе. Все правовые акты должны соответствовать законам, что на практике обеспечивается далеко не всегда. И если в одних странах приоритет закона вполне устойчив и реален, то в других он остается как бы в стороне от потока подзаконных актов. За тем или иным соотношением закона и подзаконного акта всегда ощущается удельный вес властей в государстве, их реальное влияние на государственные дела.

Эффективности законодательной деятельности и авторитету закона способствуют официально выделенные сферы законотворчества. Они определяются в конституциях и законах, регулирующие разные области политической, экономической и социальной жизни. Так, существует различие конституционных и обычных законов - в Конституции Узбекистана, органических, программных, финансовых, обычных законов - Конституции Франции.

Законодательная деятельность парламентов направлена на подготовку и принятие законов, которые либо прямо названы, либо обозначены их примерные темы, либо их издание

¹ Цит. по: Адилкариев Х. Новая Конституция - великий символ суверенитета Узбекистана. - Ташкент, 193.

порождается первоочередными потребностями развития государства и общества. В любом случае влияние различных факторов является столь сильным, что подчас меняет всю картину, поэтому незыблемость конституционных принципов очень важна. Многие определяются и самим процессом законотворчества, который не сводится к регламентам и процедурным правилам, это скорее всего познавательный процесс со своими трудностями в выборе объекта и методов законодательного регулирования, о чем мы еще будем говорить далее.

Контрольная функция парламента проявляется в разных странах далеко не одинаково, что отражает специфику устройства государства и соотношение его институтов. Чаще всего она выражается в отчетах правительств об исполнении бюджета, в информации по текущим вопросам, в интерпелляциях, в парламентских слушаниях. Недоверие правительству, проверки исполнения законов, парламентские расследования служат мощными средствами парламентского контроля.

Выделяемая нами **учредительная функция** парламентов позволяет им непосредственно создавать государственные институты или участвовать в их формировании. Имеются в виду правительственные и ведомственные структуры, судебные органы, счетные и контрольные палаты, институт Уполномоченного по правам человека и др. Степень участия парламента определяется, как и в других случаях, устройством государственной власти и объемом функций парламентов. Но здесь давление извне - президентской или правительственных сторон, партий, военных элит - нередко сужает объем парламентских действий.

Тенденции развития парламентов. История парламента исчисляется веками. Совершенствуется парламент вместе с обществом и государством, отражая тенденции их развития в исторических ситуациях, соотношение социальных сил в экономических, политических, военных сферах. Влияние международной среды играет важную роль первоначально в виде прогрессивных идей парламентаризма, оно дополнялось в середине и в конце XX века воздействием иностранных

государств, особенно межпарламентских союзов и объединений. Но одновременно действовали, конечно, собственные, внутривластные закономерности. Рассмотрим проблему подробно, для чего совершим небольшой исторический экскурс.

Уже на рубеже первого тысячелетия появляются и функционируют народные собрания: и в греческих городах, и в Риме, а позднее собрания-сходы в Англии и Испании, вече в древнем Новгороде. На этих собраниях граждан или "избранных" (старейшин, уполномоченных, князей, аристократов и т.п.) обсуждались вопросы, которые считались актуальными для той или иной территории, а ограниченные ее пределы вполне позволяли такие сходы делать сравнительно регулярно. Постепенно круг рассматриваемых дел более четко очерчивался, наряду с делами частными, спорными и судебными становятся общезначимые дела, включая вопросы войны и мира, объединения с соседями. На наш взгляд, их можно рассматривать как исторический прообраз парламента и *первый этап* его становления.

Второй этап развития парламентов относится ко времени, когда они приобретают значение государственного форума. Английский парламент на рубеже XII-XIII веков первым завоевывает такую роль и становится даже классическим образцом. Позднее, в XV-XVI веках, парламент становится сословно-представительным органом с совещательными функциями при монархе. К таковым можно отнести Боярскую Думу и Земской собор в России, Генеральные штаты во Франции. Влияние позиций избранных представителей становится все более заметным в абсолютных монархиях.

Третий этап развития парламентов можно связать с концом XVI - концом XVIII веков, когда идея парламентаризма уже сформировалась. В трудах европейцев Дж. Локка, Ж. Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Вольтера и в политических трактатах "отцов" американской Конституции 1787 года были разработаны и обоснованы идеи народного суверенитета и общественного договора между людьми и правителями. В известной доктрине разделения властей парламенту как законодательной власти отводилось видное место. Причем впервые был сделан вывод о

связи представительства народа с законодательной деятельностью, а закона - с народным волеизъявлением избирателей. В конституциях XIX века - американской, французской, польской - прочно закрепляется принцип верховенства парламента. В дальнейшем, однако, этот принцип подвергается сильному давлению монархических и диктаторских сил. Парламент нередко терпит поражение, но идея парламентаризма уже шествует по миру и завоевывает все новые страны.

Четвертый этап развития парламента охватывает весь XIX век, когда парламент окончательно формируется как государственный институт. Избирательные законы создают основу для регулярных выборов членов парламента. Парламент становится по сути дела единственным источником законодательства, только ему принадлежит право принятия законов. Складываются парламентарские институты - законодательный процесс, статус депутата, отношения с исполнительной властью, с партиями и прессой. Не везде парламентам удается завоевать и сохранить свое высокое положение в государстве. Им приходится проходить горькие испытания. Достаточно вспомнить критику и непрерывный роспуск канцлером Бисмарком парламента Пруссии и Германии в 60-80 годы XIX века.

Пятый этап парламентарского развития охватывает XX век и характеризуется возрастающей ролью парламента. Если в первом полувековии им приходится еще доказывать свое положение в государстве, то в послевоенный период идея парламентарского верховенства становится общепризнанной. Парламенты в полной мере становятся центрами общественной жизни, активно отражая общественное мнение и влияя на него. Их зрелость служит показателем демократического гражданского общества. Парламентарские институты обогатились большим опытом, их соотношение с другими ветвями государственной власти приобрело значение движущего фактора государственности. Законодательная деятельность получает смысл правовой доминанты, и на наших глазах происходит стремительное развитие законодательства во многих странах,

возрастает общественный авторитет парламентов в глазах граждан, хотя нередко низкая эффективность парламентской работы его снижает.

Сказанное позволяет выявить наряду с общими закономерностями развития парламентов и специфические тенденции, свойственные группам стран и регионам. Подробно парламентские структуры отдельных государств обстоятельно освещаются в научной и научно-популярной литературе¹.

Критерием предлагаемой нами группировки тенденций развития национальных парламентов может быть степень устойчивости общественно-функциональной роли парламентов. Тогда к одной группе можно отнести страны с устойчивой и значительной ролью парламентов. Среди них можно назвать, прежде всего Англию, США и Францию, где парламент, конгресс и Национальное собрание играли и играют весьма заметную роль в жизни своих государств. Своего рода непрерывность парламентского развития сохранилась в США. В Англии, пожалуй, лишь Кромвель в середине ХУП жестко обошелся с парламентом. Во Франции Наполеон в начале своей карьеры безжалостно разогнал Национальное собрание. Июльские ордонансы Карла X в 1830 распустили палату депутатов, но тем не менее это не испортило всей картины. И другие европейские страны с середины XIX и до конца XX века сохраняют устойчивость своих парламентов, хотя с перерывами, вызванными господством фашистских и тоталитарных режимов (Германия, Италия, Испания)

В другую группу можно включить страны с неустойчивыми парламентскими институтами, возникающими в XX веке. Россия открывает перечень таких государств: Боярская Дума, Земский собор, Государственный совет, позднее - Государственная Дума - таковы условные вехи развития российского парламентаризма, который в первом десятилетии XX века еще не приобрел черты полнокровной законодательной власти. Разгон в 1918 года

¹ См.: Ковлер А.И. Очерки истории парламентаризма // Парламенты мира. - М.,1991. - С. 579 -623. Конституционные модели законодательной власти // Сравнительное конституционное право. - М.,19956. - С. 505 - 579.

Учредительного Собрания , длительный период существования Советской власти сопряжен с полным отказом от идей парламентаризма, а законодательные и представительные органы типа ВЦИК, Верховного Совета, Съездов Советов лишь отчасти соответствовали общей модели. Представительство населения обеспечивалось формально, законодательная деятельность была довольно ограниченной. Расстрел Верховного Совета 1993 года - печальный итог этого непоследовательного парламентского пути. Во многих сходны были истории аналогичных органов в зарубежных социалистических странах.

Еще одна разновидность обнаруживается в странах со слабо оформленными парламентскими структурами. В них наблюдается либо слияние их с национальными фронтами и союзами, с правящей партией (как во многих африканских государствах), либо мало заметное функционирование как самостоятельных институтов (как в некоторых монархических странах Юго-Восточной Азии и некоторых государствах Латинской Америки). Парламенты здесь выступают как не более чем совещательные органы. К тому же нередко их распускают.

Приведенный анализ позволяет охарактеризовать современную роль парламентов. Последние десятилетия, особенно конце XX века, дают богатые свидетельства того, чем они реально являются в жизни государства.

Во-первых, парламенты выполняют законодательную функцию , которая позволяет им создать основной, первичный слой правового обеспечения человека, общества и государства. Законы становятся основным источником права в большинстве стран, и следование закону всех граждан, государственных органов, хозяйственных организаций и демократических институтов становится своего рода социальным императивом.

Во-вторых, среди всех государственных институтов парламент выступает единственным органом народного представительства. Это делает его в глазах граждан наиболее демократичным и доступным институтом, в глазах партий и общественных организаций - целью, к достижению которой они стремятся, в глазах исполнительной власти - подчас медлительным учреждением с чрезмерной открытостью и

неподатливостью на бюрократические ходы. Превращение парламента в важнейший институт гражданского общества и фокус общественного развития делает его подверженным наибольшим социальным влияниям и давлениям.

В-третьих, парламент является важнейшим институтом в триаде разделения властей, поскольку обладает возможностями влиять на каждую из них. Концентрация в нем общественных интересов и их открытое выражение делает парламент публичной ареной преодоления противоречий между властями и различными государственными органами, между центром и местами. Нахождение баланса интересов в рамках компетенции является постоянной задачей парламентов многих стран. В то же время несомненна отмеченная зарубежными и отечественными исследователями тенденция изменения объема функций парламентов во второй половине XX века. У парламентов появляются новые функции из-за усложнения общественной жизни. Особенно заметной становится их роль как центра выражения общественных интересов. Выявление социальных потребностей, отражение многообразия интересов в плюралистическом государстве, осязаемое влияние на общий процесс принятия государственных и иных решений иллюстрирует нарастающее действие отмеченной тенденции.

В-четвертых, обостряется необходимость всемерного повышения уровня организации и деятельности парламентов. Постоянные и многолетние упреки в некомпетентности депутатов, в "говорильне", в поспешном принятии законов и их низком качестве перешли из далекой и близкой истории в наши дни. Поэтому информационное обеспечение парламента, высокий уровень парламентского профессионализма депутатов, совершенствование законодательного процесса, форм парламентского контроля, средств аккумуляции общественного мнения стоят в повестке дня многих парламентов. Это ощущается в определенной степени и в Узбекистане и в тех странах, где опыт парламентаризма сравнительно невелик.

В-пятых, становится все более очевидным приобретение парламентом свойств международного характера. И не только в силу расширения его внешнеполитической и

внешнеэкономической деятельности, но и благодаря созданию межпарламентских союзов и ассамблей, которые как бы раздвигают внутренние рамки парламентской деятельности. Повсеместное распространение и признание в мире идей и принципов парламентаризма придают этой деятельности значение мощного фактора общественного прогресса. Воздействуя на граждан, государство и общество, парламент, в свою очередь, испытывает их мощное влияние. И от его способности адаптироваться и сохранять устойчивость зависит эффективность парламентских институтов, и тогда их демократическая ценность сохраняется.

Таким образом, значение парламента в современном обществе огромно. Он является выразителем интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов.

Теперь рассмотрим их структуру. В настоящее время число палат в парламентах стран мира в основном не превышает двух. Причем, несмотря на то, что в разных странах они имеют различные названия, их принято именовать верхней и нижней. При этом в настоящее время в большинстве стран верхняя палата обладает меньшими полномочиями, чем нижняя. Кроме того, палаты парламента неодинаковы по своей численности. Обычно нижняя палата в два раза (Италия), а то и больше (Польша) многочисленней верхней.

Обычно члены нижней палаты парламента называются депутатами, народными представителями, члены верхней - сенаторами.

Депутаты нижней палаты и однопалатного парламента избираются обычно на 4 -5 лет, чаще непосредственно гражданами.

Верхняя палата формируется различными способами: путем прямых и косвенных выборов, назначения, занятия мест по должности и т.д. Так, прямые выборы сенаторов предусмотрены в США (по два сенатора от штата).

Путем косвенных выборов формируется сенат Франции, где избирательную коллегию в каждом регионе составляют члены нижней палаты от данного региона и советники различных муниципальных органов..

Интересно, что нижняя палата и однопалатный парламент переизбираются целиком. К верхней палате часто применяется принцип ротации. Когда сенаторы избираются на более длительный срок и палата обновляется по частям (в США на 6 лет с обновлением на 1/3 через каждые 2 года). Но бывает и так, что верхняя палата избирается на тот же срок, что и нижняя (Италия, Польша и др).

Таковы в кратком изложении основные особенности тенденции развития парламентаризма на современном этапе.

2.2. Становление и развитие законодательной власти в Узбекистане

За десять лет, прошедших со дня обретения независимости в Узбекистане произошли коренные изменения во всех сферах жизнедеятельности страны. В соответствии с концепцией национального развития, выдвинутой Президентом И.А. Каримовым, и на основе Конституции, других законов республики сформировалась принципиально *новая* политико-правовая система, в которой значительное место занимает Олий Мажлис Республики Узбекистан - парламент нового типа.

Олий Мажлис был образован по итогам первых свободных, демократических выборов на многопартийной основе в 1994 г. С первых дней своего существования основные направления его деятельности определялись приоритетами и задачами молодого независимого государства, его национальными интересами, конкретными целями проводимых в стране демократических реформ. Уже на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан 23 февраля 1995 г. Президент Ислам Каримов предложил депутатам четкую и развернутую программу парламентской деятельности с учетом текущих и перспективных задач, стоящих перед страной. Конституционная задача Олий Мажлиса - это своевременное законодательное обеспечение глубоких демократических, экономических, социальных реформ на нынешнем этапе развития нашего общества.

При этом учет интересов личности, общества и государства, является важным условием реализации принятых нормативных документов, их действенности. В противном случае они просто

не смогли бы выполнять свои социальные функции, эффективно регулировать общественные отношения.

Нет особой необходимости, чтобы доказывать, что законодательный орган занимает главенствующее положение в механизме государства, так как в соответствии с принципом разделения властей законодательная власть является наиболее важной. Она устанавливает общеобязательные требования, которые исполнительная власть должна проводить в жизнь и которые служат законодательной основой для деятельности судебной власти.

Организации государственной власти посвящен Раздел пятый Конституции Республики Узбекистан. В главе ХУШ "Олий Мажлис Республики Узбекистан", ст.76 записано: "Высшим государственным представительным органом является Олий Мажлис Республики Узбекистан, осуществляющий законодательную власть".

Первоначально, согласно ст.77 Конституции РУ Олий Мажлис должен был состоять из 250 человек - депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам на многопартийной основе сроком на пять лет.

Олий Мажлис был избран в три тура - 25 декабря 1994 года, 8 и 22 января 1995 года, что бесспорно свидетельствует в пользу свободных, не контролируемых выборов. На 250 депутатских мест претендовали 634 кандидата от блока местного самоуправления и от двух политических партий: Народно-демократической (НДПУ) и "Ватан тараккиети". Очевидную победу одержал блок местного самоуправления - 167 депутатских мест. У Народно-демократической партии Узбекистана - 69 мест, у "Ватан тараккиети" - 14.

89 депутатов - главы областных и районных государственных администраций, 59 возглавляют государственные и полугосударственные хозяйственные предприятия и организации. 104 депутата - деятели культуры, работники науки и образования, а также частные предприниматели.

Участие в парламентских выборах наряду с политическими партиями в качестве самостоятельной силы местного

самоуправления - это проявление исторических культурных традиций узбекского общества.

За рубежом выборы в первый узбекский парламент получили самые положительные отклики. Вот мнение на этот счет 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".

А вот, что пишет Д.Карлайл (Австрия): "Выборы в Олий Мажлис, состоявшиеся в декабре 1994 года, были шагом в правильном направлении. Появление на парламентской сцене нескольких партий, хотя и очень ориентированных на режим, также шаг вперед. Весьма ободряет призыв Каримова к вновь избранному парламенту, чтобы он начал думать и действовать независимо и не всегда оглядываясь на Президента, ожидая его указаний. Если это всерьез отражает отношение Каримова, тогда это наиболее обнадеживающее свидетельство того, что есть возможность появления нормальной парламентской политики"¹

Компетенции высшего органа государственной власти посвящена ст. 78 Конституции Республики Узбекистан, которая содержит перечень того, что относится к исключительным полномочиям Олий Мажлиса (Он состоит из 24 пунктов).

Но прежде чем перейти непосредственно к полномочиям Олий Мажлиса, обратимся к международной практике в этом вопросе и проанализируем классификацию парламентов с точки зрения их полномочий. В зависимости от полномочий различаются три вида парламентов: с *неограниченными полномочиями*, с *ограниченными полномочиями* и *консультативные*².

Считается, что в связи с концепцией верховенства парламента парламенты с *неограниченными полномочиями* существуют в большинстве стран англосаксонского права: парламент может принять решение по любому вопросу. Однако и

¹ Левитин Л. Ислам Каримов - Президент узбекского народа. Ташкент, 1996. С.102.

² См., подробнее: Чиркин В.Е. Законодательная власть и ее органы //

в этих странах есть королевская прерогатива (например, вопросы войны и мира в Великобритании, хотя на практике такие полномочия осуществляются парламентом или даже Кабинетом Министров). В тех странах этой группы, где принято жесткое разделение властей (например, США), а также там, где есть органы конституционного контроля, концепция верховенства парламента подвергается определенным ограничениям.

Парламенты *с ограниченными полномочиями* существуют во Франции и в некоторых франкоязычных странах Африки, ее бывших колониях (Сенегал, Мадагаскар, Габон и др.). Конституции этих стран перечисляют вопросы, по которым парламент может издавать законы - законы-рамки, устанавливающие основы правового регулирования (более детальное регулирование в соответствии с этими законами вправе осуществлять исполнительная власть) - и "исчерпывающие законы", т.е. издаваемые по вопросам, которые могут регулироваться только парламентом. Все остальные вопросы составляют сферу так называемой регламентарной власти: по ним издаются нормативные акты Президента, Правительства, министров, парламент же в эту сферу не должен вмешиваться.

Консультативные парламенты существуют в некоторых мусульманских странах. Иногда они принимают законы с одобрения монарха, иногда вообще не могут издавать законы (в ОАЭ, например, хотя существует назначаемое Национальное собрание, акты же, имеющие силу закона, издает Совет эмиров). В Саудовской Аравии подобные акты издает король (после обсуждения в Консультативном совете - совете аш-шура), но они не называются законами, так как считается, что важнейшие отношения, являющиеся предметом законов, уже урегулированы в священных книгах - Коране и сунне.

Как мы уже подчеркивали, Олий Мажлис Республики Узбекистан обладает широкими правами и на него возложены серьезные обязанности в государстве. Обладая широкими многогранными полномочиями Олий Мажлис играет важную роль в осуществлении государственной власти, что вытекает из статьи 78 Конституции, которая содержит перечень исключительных полномочий Олий Мажлиса Республики

Узбекистан, которая гласит, что исключительно Олий Мажлисом осуществляются принятие Конституции Республики Узбекистан, внесение в нее изменений и дополнений; принятие законов Республики Узбекистан, внесение в них изменений и дополнений; определение основных направлений внутренней и внешней политики Республики Узбекистан и принятие стратегических государственных программ; определение системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Узбекистан; принятие в состав Республики Узбекистан новых государственных образований и утверждение решений о выходе их из состава Республики Узбекистан; законодательное регулирование таможенного, валютного и кредитного дела; законодательное регулирование вопросов административно-территориального устройства, изменение границ Республики Узбекистан; принятие по представлению Кабинета Министров бюджета Республики Узбекистан и контроль за его исполнением, установление налогов и других обязательных платежей; назначение выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан и местные представительные органы; образование Центральной избирательной комиссии; назначение даты выборов Президента Республики Узбекистан по истечении срока его полномочий; избрание Председателя Олий Мажлиса Республики Узбекистан и его заместителей; избрание Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного судов Республики Узбекистан ; по представлению Президента Республики Узбекистан назначение и освобождение от должности председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы, председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан; утверждение указов Президента республики Узбекистан об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления, об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении и прекращении действия чрезвычайного положения; ратификация и денонсация международных договоров и соглашений; учреждение государственных наград и званий; образование,

упразднение, переименование городов, районов, областей и изменение их границ.¹

Основополагающей для ясного понимания деятельности Олий Мажлиса является идея справедливости, выдвинутая главой нашего государства и ставшая одним из основных принципов в законотворчестве для всего депутатского корпуса. *"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"*, - считает Президент Ислам Каримов

Идея справедливости пронизывает все законы и нормативно-правовые акты, принятые Олий Мажлисом за годы своей деятельности. Справедливость, понимаемая как равные права и обязанности всех людей перед законом, учет интересов личности, общества и государства, является важным условием реализации принятых нормативных документов, их действенности. В противном случае они просто не смогли бы выполнять свои социальные функции, эффективно регулировать общественные отношения.

Эти задачи потребовали проведения крупных организационно-правовых мер, направленных на совершенствование и демократизацию деятельности нашего парламента. Была подготовлена и принята Программа деятельности Олий Мажлиса до 1999 г., созданы институты Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмана), мониторинга действующего законодательства. Широко практикуются такие методы законодательной работы, как опубликование в средствах массовой информации важных законопроектов для всенародного обсуждения, заблаговременное направление законопроектов депутатам, своевременный учет и обобщение поступивших предложений, предварительное обсуждение вносимых на сессию вопросов у руководства Олий

¹ Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. - Ташкент, 1997. - С.243 -244.

Мажлиса с участием соответствующих специалистов, ученых, экспертов. Стало традицией привлечение зарубежных специалистов к экспертной оценке подготавливаемых законопроектов (Американская ассоциация юристов. Германское общество по техническому сотрудничеству с Республикой Узбекистан и др.). Все это позитивно сказалось на работе парламента на нынешнем этапе развития страны.

"В становлении и развитии парламентаризма в стране огромная роль принадлежит Президенту Республики Узбекистан И.А. Каримову - основателю национальной государственности независимого Узбекистана. С первых дней образования Олий Мажлиса Президент лично уделял большое внимание созданию парламента нового типа, постоянно заботился о том, чтобы высший орган законодательной власти занял достойное место в структуре новой государственности независимого Узбекистан. Именно Президент способствовал тому, что Олий Мажлис становился в прямом, общепринятом смысле высшим законодательным органом - парламентом и статусно выравнивался с другими ветвями власти, обеспечивая тем самым необходимый конституционно-правовой баланс"¹

Всю многогранную деятельность Олий Мажлиса можно разделить по четырем основным направлениям на:

- 1) законотворческую деятельность;
- 2) контрольно-аналитическую деятельность;
- 3) деятельность по укреплению межпарламентских связей;
- 4) деятельность по рассмотрению обращений граждан.²

Законотворческую работу без преувеличения можно назвать основной в деятельности Олий Мажлиса. И это закономерно, ведь роль закона подчеркивал еще Аль-Фараби. Особый интерес представляет то, как видит Фараби критерии законоустановления в целях его последующей реализации: " Если закон повелевает

¹ Доклад Председателя Олий Мажлиса Э.Х. Халилова на седьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва о проведении референдума Республики Узбекистан // Народное слово. - 2001. - 11 декабря.

² См.: подробнее: Халилов Э.Х. Парламент Узбекистана на современном этапе развития страны // Право. - ;1. -1998. - 8-11

воевать, то делается это ради мира, а не войны"¹ Данное мнение аль-Фараби наталкивает на мысль, что, в самом смысле закона видятся некий высоконравственный критерий, в соответствии с которым, если война и допускается, то в целях обороны или предотвращения агрессии посредством превентивного удара. При этом закон нельзя не исполнять. В законе видится некая воля, правильность, благо которого неоспоримо.

Нельзя не согласиться и с мнением заместителя министра внутренних дел Республики Узбекистан Р.К. Каримова, который обоснованно считает, что "конструирование правовых законов - важнейшее завоевание цивилизации. Рано или поздно, но в идеале зрелая культура неизбежно порождает законодательство. Оно, в свою очередь, как дитя культуры в идеале проявляет заботу о своей матери, упрочивая и приумножая культурные завоевания. И здесь следует особо подчеркнуть: законы способны, если они совершенные, формировать, в том числе и право как одно из проявлений культуры; одновременно упрочиваются и другие (обусловленные правом) юридические ценности.

Законом создаются исходные ценности процедурно-процессуального порядка. Об уровне правовой культуры наглядно, свидетельствуют, например, парламентские процедуры по принятию законов, порядок разрешения конфликтов между властями, отправление правосудия по уголовным и гражданским делам.

Относительная самостоятельность закона в том и проявляется, что он способен активно воздействовать на все проявления правовой культуры. Во-первых, будучи отражением правовой идеологии, закон способен питать правовые идеи, способствовать появлению новых, более прогрессивных подходов к решению проблем правового регулирования. Во-вторых, на основе закона издаются подзаконные нормативные акты, формируются правовые институты, свидетельствующие об уровне правовой культуры. В-третьих, через посредство

¹ аль Фараби Абу Наср. Сущность "Закона Платона" // Историко-философские трактаты. - Алматы, 1985. - С. 622

закона и основанных на нем подзаконных актов утверждается система поступков и отношений, отвечающим минимальным стандартам культуры. В-четвертых, законом создаются или оформляются те учреждения, органы, которые способны нести юридическую культуру в массы"¹.

Каковы итоги законотворческой работы Олий Мажлиса? В соответствии с Конституцией Олий Мажлис первого созыва на пятнадцати сессиях принял 10 кодексов, 145 законов, внес 216 изменений и дополнений в действующие законодательные акты. В развитие различных конституционных норм было издано более шестидесяти Указов Президента.

Конечно, качество законодательной системы определяется не количеством принятых законов, а их реализацией. Основанные на конституционных принципах законы и указы, принятые в Узбекистане, нацелены на реформы, на преобразование всей общественной системы страны, на изменение образа жизни людей. Их можно разделить на пять групп.

Первая группа - это законодательные акты, касающиеся основ государственного строительства. В их числе законы: "О выборах Президента Республики Узбекистан" , "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан" , "О выборах в областные, районные и городские Советы народных депутатов", "О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан" (все в редакции от 26.12.1997г. и от 19.08. 1999г.), "О политических партиях" (26.12.1996г.).

Рыночное законодательство образует **вторую**, наиболее насыщенную законами **группу**. Это прежде всего Гражданский кодекс (часть первая - 21.12.1995г.; часть вторая - 29.08.1996г.); Налоговый кодекс (24.04.1997 г.); законы "О предпринимательстве и гарантиях деятельности предпринимателей" (14.04.1999 г.), "Об инвестиционной деятельности" (24.12.1998 г.) ", "О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов (29.08.98 г.), "О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате) (30.04.1998 г.), "О

¹ Каримов Р.К. Роль закона в формировании правовой культуры // Право. - № 2. - 1998. - С.69 -70

дехканском хозяйстве" (30.04.1998 г.), "О банках и банковской деятельности" (25.04.1996 г.), "О стимулировании и развитии частного предпринимательства" (21.12.1995 г.).

В *третью группу* входят законы, относящиеся к основным правам и свободам граждан. В их числе: Трудовой кодекс (21.12.1995 г.), Жилищный кодекс (24.12.1998 г.), Семейный кодекс (30.04.1998 г.), законы " Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (30.08.1995 г.), "О дополнительных льготах женщинам" (14.04.1999 г.), "О гарантиях адвокатской деятельности и социальной защите адвокатов" (25.12.1998 г.), "Об уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека" (24.04.1997 г.).

Четвертую группу составляет законодательство по проблемам исторического наследия, культуры, образования. Здесь законы "О государственном языке" (21.10.1989 в редакции от 21.12.1995 г.), "Об учреждении ордена Эмира Тимура" (26.04.1996 г.), "Об образовании" (29.08.1997 г.), постановление "О национальной программе повышения правовой культуры в обществе" (29.08.1997 г.)

Законы "Об основных принципах внешнеэкономической деятельности Республики Узбекистан " (26.12.1996 г.), "Об иностранных инвестициях", "О гарантиях и мерах защиты прав иностранных инвесторов" (30.04.1998 г.) и некоторые другие образуют законодательство по внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности - последнюю, *пятую группу*.¹

Очень важной статьей, имеющей большое значение для законотворческой деятельности, является статья 82 Конституции Республики Узбекистан, в которой дан перечень субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.² "Законодательная инициатива - первая ступень законотворческой деятельности и состоит из права внесения законопроекта в

¹ См.: Левитин Л. Узбекистан на историческом повороте. - М., 2001. - С.232 -233.

² Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.26.

повестку дня сессии для его обсуждения и принятия"¹. Этот перечень субъектов права законодательной инициативы, приведенный, в Конституции, превышает по численности аналогичные перечни в Основных законах других зарубежных стран. Как правило, право законодательной инициативы в них предоставлено депутатам парламента (например, США) и правительству..

Для подготовки предложения о первоначальном рассмотрении или доработке поступившего законопроекта Председатель Олий Мажлиса, как правило, направляет его в соответствующие комитеты парламента, в частности в комитет по законодательству и судебно-правовым вопросам. Внесенные в Олий Мажлис законопроекты могут быть приняты как в первом, так и последующих чтениях. По решению Олий Мажлиса наиболее важные законопроекты могут быть вынесены на референдум.

Статья 83 Конституции Республики Узбекистан уточняет, что для принятия закона необходимо большинство голосов всех депутатов Олий Мажлиса. Причем, подсчет голосов определяется с учетом всех депутатов, избранных в Олий Мажлис, а не от числа депутатов, участвовавших в голосовании. Положения этой статьи получили развитие в Конституционном законе "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан"

Конечно, " законотворчество - деятельность, осуществляемая одной из трех ветвей государственной власти. Однако две другие ветви власти - исполнительная и судебная - также активно участвуют в подготовке и совершенствовании законов. Законотворчество в целом подразумевает непосредственное участие в нем каждого гражданина. Следует подчеркнуть, что законодательная деятельность никогда так ускоренно не осуществлялась, как в годы независимого развития нашей страны"².

¹ Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. - Ташкент, 1997. - С.253.

² Абдумажидов Г. Конституция и законотворчество // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. - выпуск пятый. -1998. - С. 78.

Олий Мажлис, его комитеты и комиссии многое делают для совершенствования законоотворчества. Благодаря активности Комитета по законодательству и судебно-правовым вопросам и других компетентных органов впервые был принят закон "О подготовке законов Республики Узбекистан" Он служит тому, что деятельность Олий Мажлиса в этом направлении стала эффективней.

Кроме этого, особое внимание к законоотворчеству в нашей стране привело к тому, что были приняты еще два очень важных закона: "О всенародном обсуждении проектов законов" и "О нормативно-правовых актах". Первый из них предусматривает обеспечение всех условий для участия граждан в обсуждении, их органов самоуправления, государственных органов, коллективов предприятий, учреждений, организаций, политических партий и других общественных объединений. Все мнения и замечания изучаются в соответствующих комитетах и в обобщенном виде обнародуются.

Во втором законе подробно раскрывается понятие видов нормативно-правового акта и предъявляемые к нему требования, технология его подготовки, определяются обязанности государственных органов, ответственных за разработку нормативно-правового документа, научных учреждений, других организаций и отдельных граждан по обоснованию необходимости закона, методы подготовки проекта, правила изучения и учета общественного мнения.¹

Но несмотря на то, что в этом направлении делается немало, по мнению Г.Абдумажидова, следует рассмотреть конкретные предложения по совершенствованию технологии подготовки и принятия законов, а также их неукоснительного исполнения. Они состоят в следующем:

а) надо преодолеть ведомственную замкнутость при подготовке законопроектов. В рабочих группах должны быть не

¹ См.: Абдумажидов Г. Конституция и законоотворчество // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. - выпуск пятый. -1998. - С. 78.

только работники заинтересованных ведомств, непосредственно связанных с данным законом, но и другие специалисты;

б) механизм исполнения законов, как известно имеет недостатки. Это происходит по причине расхождения норм в законе и ведомственных актах. Еще во время работы над проектом закона следует решить, какие вопросы внести в закон, а какие в ведомственные акты;

в) текст закона должен быть прост, лаконичен, свободен от противоречий и длиннот и исключаящих разночтение;

г) в законе " О подготовке законов Республики Узбекистан" предусмотрено проведение конкурса на разработку проекта (ст.8, п.11). Когда депутату будет представлен альтернативный вариант или несколько, то законодательный процесс станет более совершенным;

д) желательно прилагать объяснительные записки, содержащие сведения об инициаторах проекта, его авторах, причинах, результатах обсуждения проектов и замечаниях, то качество законов изменилось к лучшему.

е) следует стимулировать и поощрять авторов наиболее удачных проектов законов и обнародовать их успехи

И, наконец, В Институте мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе следует вести учет всех предложений и замечаний, сделанных в период подготовки законов¹.

Законотворчество связано с конкретным знанием степени реализации принятых законов, ибо в обществе законность, верховенство закона определяется не только количеством и видом законодательных актов, но и в , первую очередь, тем, как они воплощаются в жизнь. Как подчеркнул Ислам Каримов : " Принятие законов - это половина дела. Надо обеспечить их безусловное претворение в жизнь. Для этого необходимо создать

¹ См.: Абдумажидов Г. Конституция и законотворчество // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. - выпуск пятый. -1998. - С. 78.

действенный механизм обеспечения реализации принятых законов в нашей повседневной жизни.

Главное - повысить ответственность властных структур, которые отвечают за реализацию этих законов. И здесь, надо признать, имеется еще много пробелов, которые порой сводят на нет всю работу, которая проводится по созданию правового государства. Эти пробелы необходимо самым тщательным образом искоренять"¹

Как мы уже заметили, законодательная власть - это коллегиальная власть, так как передается в руки не одного лица, а коллектива.

И еще. Название данной власти - законодательная - вовсе не означает, что кроме законодательной деятельности представительные органы не выполняют никакой другой.

На примере Узбекистана можно видеть, что для Олий Мажлиса не менее существенной функцией является финансовая, реализуемая в праве ежегодно утверждать государственный бюджет и контролировать его исполнение, устанавливать налоги и другие платежи.

Есть у Олий Мажлиса и другая, тоже очень важная функция, связанная с формированием высших исполнительных и судебных органов, и др.

Все депутаты избираются гражданами Республики Узбекистан на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Именно поэтому законодательная власть является представительной. Именно на основе выборов народ передает власть своим представителям и уполномочивает представительные органы осуществлять государственную власть. Это дает право говорить о первичности представительных органов в механизме государственной власти, их приоритете и верховенстве.

Таким образом, наш парламент - Олий Мажлис - обладает большими полномочиями. Он вправе устанавливать налоги,

¹ Каримов И.А. Сплоченность народа - залог мира и прогресса: Доклад на XII сессии Олий Мажлиса. // Народное слово. =1998. - 29 августа.

принимать государственный бюджет, участвовать во внешнеполитическом процессе, решать вопросы обороны, принимать участие в формировании судебной власти и т.д.

2.3. Проблемы реформирования законодательной власти в Узбекистане на современном этапе.

Значение парламента в современном обществе огромно. Он является выразителем интересов различных политических сил, ареной поиска компромиссов.

В настоящее время число палат в парламентах стран мира в основном не превышает двух, "хотя истории, даже совсем недавней, известны парламента с большим числом палат: Югославия в период Советов, действовавшая на основе Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославии 1963 года, число палат доходило фактически до шести; Конституция Южно-Африканской республики, вступившая в силу в 1984 году, предусматривала трехпалатный парламент, палаты которого формировались по расовому принципу - Палата собрания из белых, Палата представителей из "цветных (мулатов) и Палата делегатов из индийцев"¹.

"Характерно, что подавляющее большинство законодательных собраний в демократических странах, независимо от формы государственного устройства, - двухпалатные. Только за последнюю треть XX века количество вторых палат в общенациональных законодательных собраниях вырос с 45 до 70. Двухпалатные парламента успешно работают во всех крупнейших государствах мира. По этой схеме действуют законодательные собрания государств - лидеров мировой экономики (Великобритания, Швейцария, Италия, США, Италия, Франция, Япония и др.) Вот почему с уверенностью можно говорить о том, что двухпалатность (бикмерализм) стала одной

¹ Маткаримова Г.С., Ахунов А.Г. Парламенты наших дней // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.89.

из основных тенденций развития парламентаризма на рубеже веков"¹

Однако оптимальным вариантом в международной практике считается двухпалатный парламент. "Преимущество двухпалатности виделось в том, что верхняя палата, членство в которой отвечает более жестким условиям, удерживает нижнюю палату от поспешных, непродуманных, эмоциональных решений"². Еще Ш.Монтескье, описывая английский парламент того времени, отмечал: "Законодательное собрание состоит здесь из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены..."³.

Позже Л. Дюги писал: "Лучший способ, найденный до сих пор, чтобы избежать, по мере возможности парламентской тирании, состоит в создании двух собраний, совместная работа которых необходима для вотирования законов и бюджета и которые, таким образом, ограничивают друг друга"⁴.

Джеймс Брайс видел назначение верхней палаты в том, чтобы "сдерживать горячность и неосмотрительность народных представителей в нижней палате и этим способом предохранять правительство от влияния народных страстей и возможных перемен общественного мнения"⁵

Как мы уже отмечали, в нашей республике проблеме становления и развития законодательной власти уделяется чрезвычайно большое внимание. Подтверждением может служить вторая сессия Олий Мажлиса второго созыва (25 мая

¹ Доклад Председателя Олий Мажлиса Э.Х. Халилова на седьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва о проведении референдума Республики Узбекистан // Народное слово. - 2001. - 11 декабря.

² Утепбергенова Г.У. Из истории парламентаризма зарубежных стран и формирование двухпалатного парламента в Узбекистане // Там же - С.169

³ Монтескье Ш. Избранные произведения. - М., 1953. - С. 298.

⁴ Дюги Л. Сочинения. - М., 1969. - С. 468.

⁵ Цит. по: Маткаримова Г.С., Ахунув А.Г. Парламенты наших дней // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С. 91.

2000 г.), где основным вопросом повестки дня стало обсуждение доклада Председателя Олий Мажлиса Э. Халилова "О приоритетах законотворческой и контрольной деятельности комитетов и комиссий Олий Мажлиса Республики Узбекистан на 2000 - 2002 годы, вытекающие из доклада Президента Республики Узбекистан И.А.Каримова на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва.

Докладчик подчеркнул, что национальное законодательство в ближайшие годы будет развиваться по пути создания благоприятных правовых условий и гарантий для дальнейшей либерализации всех сфер жизни нашего общества и государства. В этой связи в перспективной программе деятельности Олий Мажлиса было предусмотрено не только принятие новых законов, но и совершенствование действующих с учетом реалий жизни и правоприменительной практики.

Кроме того подчеркивалось, что парламент как и прежде должен будет уделять большое внимание контролю за исполнением принятых законодательных актов, глубокому изучению и анализу их практического применения на местах.

Перед депутатами выступил Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов, который подчеркнул значимость рассматриваемой проблемы, лежащей в основе принимаемого документа, содержащего приоритетные направления работы парламента на 2000 - 2002 годы.

В частности, глава государства особо отметил важность совершенствования механизма законотворческой работы с учетом лучшего зарубежного опыта парламентаризма. С этой целью, считает Ислам Каримов, необходимо прежде всего выработать более четкий порядок подготовки и рассмотрения правовых документов. Наиболее важные законопроекты должны приниматься в нескольких чтениях.

Говоря о необходимости совершенствования работы парламента И.А.Каримов высказался за создание со временем двухпалатного законодательного органа как необходимого условия законотворческой деятельности в правовом государстве.¹

¹ См.: Народное слово. - 2000. - 26 мая

И вот через год на седьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва вновь поставлен вопрос о формировании двухпалатного парламента. Все это время сами парламентарии, ученые-правоведы, специалисты государственного и общественного строительства скрупулезно взвешивали "за" и "против", изучали международный опыт парламентаризма экономически развитых государств.

Зададимся вопросом: почему на повестку дня встал вопрос о двухпалатном парламенте? Дело в том, что законотворческий опыт большинства зарубежных стран, как мы уже подчеркивали, свидетельствует о том, что двухпалатная система парламента, состоящая чаще всего из нижней и верхней палат, очень эффективна в плане сдержек и противовесов между ветвями государственной власти в сфере законодательного процесса.

Рассмотрим эту проблему подробнее. Теория различает в законодательном процессе пять стадий.

Первая стадия - внесение законопроекта в нижнюю палату парламента субъектами законодательной инициативы. Прежде всего, такими субъектами являются сами депутаты нижней палаты.

Вторая стадия - рассмотрение законопроекта в нижней палате, как правило, в трех чтениях. Обоснованность трех чтений вытекает из самой логики демократической процедуры законотворчества. Первое чтение представляет собой формальное ознакомление законодателей с законопроектом. Если законопроект принимается в первом чтении, то назначается второе чтение, во время которого обсуждается законопроект по существу. Затем вносят поправки, после чего он выносится на заключительное третье чтение, по итогам которого законопроект утверждается в окончательном виде.

Третья стадия - вотирование закона нижней палатой, т.е. голосование по законопроекту, в результате которого либо закон считается не принятым, либо вотированный закон направляется в верхнюю палату парламента. Как видим, вотирование еще не означает принятие закона: закон принимается не нижней палатой, а парламентом. Обычно для вотирования простых законов требуется простое большинство голосов от общего числа

депутатов нижней палаты. Для конституционных законов требуется квалифицированное большинство.

Четвертая стадия - одобрение вотированного закона верхней палатой парламента. Обычно, если простой закон после определенного срока не рассмотрен верхней палатой, то он считается "одобренным по умолчанию". Конституционные законы, а также законы по определенным вопросам, указанным в конституции, не могут быть "одобрены по умолчанию". Рассмотрев закон, верхняя палата может одобрить его требуемым большинством голосов либо не одобрить (отклонить, заявить возражения). Во втором случае законопроект направляется в нижнюю палату парламента, которая вправе преодолеть возражение верхней палаты квалифицированным большинством голосов. В противном случае закон считается не принятым.

Пятая стадия - промульгация. Закон, принятый палатами парламента, не вступает в силу автоматически. В условиях разделения властей глава государства или глава исполнительной власти (согласно нашей Конституции это одно и то же лицо - Президент) должен подписать закон. Причем согласно Конституции Республики Узбекистан, Президент вправе возвратит закон со своими возражениями в Олий Мажлис для повторного обсуждения и голосования. Если Олий Мажлис большинством в две трети голосов подтвердит ранее принятое им решение, Президент подписывает закон. Но вступает он в силу, как правило, с момента опубликования (если иное не предусмотрено в самом законе).

Ответив на вопрос: почему двухпалатный парламента является предпочтительней, сразу возникает и другой - почему он возник именно сейчас? И ничего удивительно в том нет. Дело в том, что совершенствуется парламента вместе с обществом и государством, отражая тенденции их развития в исторических ситуациях, соотношение социальных сил и экономических, политических, социальных сферах. "Мы ничего не делаем в угоду политической моды, - заметила депутат Г.Ибодуллаева. - Взять хотя бы идею формирования двухпалатного парламента. Ее руководство республики не стало реализовывать несколько лет

назад только по той причине, что в первые годы становления в Узбекистане парламентаризма у нас не было соответствующих специалистов. За минувшие годы независимости не только создана законодательная база реформ, но и выросла плеяда специалистов, способных поставить законотворческую парламентскую основу на постоянную и профессиональную основу"¹..

Надо сказать, что историческое прошлое обусловило и специфические особенности становления законодательного органа нашей страны. Прежде всего, стоит отметить, что парламентаризм в Узбекистане развивался в очень неблагоприятных условиях, так как встречал активное противодействие правящих кругов советской империи. Его становление и развитие происходило в острой борьбе с колониальной, тоталитарной политикой, проводившейся государственной властью СССР. И длительное пребывание Узбекистана в составе супердержавы с тоталитарным коммунистическим режимом соответствующим образом сказалось на развитии в стране парламентаризма как государственного института в общепризнанном классическом его понятии. Законодательные органы типа ВЦИК, Верховного Совета, Съезда народных депутатов не соответствовали общей модели парламента, народное представительство граждан было чисто формальным, а законодательная деятельность значительно ограниченной.

Более подробный ответ на этот на вопрос: почему двухпалатный вместо однопалатного? - содержится в Докладе Председателя Олий Мажлиса Э.Х.Халилова на седьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва, суть которого сводится к следующему:

Во-первых, в стране созрели реальные политические и другие условия для перехода к новому профессиональному парламенту, где будут трудиться профессионалы. Этому отвечает и возросший уровень правовой культуры в стране;

¹ Народное слово. -2001. - 8 декабря.

во-вторых, в Узбекистане, несмотря на многолетний факт существования в условиях тоталитарного режима, произошел поворот и обострился интерес к международному опыту становления парламентаризма;

в-третьих, народы Узбекистана сформировались как единая нация, создавшая свою национальную государственность;

в-четвертых, так как парламент - не только законодательный, но и представительный орган, необходимо представительство не только от населения, но и равноценное от всех регионов;

в-пятых, создание в высшем законодательном органе второй палаты в большей степени позволит усилить влияние регионов на законодательство Узбекистана.

В упомянутом Докладе Э.Х.Халилов объяснил, почему мы сейчас должны провести референдум по вопросу: быть или не быть двухпалатному парламенту в республике, когда до конца нынешнего созыва Олий Мажлиса еще целых три года. Оказывается, это связано с серьезными изменениями существующей правовой базы, пересмотром многих законодательных актов, что потребует проведение значительных теоретических и практических работ, мобилизации творческих научных и практических сил, что займет немало времени.

Как обоснованно считает А. Латифов: "Для обеспечения функционирования парламента нового типа необходимо не только внесение соответствующих поправок в Конституцию, но и принятие ряда законов, определяющих полноправную деятельность парламента, его органов, развивающих контрольные функции, что, в свою очередь, связано с дальнейшим совершенствованием всей правовой базы ее реализации. Это прежде, всего принятие концепции и специального сводного закона по определению полномочий органов государственной власти по итогам проведенного в стране референдума. Сама концепция нового парламента коснется не только законодательного органа, но и других ветвей - исполнительной, судебной. Наделение определенными полномочиями палат парламента повлияет и на изменения института президентства. Здесь очень важно, чтобы принцип разделения властей

способствовал их сотрудничеству и соответствовал требованиям, предъявляемым международными стандартами к согласованной, взаимосвязанной деятельности всех ветвей власти. На этой основе необходимо принять новые законы о формировании и деятельности парламента, его палат, комитетов и комиссий, других органов, о статусе членов Сената, депутатов, внести соответствующие коррективы в законодательство, регулирующее деятельность органов исполнительной власти, политических партий, других субъектов, связанных с работой парламента, принять законодательные акты, регламентирующие рассмотрение контрольных вопросов на заседаниях палат парламента, при принятии и реализации государственного бюджета, стратегических государственных и национальных программ, назначении должностных лиц, заслушивании отчетов правительства, министерств и ведомств, хокимиятов и их должностных лиц о выполнении законов, других актов Олий Мажлиса, рекомендаций его палат, комитетов и комиссий"¹

Создание двухпалатного парламента, несомненно приведет к усилению и укреплению законодательной власти, но не за счет ослабления исполнительной и судебной. В этой связи необходимо еще раз подчеркнуть необходимость реформирования и укрепления судебной власти, повышения ее авторитета.

"Но, усиливая законодательную и судебную ветви власти, необходимо обеспечить сбалансированное, конструктивное, рациональное взаимодействие всех ветвей власти.

То есть потребуются адекватное изменение в правовом статусе исполнительной власти и, прежде всего, возглавляющего ее и всю государственную власть Президента Республики Узбекистан"².

¹ Латифов А. Совершенствование правовой базы парламентского контроля // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.148 -149

² Доклад Председателя Олий Мажлиса Э.Х. Халилова на седьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва о проведении референдума Республики Узбекистан // Народное слово. - 2001. - 11 декабря.

27 января 2002 года в Узбекистане прошел референдум, на который были вынесены два вопроса: 1) Согласны ли Вы с избранием в следующем созыве двухпалатного парламента республики Узбекистан?

2)Согласны ли Вы с изменением конституционного срока полномочий Президента Республики Узбекистан с пятилетнего на семилетний?

По первому вопросу проголосовали "за" 11.344.242 человека, или 93,65 % от числа граждан, принявших участие в голосовании, "против" подано 768.828 голосов, или 6,35 %.

По второму вопросу проголосовали "за" 11.117.841 человек, или 91,78 % от числа граждан, принявших участие в голосовании, "против" - 995.329 голосов, или 8,22 %.¹

За процессом голосования граждан на проведенном в Узбекистане референдуме внимательно следили иностранные наблюдатели, прибывшие примерно из 40 стран. Вот мнение одного из них. Представитель Института Ближнего Востока США Джон Дали рассказал о том, что наблюдал за процессом голосования на участке 47 по проведению референдума в городе Нукусе. " Откровенно говоря, я был удивлен тому, что люди пришли на участки так рано, еще до рассвета, и активно проголосовали, - признается господин Дали, -Из разговора с ними я понял, что политика, проводимая последовательно руководителем Узбекистана, опирается на мнение народа и выражает его волю. В процессе голосования я не заметил ни одного недостатка или какой-либо проблемы. Я желаю процветания независимой стране, благополучия жителям Приаралья"².

Таким образом, на высоком организационном уровне в стране прошел референдум, посвященный вопросам формирования двухпалатного парламента и изменения конституционного срока полномочий Президента республики Узбекистан с пятилетнего на семилетний, что явилось важным

¹ См.: Народное слово. -2002. - 2 февраля.

² Народное слово. - 2002. - 29 января.

фактором в активизации реформ, связанных с совершенствованием государственного управления.

В частности, была поставлена задача усилить роль и полномочия парламента. С созданием верхней и нижних палат будет сформирована сильная законодательная власть. И то, что нижняя палата будет работать постоянно, т.е. на профессиональной основе, должно привести к повышению уровня законодательства и позитивно скажется на реформах, осуществляемых во всех сферах нашей жизни. Однако, чтобы это произошло, должна быть проделана большая и кропотливая работа.

Нет особой необходимости, чтобы доказывать, что законодательный орган занимает главенствующее положение в механизме государства, так как в соответствии с принципом разделения властей законодательная власть является наиболее важной. Она устанавливает общеобязательные требования, которые исполнительная власть должна проводить в жизнь и которые служат законодательной основой для деятельности судебной власти. Место и роль законодательной власти в триаде государственной власти можно определить формулой - " первая среди равных "

Между тем, как показывает практический опыт функционирования властей после принятия Конституции Узбекистана 1992 года, обладая относительной самостоятельностью и сдерживая в своей повседневной деятельности друг друга, государственные власти далеко не всегда уравнивают друг друга.

В особенности это касается законодательной и исполнительной властей., где неизменно доминирует исполнительная власть.

Так, З.Исламов правильно подчеркивает, что в отношениях с законодательной властью доминирование исполнительной во многом предопределяется тем, что Президент обладает такими весьма действенными рычагами, как право роспуска Олий Мажлиса, право назначение выборов в Олий Мажлис, право законодательной инициативы, подписывание и обнародование законов. Президент обладает правом наложения вето на

принимаемые Олий Мажлисом законы.(Ст. 93 Конституции РУз)..

Именно поэтому Президент во время интервью для представителей местных и зарубежных средств массовой информации, отметил, что при создании двухпалатного парламента, верхняя палата возьмет на себя целый ряд полномочий. В частности, исполнительная власть по многим вопросам будет отчитываться именно перед верхней палатой. Кроме того, именно этой палате, по мнению Ислама Каримова, необходимо передать и некоторые полномочия Президента.

Конечно, это требует законодательного закрепления, поэтому потребуется внести изменения и дополнения в законы "Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан" (22. 09. 1994 г.) и "О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан". Мы не исключаем также варианта новой редакции указанных законов ввиду значительности и по объему и содержанию изменений и дополнений.

Кроме того, в целях конкретизации и развития норм Конституции о парламенте страны было бы целесообразно разработать и принять Конституционный закон "Об организации государственной власти в Республике Узбекистан".

В связи с переходом работы парламента на профессиональную основу необходим и другой закон "О государственной службе в Республике Узбекистан", о необходимости которого речь ведется давно.

Возвращаясь снова к вопросу о разделении полномочий между законодательной и исполнительной властью, думается, что было бы целесообразным создать (о аналогии с США) Службу по связям с парламентом, куда могли бы войти: совет по связям с общественными организациями; отдел по международным отношениям; отдел по внутренней политике; отдел по экономической политике; отдел по связям Президента и правительства; отдел по обеспечению Президента юридическими советами; отдел по бюджету и финансам.

Причем Сотрудники Службы по связям с парламентом должны будут не только осуществлять поддержку

законодательных инициатив Президента, но и поддерживать его политические инициативы, особенно, внешнеполитические.

Надо также ясно представлять себе, что изменение нашего однопалатного парламента на двухпалатный потребуе изменение многих законодательных актов, особенно конституционных законов. И только после несения изменений в законы, а также принятия новых, следует приступить к внесению изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан 1992 года, если не принятие ее в новой редакции.¹

Аналогичной точки зрения придерживается и С.Адилходжаева, которая утверждает, что "формирование двухпалатного парламента в Узбекистане будет способствовать дальнейшему развитию демократии"². В доказательство она приводит следующие доводы:

"Во-первых, нижняя палата, верхняя палата и Президент сформируют триединую систему принятия законов, что поднимет качество принимаемых законов. Каждый принимаемый закон сначала будет рассматриваться в нижней палате - представителями народа, затем в верхней палате - представителями различных территорий и местностей республики, и лишь после их одобрения будет представлен на рассмотрение Президенту. Каждое звено этой законодательной системы будет вправе вносить свои поправки или использовать право вето. В отличие от ныне действующей двуединой системы, осуществляется тройной контроль принятия законов в интересах общества, что будет способствовать повышению их качества.

Во-вторых, формирование двухпалатного парламента направлено на совершенствование механизма сдержек и противовесов как между законодательной, исполнительной и судебной властями в целом, так и на развитие системы сдержек и

¹ Исломов З.М. Икки палати ва давлат хокимиятини ташкил этилишининг айрим назарий муаммолари // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.15-16.

² Адилходжаева С. Совершенствование государственности - стратегия созидания и прогресса // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.138.

противовесов в рамках законодательной власти. А это не только укрепит демократию, но и будет способствовать взвешенному и обоснованному принятию решений.

В-третьих, очевидно, вновь сформированная палата парламента будет выполнять несколько взаимосвязанных функций:

координированное взаимодействие между исполнительной и законодательной властью, имеющее важное значение для слаженной работы;

защита и учет интересов населения различных территорий и местностей республики;

контроль за исполнением законов во всех местностях Узбекистана;

предотвращение подавления большинством интересов меньшинства.

В-четвертых, укрепление законодательной власти увеличит ее полномочия по парламентскому контролю исполнения законов, что значительно улучшит механизм реализации принятых законов"¹.

Исходя из этого, в целях реализации итогов проведенного в нашей стране референдума сегодня в республике принят закон "Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти".

Этот закон включает в себя прежде всего , вопросы изменения структуры Олий Мажлиса, являющимся органом законодательной власти - создание нижней - Законодательной палаты (статья 5 Закона) и верхней - Сената (Статья 6 Закона), изменение конституционного срока полномочий Президента Республики Узбекистан с пятилетнего на семилетний (Статья 8 Закона) и многие другие важные вопросы, связанные с этими реформами².

¹ Адилходжаева С. Совершенствование государственности - стратегия созидания и прогресса // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.139 -140.

² Народное слово. - 2002. - 5 апреля.

"Словом, данный правовой документ отражает и закрепляет в законодательной форме итоги референдума и становится основой для внесения изменений в нашу Конституцию"¹.

И в этом нет ничего сверхординарного, если вспомнить, что Казахстан принял Конституцию 28 января 1993 года, а 30 августа 1995 года там вынуждены были принять новую Конституцию; Беларусь - 16 марта 1994, а 24 ноября 1996 года принята новая Конституция. Теперь, прошествию времени, становится очевидным, что все страны СНГ поспешили с принятием новых Конституций, не имея еще достаточного опыта в своей постсоветской государственной жизни. Отсюда и необходимость внесения изменений, в том числе и весьма серьезных.²

Еще на один момент следует обратить внимание, о котором неоднократно говорил Президент Узбекистана. Нужно тщательно и вдумчиво проанализировать зарубежный опыт парламентарного строительства. Не нужно изобретать велосипед, но при этом следует не упускать из поля зрения национальные традиции и предпочтения.

Именно таким требованиям отвечают конституционные законы: « О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и « О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», опубликованные 27 и 28 декабря соответственно. Так, в законе о Законодательной палате Олий Мажлиса статьей 1 определяется цель настоящего Закона, статья 2 заслуживает того, чтобы она была приведена полностью: «Законодательная палата является нижней палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

¹ Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы: Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва // Народное слово. - 2002. - 5 апреля.

² Исломов З.М. Икки палати ва давлат хокимиятини ташкил этилишининг айрим назарий муаммолари // Узбекистон Республикаси парламенти: бугуни ва истикболи. - Ташкент, 2002. - С.17.

Законодательная палата состоит из ста двадцати депутатов, избираемым по избирательным округам на многопартийной основе.

Работа Законодательной палаты основана на профессиональной, постоянной деятельности всех депутатов палаты»¹.

В законе нашли отражения такие вопросы, как правовые основы деятельности Законодательной палаты; выборы в Законодательную палату; срок полномочий Законодательной палаты, а также информация о том, кто может быть депутатом, чем Сенат должен заниматься и какие виды его деятельности запрещены законом.

В Законе подробно рассматриваются полномочия Законодательной палаты и организационные формы ее деятельности. Есть в Законе и глава, посвященная Спикеру Законодательной палаты и его заместителям. В ней же рассматриваются полномочия Кенгаша, комитетов и комиссий Законодательной палаты.

Не оставлен без внимания вопрос о фракциях – депутатских объединениях на политической, профессиональной и иной основе. Оговорен порядок образования фракций и депутатских групп, их полномочия, а также прекращение деятельности.

Очень важна пятая глава закона – последняя по месту расположения, но не по значимости, так как в ней обращено внимание на чрезвычайно важную проблему – рассмотрение законопроектов. Собственно, речь идет об основной деятельности депутатов Законодательной палаты., , это то, для чего и был принят этот закон.

Не менее важен и второй Конституционный закон – о Сенате Олий Мажлиса, который является верхней палатой Олий Мажлиса и представляет собой палату территориального представительства, так как члены Сената (сенаторы) избираются в равном количестве (по шесть человек) от каждой области, Каракалпакстана и города Ташкента. 16 членов Сената назначаются Президентом Узбекистана.

¹ Народное слово. – 2002. – 27 декабря

Закон включает в себя 5 разделов, в которых последовательно рассматриваются общие положения; полномочия Сената и организационные формы его деятельности; дается полная информация о Председателе Сената и его заместителях, о Кенгаше, комитетах и комиссиях Сената. Отдельный раздел посвящен вопросам рассмотрения закона и согласительным процедурам. Последний раздел - пятый - содержит информацию о правовых аспектах роспуска Сената, о его регламенте, об аппарате, финансировании и печатных органах¹.

Теперь насчет того, каковы впечатления возникают по прочтении этих важнейших Конституционных законов. В первую очередь, конечно, удовлетворение, так как законодательно определены важнейшие моменты реформирования законодательной власти. Эти правовые документы отличает продуманность и взвешенность. И все же некоторые вопросы возникают. В первую очередь это касается статьи 2 Закона о Сенате, точнее той ее части, где речь идет о 16 членах, назначаемых Президентом Узбекистана. Не нарушается ли здесь конституционный принцип разделения властей? Ведь Президент согласно нашей Конституции является главой исполнительной власти, а Олий Мажлис власть законодательная. Не сталкиваемся ли мы здесь с фактом вмешательства Президента в деятельность законодательной власти.

Конечно, Президенту любой страны, даже самой что ни есть демократичной, совсем не безразлична деятельность законодательного органа страны, и можно понять его желание быть осведомленным о том, что там происходит и влиять на ситуацию. Однако для этого есть другие способы. Как, к примеру, организация специальных служб и комитетов по связи Президента с парламентом, таких как в США и Российской Федерации, о которых мы уже писали.

Подводя итоги, мы не можем не сказать, что на рубеже XXI века еще более обострилась проблема общего, особенного и единичного в парламентских институтах. Их изучение требует

¹ См.: Народное слово- 2002. – 28 декабря.

не механического, а аналитического сравнения. Иначе - столь нередки ошибки в копировании отдельных или многих черт одного парламента в практике другого, что обычно ведет к последующему отторжению либо невосприимчивости в обществе.

ГЛАВАШ. КАКОЙ МЫ ЗНАЕМ И ВИДИМ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ ВЛАСТЬ

3.1. Понятие и функции исполнительной власти

В недавнем прошлом в советских общественных науках одним из центральных теоретических положений была идея о временном существовании государства как политического института, управляющего обществом, так как, в конечном счете, оно обречено на "полное отмирание"¹.

В настоящее время, когда мы освободились от этой идеологической химеры и признали, как все передовое человечество, что государство представляет собой жизненно необходимую политико-юридическую ценность, "непрерывное и не умирающее единство"², ни на минуту не прекращающее своего существования, очень важно разобраться как в сущности государства и сущности государственной власти, так и в каждой из ее ветвей, и прежде всего наиболее сложной и малоисследованной в юридической литературе, такой, как исполнительная власть.

Почему мы считаем, что в настоящее время особое научно-теоретическое и практическое значение имеет исследование вопроса о функциях исполнительной власти?

Во-первых, на наш взгляд, попытки теоретически правильно проанализировать категорию исполнительной власти и сформулировать ее понятие без ясного определения функций

¹ Денисов А. Советское государство. - М., 1967. - С. 412.

² Еллинек Г. Общее учение о государстве. - СПб., 1908. - С. 151 -152.

этой власти, не могут быть успешными. А между тем нет в юридической литературе, в том числе и в нашей Конституции 1992 года, полного структурно-системного определения исполнительной власти. Думаем, что одной из причин такого положения было не совсем четкое представление о функциях исполнительной ветви государственной власти. К такому выводу приходишь при чтении статей 89-98, где понятие "исполнительная власть" оказалось подмененным понятием "Президент Республики Узбекистан", конкретно с его полномочиями. Только в статье 89, гласящей, что "Президент республики Узбекистан является главой государства и исполнительной власти в Республике Узбекистан" используется этот термин¹. Правда, "Комментарий к Конституции Республики Узбекистан" этот термин использует также, говоря о Кабинете Министров Республики Узбекистан: "Кабинет Министров - Правительство Республики Узбекистан является органом исполнительной власти Республики Узбекистан..."². Но этим далеко не исчерпывается значение и понятие исполнительной власти. Таким образом, Конституция Республики Узбекистан определяет, что исполнительная власть есть вся государственная власть за вычетом той, которая принадлежит Олий Мажлису и судебной власти.

Во-вторых, проблема функций исполнительной власти в юридической и политологической литературе не осмыслена в полной мере научно и объективно. Объясняется это, по-видимому, тем, что многие исследователи, как, впрочем, и практики, упрощают проблему и полагают, что само название данной ветви власти прямо связано с ее функциями: **данная власть исполняет законы**. Стало общепринятым, что законодательная ветвь государственной власти есть власть, направляющая и контролирующая, исполнительная есть власть исполняющая и подзаконная. Вот как об этом пишется в современном учебнике: " Вторая ветвь публичной власти -

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С. 29.

² Комментарий к Конституции республики Узбекистан. - Ташкент, 1997. - С.296.

исполнительная. Ее основная задача исполнять те законы, которые приняты законодательными (представительными) органами публичной власти. Смысл деятельности этой ветви власти - фактически реализовать те положения принятых парламентом законов, которые нуждаются в принудительном исполнении или вмешательстве в их исполнение в иной форме органов публичной власти"¹

Однако еще во второй половине XIX века знаменитый швейцарский государствовед И.К. Блунчли находил неудачным название этой ветви власти и, указывая на предметный характер и многообразие ее деятельности, считал, что существо исполнительной власти далеко не исчерпывается слишком общим понятием "исполнение"².

В-третьих, без правильного теоретического решения вопроса о функциях исполнительной власти ее органам и должностным лицам трудно составлять четкие, продуманные и долговременные программы, намечать приоритетные направления своей деятельности.

Что же следует понимать под функциями исполнительной власти?

Функции следует определить как ведущие направления в деятельности органов исполнительной власти; в них выражается целевая нагрузка данной ветви государственной власти и с ними напрямую связан предоставляемый органам исполнительной власти объем государственно-властных полномочий. Иначе говоря, под функциями понимают и цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, и основные направления ее деятельности, и правовые средства (обязанности и полномочия), которые применяются для достижения поставленных целей

. Каждая функция как определенный вид деятельности исполнительной власти характеризуется известной

¹ Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. - М., 2000. - С.122.

² См.: Блунчли И.К. Общее государственное право. Т.1. - М., 1865. - С. 387 -388.

самостоятельностью, однородностью и повторяемостью. Каждая функция исполнительной власти имеет свою сферу действия и осуществляется, как правило, соответствующими методами¹. Функции отражают содержание деятельности исполнительной ветви государственной власти и в известной степени характеризуют ее сущность. Однако структурная сложность и особенности исполнительной ветви государственной власти таковы, что тщательный ее анализ приводит к выводу *о двух уровнях* ее функций - первом и втором.

Первый уровень функций исполнительной власти. Этот уровень охватывает основные функции исполнительной власти, имеющие глобальное значение для жизни общества и вытекающие из природы этой власти, которая с точки зрения своего происхождения является древнейшей властью и от которой позднее отделяются законодательная и судебная.

Интересно, что и последовательный сторонник прусской монархии философ Гегель, и либеральный французский государствовед Эсмен, и умеренно-консервативный государствовед Н.М. Коркунов одинаково подчеркивали, что исполнительная власть гораздо полнее, чем законодательная, представляет единство, сущность, функциональную направленность государства, а потому основное назначение государства - охранять внутренний и внешний мир общества, обеспечивать его благосостояние, что рельефно и содержательно воплощается в ее функциях. Исполнительная власть образует предметную основу государства, ее предметное бытие. "Государство лишь постольку существует, - писал Н.М. Коркунов, - поскольку оно действует, властвует, правит"². А подобное существование государства проявляется, прежде всего, в осуществлении исполнительной властью своих основных функций. Каждая из таких функций определяется объектом управления и способом воздействия на него органов исполнительной власти.

¹ Алексеев Н.Н. Общая теория права. Вып.2. - Прага, 1925. С. 302 - 312.

² Коркунов Н.М. Указ и закон. - СПб, 1894. - С. 30

Один из объектов - это общественный порядок и национальная (государственная) безопасность, которые охраняются и обеспечиваются путем наблюдения компетентными органами исполнительной власти за местами, имеющими общественное значение (улицы, вокзалы, зрелищные заведения и т.д.), и путем постоянного поддержания Вооруженных Сил страны для защиты населения и территории от военного нападения. Это чрезвычайно важный объект управления, являющийся необходимой предпосылкой нормального существования гражданского общества и функционирования его политических, экономических и культурных структур, обуславливают такую функцию исполнительной власти, как функция охраны общественного порядка и обеспечения национальной (государственной) безопасности.

Другой важный объект управления составляют определенная отрасль народного хозяйства, социально-культурного и административно-политического строительства (экономика, финансы, образование, здравоохранение и т.д.), функционирование которой возможно при постоянном управленческом воздействии на нее органов исполнительной власти, выражающемся в руководстве, планировании, регулировании, координировании, подборе кадров, контроле. Данный объект определяет регулятивно-управленческую функцию исполнительной власти.

Актуальность в XIX-XX вв. в странах Западной и Восточной Европы и США проблемы прав и свобод граждан, закрепление их на конституционном уровне в большинстве государств мира, в том числе и в Конституции 1992 года независимого Узбекистана, поставили вопрос о еще одном важном объекте государственного управления - защите прав и свобод граждан, и данный объект определил еще одну основную функцию исполнительной власти.

Таким образом, первый уровень – это три основные функции исполнительной власти и каждую из них следует рассмотреть отдельно.

Первая основная функция - *функция охраны общественного порядка и обеспечение национальной (государственной) безопасности* представляет собой одно из главных направлений в деятельности данной ветви власти. Общественный порядок, предполагающий также общественную безопасность, - фундамент нормальной социальной жизни всех граждан, общающихся друг с другом, и деятельности всех государственных, общественных и частных учреждений. Необходимо отметить, что и в Конституции Республики Узбекистан, и в трудах Президента Ислама Каримова чрезвычайно высоко оценивается категория общественного порядка и сознается ее масштабность. "Вся логика прошедших лет побуждает нас обратиться к трем главным вопросам, от ответа на которые зависит будущее Узбекистана: как сохранить безопасность, как обеспечить стабильность и за счет чего добиться устойчивого развития по пути прогресса? В этих простых словах - безопасность, стабильность и устойчивость - заложен глубокий смысл, который и надлежит нам познать и осмыслить"¹. И это очень правильно, так как общественный порядок применительно к повседневной жизни каждого гражданина - именно масштабная категория. Жизнь почти каждого взрослого гражданина при внимательном взгляде на нее проходит, как правило, в трех измерениях: а) в семье; б) на работе; в) на улице (в общественных местах). Можно утверждать, что в плане социального бытия пребывание гражданина в общественных местах составляет одну из основ его существования. Фактически каждый гражданин ежедневно выступает в роли субъекта административно-правовых отношений в сфере общественного порядка.

Ослабление функции общественного порядка и общественной безопасности дает о себе быстро знать ростом административных проступков и преступлений, резким понижением культуры человеческого общения, нарушением санитарных и экологических правил, повреждением государственного имущества в общественных местах (на

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С.7.

транспорте, в парках, зрелищных заведениях). Грубость, цинизм, хамское отношение к старшим становится нормой в поведении молодых людей. В таких условиях граждане перестают доверять государству как защитнику их жизни, здоровья и собственности...Они принимают меры самозащиты, покрывают железными решетками окна квартир, монтируют входные металлические двери, приобретают газовое оружие для защиты от противоправных посягательств.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности представляют настолько важную функцию исполнительной власти, что ослабление этой функции сказывается отрицательно на других сторонах деятельности государства, а именно: на управлении экономикой, финансами, культурой, образованием, социальным обеспечением и т.д. Исторически само государство возникает из необходимости создать в обществе порядок, чтобы жизнь людей проходила в условиях безопасности и благосостояния, без эксцессов и в гармонии друг с другом. В сущности, под государством надо понимать организованное общество, т.е. общество, в котором имеет место порядок. Государству как правовому и общественно-политическому образованию было дано немало научных определений. Однако есть одна коренная, возможно, даже первичная причина, объясняющая возникновение и суть государства, позволяющая дать ему более точное определение, - это необходимость создать для жизни и деятельности граждан правовой и общественный порядок. "Государство, - писал известный русский государствовед А.Д. Градовский, - есть оседлая и организованная масса лиц и общественных союзов, живущих на определенной территории и подчиненных одной верховной власти, облеченной правами законодательства, суда и управления для обеспечения юридического порядка и общих условий благосостояния"¹. Охранительная деятельность государства, осуществляемая специальным аппаратом, появилась из необходимости постоянно и на высоком профессиональном

¹ Градовский А.Д. Курс общего государственного права. - СПб, 1879 -1880. - С. 1.

уровне охранять общественный порядок и таким образом способствовать качественному выполнению исполнительной властью функции, которую по политической значимости следует называть первичной. Об общественном порядке исполнительная власть обязана постоянно заботиться под страхом потери своего авторитета в глазах населения и даже под угрозой смерти самого государства. "Общество нуждается, прежде всего, в безопасности, зная о том, что прочие цели не могут быть достигнуты, пока эта первая необходимая цель не будет осуществлена"¹, - писал А.С. Окольский, имея в виду функцию исполнительной власти. Охрана общественного порядка органами исполнительной власти осуществляется методами: прежде всего посредством наблюдения, надзора и контроля за поведением граждан и деятельностью организаций. Граждане свободно ведут себя в местах, имеющих общественное значение, и по своему усмотрению реализуют субъективные права и свободы (например, право проводить демонстрацию), но в границах дозволенного законом. Только в случаях возникновения угрозы общественному порядку или совершения правонарушений отдельными гражданами органы исполнительной власти применяют соответствующие меры принуждения.

Другой стороной рассматриваемой функции является национальная (государственная) безопасность, которая в соответствии с Военной доктриной Республики Узбекистан", Законом "Об обороне Республики Узбекистан" определяется как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В нее включаются в первую очередь государственная и оборонная безопасность, а также другие ее виды: экономическая, информационная, медицинская, экологическая и т.д. Эта сторона функции обеспечивается деятельностью Вооруженных Сил, Службой национальной безопасности, Службой внешней разведки, внутренними войсками и другими структурами. Благодаря осуществлению исполнительной властью данной функции

¹ Окольский А.С. О понятии полицейского права: Варшавские университетские издпния. Т.У. - Варшава, 1894. С. 5 -6.

государство обеспечивает, выражаясь словами Гоббса, "внутренний мир и защищается от иноземных врагов"¹.

Вторая важнейшая функция исполнительной власти - *регулятивно-управленческая*, представляющая собой деятельность "публичных служб" по руководству экономикой, финансами, культурой, образованием, здравоохранением, обороной, внутренними и внешними делами государства. Конституция Узбекистана в статье 98 называет отрасли социальной деятельности, управление (руководство) которыми осуществляет Правительство Узбекистана, указывая, что "Кабинет Министров обеспечивает руководство эффективным функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов, иных решений Олий Мажлиса, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан"².

Статья 1 закона Республики Узбекистан "Кабинет Министров - Правительство Республики Узбекистан" от 6 мая 1993 года достаточно выразительно подчеркивает организационно-управленческий аспект в деятельности высшего органа исполнительной власти: "Правительство Республики Узбекистан является органом исполнительной власти Республики Узбекистан, обеспечивающим руководство эффективным функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов...

Кабинет Министров возглавляет систему органов государственного управления и создаваемых им органов хозяйственного управления, обеспечивает их согласованную деятельность"³. Данная деятельность Правительства Узбекистана является управленческой по характеру, осуществляется непрерывно, на основе и во исполнение закона.

Но государственное управление как деятельность органов исполнительной власти выступает одновременно и как

¹ Гоббс Т. Сочинение в двух томах. Т. 2. - М., 1991. - С. 618.

² Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С. 34.

³ О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан // Новые законы Узбекистана. - ташкент, 1994. - С. 3

распорядительная деятельность. Органы исполнительной власти выступают не как пассивные исполнители закона, воли законодательного или вышестоящего по вертикали органа, но и как органы, обладающие властными полномочиями, предпринимающие управленческие действия по собственной инициативе, реагирующие посредством властных решений на перемены в управленческой ситуации.

Необходимо отметить, что исполнительная ветвь государственной власти имеет дело с таким объектом управления, который подвергнут частому, и нередко, непредсказуемым изменениям. Быстрые изменения, появление новых проблем, возникновение критических ситуаций, короче говоря, неисчерпаемая способность создавать ежедневно новые обстоятельства - таковы особенности, с которыми работают органы исполнительной власти (должностные лица) и с которыми не сталкиваются ни депутаты парламента, ни судебные работники. Этим и объясняется наделение органов исполнительной власти правом издавать предписания для нижестоящих органов - подзаконные нормативные и индивидуальные акты. Так, правительство Узбекистана "издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории Республики Узбекистан всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами"¹.

Однако распорядительную деятельность органов исполнительной власти нельзя противопоставлять исполнительной. Это деление условное, но достаточно выпукло характеризующее исполнительную власть. На самом деле в государственном управлении *исполнение и повеление следует рассматривать как две стороны "одной медали"* : исполняя законы, орган исполнительной власти своими предписаниями приводит в движение всю административную машину. Поэтому в юридической литературе , причем не только отечественной, но и зарубежной, государственное управление с полным основанием определяется как исполнительно-распорядительная

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С. 34 -35.

деятельность. Думается, что перечень терминов и понятий, используемых в процессе решения организационно-правовых проблем, в частности, разработка Закона о государственной власти Республики Узбекистан следует включить понятие "исполнительно-распорядительная деятельность", которое полно и рельефно характеризует исполнительную власть в плане осуществления ею регулятивно-управленческой функции.

Анализ регулятивно-управленческой функции исполнительной власти показывает, что она реализуется преимущественно в сфере регулятивных правоотношений, возникающих на основе правомерного поведения субъектов и стабильного функционирования управленческих процессов. Государственное управление - это положительная, организующая и творческая деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих руководство хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Но эффективное руководство органов исполнительной власти всеми отраслями социальной действительности возможно при условии, если в стране имеет место общественный порядок и обеспечивается национальная (государственная) безопасность.

Исследование регулятивно-управленческой функции исполнительной власти свидетельствуют также о том, что понятие "государственное управление" является более широким по сравнению с понятием "исполнительная власть". Однако, когда речь идет о государственном управлении как деятельности органов исполнительной власти, то государственное управление понимается в узком смысле, как форма практической реализации исполнительной власти. При этом необходимо заметить, что для исполнительной ветви государственной власти характерно то, что она осуществляет свои функции посредством специального аппарата. Для исполнительной власти такой аппарат составляет основу ее деятельности, эта власть воплощена в данном аппарате.

Но две другие ветви государственной власти - и законодательная, и судебная - также имеют обслуживающий их аппарат управления, в котором работают государственные служащие в качестве экспертов, консультантов,

делопроизводителей, архивариус и т.д. Этот аппарат - государственный. Он не охватывается понятием "исполнительная власть", но интегрируется в понятие "государственное управление". В связи с этим представляется, что государственное управление как вид государственной деятельности проявляется как в деятельности органов исполнительной власти, так и в деятельности аппарата управления, обслуживающего законодательную и судебную ветви власти. Аппарат государственного управления создает единую основу, устойчивость и порядок в функционировании всех ветвей государственной власти, а термин "государственное управление" не только помогает осмыслить одну из важнейших функций исполнительной власти, но одновременно способствует пониманию деятельности каждой из ветвей государственной власти.

Важной функцией исполнительной власти является **функция обеспечения прав и свобод граждан**. В настоящее время данная функция закреплена за органами исполнительной власти во многих нормативных актах, устанавливающих их правовой статус почти во всех зарубежных (в том числе и СНГ) государствах. Однако в нашей Конституции 1992 года этот момент не нашел отражение. Не нашел он и своего подобающего места в Законе Республики Узбекистан "О Кабинете Министров Республики Узбекистан", даже в его 1У разделе "Основные полномочия Кабинета Министров" нет прямого указания на его важнейшую функцию - функцию обеспечения прав и свобод граждан.¹

Между тем, Президент нашей страны считает, что "необходимо создать все условия для формирования свободной личности, знающей свои права, опирающейся на свои силы и способности, имеющей самостоятельный взгляд на происходящее вокруг и, вместе с тем, гармонично сочетающей свои личные интересы с интересами страны и народа. **В то же время необходимо и дальше совершенствовать систему**

¹ См.: О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан // Новые законы Узбекистана. - ташкент, 1994. - С. 5-6.

государственных и общественных институтов, призванных защищать права и свободы граждан"¹

Юридическая власть государства над его гражданами суверенна, но не беспредельна. Государство как в интересах гражданина и общества, так и в собственных интересах идет по пути самоограничения и устанавливает область естественных прав и свобод граждан. Причем государство, выделяя сферу прав и свобод граждан, возлагает на все ветви государственной власти обязанность защищать и охранять эти права и свободы, в том числе на исполнительную власть. Из структур исполнительной власти в этом отношении существенная роль принадлежит милиции, к основным задачам которых, согласно Закону о милиции относится защита прав и свобод граждан.. Известно, что рядовой гражданин, имеющий дело в своей жизни чаще всего с органами исполнительной власти, в случае ситуации, угрожающей его правам, свободам и интересам, обычно призывает на помощь работников милиции. С точки зрения оперативности, популярности эти органы находятся ближе всего к населению.

Функция защиты прав и свобод граждан - особая функция исполнительной власти. Если первые две функции являются функциями массового обслуживания населения и осуществляется исполнительной властью как в порядке своего предназначения, так и в силу присущих этой власти предметных свойств (наличие материальных средств, силовых структур, права на принуждение и т.п.), то функция защиты прав и свобод граждан осуществляется исполнительной властью более индивидуально. На подобной основе построена деятельность многих органов исполнительной власти, в частности, органов социального обеспечения, здравоохранения, милиции.

Осуществляя практическую деятельность по организации социальной жизни общества - установлению общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, руководству

¹ Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа : Доклад на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва. - Ташкент, 2000. - С. 50 -51.

отраслями социальной действительности и защите прав и свобод граждан, - исполнительная власть для эффективной реализации основных функций нуждается в наличии полномочий, которые давали бы ей возможность собственными действиями осуществлять правовое регулирование, правоприменительную и юрисдикционную деятельность, т.е. возможность издавать правовые нормы, применять их, наказывать лиц, нарушающих общественный порядок и дисциплину в аппарате государственного управления, посягающих на права и свободы других граждан. Государство предоставляет органам исполнительной власти полномочия на: издание нормативных актов по определенному кругу вопросов, индивидуальных актов для разрешения конкретных дел, вынесение юрисдикционных решений по административным и дисциплинарным делам. Поэтому государство наделяет исполнительную власть полномочиями, образующими второй уровень функций этой власти.

Второй уровень функций исполнительной власти. Функции данного ряда имеют вспомогательный, вернее, инструментальный характер и направлены на обслуживание каждой из основных функций. Иначе говоря, функции исполнительной власти второго уровня - нормотворчество, применение правовых норм, юрисдикция - используются как организационно-технические средства реализации основных функций рассматриваемой власти.

Необходимой вспомогательной функцией исполнительной власти является **нормотворческая функция**, которая заключается в издании органами этой власти нормативных актов управления. Если закон издается представительным органом (Олий Мажлисом), то подзаконный нормативный акт принимается органом исполнительной власти.. В настоящее время Президент Узбекистана, у которого есть прерогативы в области исполнительной власти, Правительство Узбекистана, государственные комитеты, органы исполнительной власти на местах (хокимияты) издают большое число актов управления, содержащих нормы права, причем, как показывает правотворческая практика этих органов, объем таких

нормативных актов непрерывно увеличивается Правотворческая деятельность органов исполнительной власти продолжает в границах своей компетенции деятельность, которую начал законодатель. Если нормы закона не регулируют непосредственно управленческих отношений, а они нуждаются в правовой регламентации, то эту функцию выполняют соответствующие органы исполнительной власти.

Другая вспомогательная, имеющая большое практическое значение функция исполнительной власти - **оперативно-исполнительная**. Она заключается в том, что органы исполнительной власти обеспечивают реализацию правовых норм, содержащихся как в законах, так и в подзаконных актах. Если правотворческий орган (законодательной власти) закрепляет в праве решения нормативного характера, то другой орган, а именно орган исполнительной власти, на основании своих государственно-властных полномочий обеспечивает применение этих нормативных предписаний, продолжает их поднормативное регулирование в случаях, когда необходима их конкретизация. Центральным звеном правоприменительной деятельности является управленческое решение - властный индивидуальный акт, устный или письменный, адресованный определенному лицу и разрешающий конкретную проблему.

Применение права исполнительной властью представляет собой повседневную практическую деятельность, имеющую творческое, организующее содержание. Это - управленческая деятельность в своем истинном виде; Это, по справедливому замечанию С.С. Алексеева, - подлинная "настоящая" управленческая деятельность¹.

Данный аспект характеризует оперативно-исполнительную функцию исполнительной власти как функцию, представляющую повышенную ценность по своей сервисной роли и напрямую связанную с реализацией каждой основной функции исполнительной ветви государственной власти.

¹ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.2. - Свердловск, 1973. - С. 206.

Особую роль в реализации основных функций исполнительной власти играет юрисдикция, осуществляемая ее органами. **Юрисдикционная функция** исполнительной власти может быть представлена как деятельность ее органов по применению административных, дисциплинарных, материальных и финансовых санкций к гражданам и работникам аппарата государственного управления, совершившим правонарушения. Данная система обеспечивает быстрое, простое, своевременное и эффективное наказание нарушителей общественного порядка, служебной дисциплины, а также лиц, посягающих на права и свободы других граждан. Большое значение юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти имеет в обслуживании такой основной функции, как защита прав и свобод граждан. В свое время на этот аспект юрисдикционной деятельности обратила внимание Н.Г. Салищева, которая писала: "Административная юрисдикция - один из важных и эффективных способов защиты прав граждан"¹.

Ведь судебный орган - слишком обстоятельная и громоздкая юрисдикционная структура, не всегда имеющая возможность оперативно и быстро реагировать на многие правонарушения, совершаемые как в общественных местах, так и в сфере государственно-служебных отношений. Например, после обнаружения железнодорожным контролером бесплатного проезда важно сразу оштрафовать виновного гражданина, чтобы достичь социального эффекта - принудить его к денежной компенсации и одновременно обеспечить воспитательное воздействие. Поэтому государство заинтересовано, чтобы юрисдикционная функция выполнялась как судом, так и соответствующими учреждениями исполнительной власти своевременно и в предусмотренных процессуальных формах. Юрисдикционная функция исполнительной власти обеспечивает эффективную охрану общественного порядка, более качественную и дисциплинированную работу аппарата

¹ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР - М., 1970. - С. 19.

государственного управления, оперативную и надежную защиту прав и свобод человека.

Ключевая проблема в учении об исполнительной власти.

Вопрос о функциях исполнительной власти является ключевым в теории исполнительной власти и на современном этапе развития Узбекистана приобретает научную и практическую значимость в организации деятельности исполнительной власти. Кроме того, решение вопроса о функциях исполнительной власти вносит некоторые коррективы в научные представления, в теорию государства и права В связи с вышеизложенным, можно прийти к следующим двум выводам.

Во-первых, для исполнительной ветви государственной власти характерно то, что она осуществляет свои функции посредством специального аппарата, представляющего собой органы этой власти и работающих в нем государственных служащих. Именно основные функции исполнительной власти могут служить научно обоснованным критерием объективной и отвечающей запросам общества классификации органов исполнительной власти на всех уровнях, на две группы: 1) органы государственного управления, осуществляющие руководство всеми отраслями социальной действительности (например, министерства экономики, финансов, образования, здравоохранения, обороны и т.д.), и 2) образуемые ими, но выделяемые в самостоятельную группу надзорно-контрольные или полицейские органы в широком смысле (органы внутренних дел, служба безопасности, налоговая полиция и т.д.), особенностью которых является применение к третьим, не подчиненным по службе лицам, принудительных полномочий, в литературе всех стран именуемых полицейскими.

Данная классификация органов исполнительной власти имеет целый ряд неоспоримых достоинств: вносит ясность и порядок в огромное разнообразие органов данной ветви власти, способствует более точному определению их функций, задач и компетенции, упорядочивает систему ответственности всех субъектов государственного управления. Поэтому при формировании системы законов по реформированию

государственной власти данная классификация должна занять достойное место.

Интересно отметить, что функции (законодательство, управление, правосудие), которые на уровне государства воплощены в трех обособленных ветвях власти, призванных организовать работу государства и обеспечить политическое равновесие между ними, - эти функции, перенесенные на исполнительную власть и встроенные в ее структуры, выполняют скромную вспомогательную, но организационно важную роль в реализации функций первого уровня. Если в основе функций первого уровня лежат главные направления в деятельности исполнительной власти, формирование основных видов ее органов, их специализация, то в основе функций второго уровня - соображения технической целесообразности. В целом оба уровня функций исполнительной власти можно представить как систему взаимных пересечений и уравниваний, положительных воздействий одних органов в исполнительной власти на другие.

Во-вторых, правильное обозначение основных функций исполнительной власти создает определенные возможности для "переоценки ценностей" в науке государственного и административного права, для освобождения в целом юридической науки от идеологических наслоений 30-80 годов прошлого века для поворота в сторону более объективного определения предмета с административного права и построения всей его системы. Следует сказать, что полтора столетия раздаются жалобы отечественных и зарубежных юристов на то, что общественные отношения, регулируемые административным правом, настолько небрежны и хаотичны, что не поддаются учету и классификации, на основе которой можно было бы откорректировать и более полно определить предмет отрасли.¹ Отсюда и сомнения ряда ученых (В.Л. Кобалевский, В.Д. Сорокин, Б.М.Лазарев) в том, что рамки государственного

¹ См.: Одарченко А.Н. Проблемы систематики административного права // Право и жизнь, - 1925. - № 6; 1926. - №;-5. Гернер Д. Великобритания: центральное и местное управление. - М.,1984.

управления охватывают все отношения в административно-правовой действительности.

Взвешенный анализ основных функций исполнительной власти, в особенности первых двух, показывают их объективный характер. С одной стороны, эти функции вызваны к жизни специфической общественно-правовой средой с государственно-управленческими и полицейскими отношениями, с другой стороны, деятельность соответствующих этим функциям организационных структур регламентируется нормами управленческого права - подотрасли, образующей основы административного права.

Таким образом, система органов исполнительной власти обладает заключенной в правовые рамки институциональной принудительной силой, обеспечивающей исполнение законов и судебных решений. Государственное принуждение непосредственно осуществляют милиция, внутренние войска, уголовно-исполнительные учреждения. Оборону страны и обеспечение внешней безопасности государства осуществляют находящиеся в ведении исполнительной власти Вооруженные силы, Служба национальной безопасности, внешней разведки и контрразведки

Органы исполнительной власти занимаются не только исполнением законов, но и административной, распорядительной деятельностью - управляет подчиненными им органами и учреждениями.

Система органов исполнительной власти имеет иерархическую структуру: нижестоящие органы несут ответственность перед вышестоящими. Вместе с тем, в правовом государстве иерархически соподчиненные органы исполнительной власти самостоятельны (в рамках своей компетенции) и вышестоящие органы не вправе вмешиваться в компетенцию нижестоящих.

3.2. Полномочия Президента в сфере исполнительной власти

"Годы независимости стали периодом кропотливой, напряженной работы по созданию фундамента национальной

государственности нового независимого Узбекистан. Как известно, тысячелетняя история нашей государственности была прервана в результате насильственного присоединения к Российской империи. И лишь после обретения независимости суверенный Узбекистан, ставший равноправным субъектом международных отношений, приступил к строительству и развитию новой государственности"¹. Эта выдержка из книги Президента нашей республики точно и емко определяет роль и значение формирования в Узбекистане новой государственности, в которой значительное место занимает исполнительная власть и институт Президента.

"Созданная система органов исполнительной власти коренным образом отличается от прежних: они лишены планово-распорядительной функций и выполняют роль координатора и регулятора экономической политики. На смену многочисленным министерствам пришли более гибкие, соответствующие рыночным условиям хозяйственные объединения, ассоциации, концерны, корпорации, холдинговые компании"².

"Президентская властная вертикаль, в которой сконцентрированы полномочия Президента как главы государства и главы исполнительной власти, стала несущей конструкцией в здании новой узбекской государственности, став гарантом стабильности общества и успешного продвижения Узбекистана по пути реформ"³.

Намерение ввести в конституционную систему Республики Узбекистан институт Президента имеет свою предысторию. Учитывая федеративный характер устройства Советского государства и установившиеся отношения центра и республик, впервые об институте Президента заговорили в республике после того, как пост Президента был утвержден на уровне Союза ССР в марте 1990 года. Вопрос об учреждении президентской власти в

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С.145.

² Там же.

³ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С.145. - С.151.

Узбекистане стал обсуждаться на уровне государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов. И тому были веские причины, одна из которых заключалась в том, что к началу девяностых годов ни одна из советских республик не была в таком тяжелом положении, как Узбекистан. Здесь назревали социальные потрясения страшной силы.

К удивлению и недовольству М. Горбачева и его окружения Узбекистан первым из республик бывшего Союза ввел президентскую форму правления. В Узбекистане институт Президента был введен в марте 1990 года законом "Об учреждении поста Президента Узбекской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Узбекской ССР". На первой сессии Верховного Совета XII созыва первым Президентом Узбекистана был избран И.А. Каримов. Республика в лице Президента недвусмысленно заявила, что она больше не будет слепо следовать в фарватере теряющего ход и тонущего корабля, каким была тогда КПСС, что многомиллионный народ хочет жить в своем независимом государстве без давления коммунистической идеологии.

31 августа 1991 года Верховный Совет республики на своей внеочередной шестой сессии двенадцатого созыва торжественно провозгласил государственную независимость Узбекистана и образование самостоятельного суверенного государства - Республики Узбекистан.

В Заявлении Верховного Совета о государственной независимости Республики Узбекистан указывалось, что территория Узбекистана вместе с территорией Республики Каракалпакстан, входящей в его состав, неделима и неприкосновенна. Республика Узбекистан обладает всей полнотой государственной власти, самостоятельно определяет свое национально-государственное и административно-территориальное устройство, систему органов власти и управления¹.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1991. - № 11. - С. 245.

В тот же день, т.е. 31 августа, Президент Узбекистана Ислам Каримов подписал Закон об основах государственной независимости Республик Узбекистан. Закон, основываясь на Декларации о суверенитете Узбекской ССР и в развитие Заявления о государственной независимости, закрепил ведущие правовые институты, в которых нашли отражение государственный и народный суверенитет.

А в конце этого же года - 29 декабря 1991 года по инициативе Ислама Каримова состоялись первые всеобщие, прямые президентские выборы. Выборы состоялись на альтернативной основе, что представляло собой смелое решение, не имеющего аналога на территории всего постсоветского пространства.

Расчеты оправдали себя: за Ислама Каримова проголосовало 86 процентов избирателей.

Одновременно с выборами Президента в декабре 1991 года проводился референдум по вопросу о независимости Узбекистана. И практически все, кто пришел голосовать, высказались за независимый, суверенный Узбекистан.

Как верно подчеркивает Н. Мишин: " Победой на выборах Ислам Каримов получил легитимность своей политики, поддержанной всем народом. Такое подтверждение правомерности своего нахождения на президентском посту, без сомнения, придало Каримову еще большую уверенность в правильности проводимого им курса по укреплению независимости и осуществлению долгожданных экономических реформ. В отличие от других лидеров стран СНГ, он знал, по какому пути будет двигаться Узбекистан. Метод проб и ошибок для него всегда был неприемлем"¹.

Вообще, если попытаться разделить на этапы период становления института Президента в Республике Узбекистан, то следует выделить доконституционный, о котором и шла речь выше. Примечательно, что с самого начала решение учредить

¹ Мишин Н. Ислам Каримов - первый Президент Республики Узбекистан. - Ташкент, 1997. - С.120.

данный пост было единым и никаких сомнений ни у кого не вызывало. Однако предстояло решить вопрос о том, какая президентская власть должна существовать в Узбекистане, т.е. какую республику мы должны иметь в будущем: парламентскую или президентскую.

Надо сказать, что в начале 90-х годов идея об усилении парламента, учреждении парламентаризма как необходимого элемента для обеспечения успеха демократических реформ на первых порах доминировала на всем пространстве бывшего СССР. Достаточно вспомнить для примера одну из статей А.А. Собчака, где он писал: " Парламентская система управления государством важнейший элемент на пути создания правового государства"¹.

Однако в дальнейшем в большинстве республик бывшего СССР идея парламентаризма на практике уступила место идее "сильной" президентской власти". Исключением не стал и Узбекистан.

Для чего мы сочли необходимым дать эту информацию? Только лишь потому, что роль, место и полномочия Президента в отношении исполнительной власти и управлении госаппаратом определяются той или иной системой организации государственной власти. Так, *в президентской республике* глава государства является главой исполнительной власти, который непосредственно или через назначаемого им главу Кабинета Министров руководит деятельностью Правительства .(Статья 89 Конституции Республики Узбекистан"²

.При *полупрезидентской* республике Президент обладает полномочиями, позволяющими ему оказывать воздействие на деятельность Правительства, но самим правительством руководит премьер-министр.

В парламентской - Президент фактически не имеет права вмешиваться в деятельность Правительства³. Какая система

¹ Собчак А.А. Становление новой политической системы: власть, партия и право // Право и власть. - М., 1990. - С. 149.

² Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С. 29.

³ См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. - М.,1994. - С. 68.

государственной власти эффективнее? По данному вопросу до сих пор, как мы уже упоминали, ведутся оживленные дискуссии. Нас лично устраивает точка зрения по этой проблеме немецкого профессора из Гейдельбергского университета Клауса фон Бойме, который писал: " Еще со времен Аристотеля спорили о совершенной конституции и совершенных институтах власти. Во времена марксизма такими демократическими институтами, как парламент, конституция, избирательное право, суды, открыто пренебрегали. В восьмидесятые годы XX в. к ним вернулись лишь в инструментальном значении, как к средствам, при помощи которых политические лидеры могут наилучшим образом выполнить роли по сценариям, написанных для них политической жизнью. В то же время патриархи политической науки продолжают вечные дискуссии о преимуществе парламентской или президентской системы. В реальности же в критические моменты истории той или иной страны (в переходные периоды) в центре интересов стоит наиболее рациональная организация управления, создание властных структур, способных обеспечить стабильность"¹.

При этом даже в тех странах, где конституционно закреплен баланс трех ветвей власти, предусматривающий их независимость друг от друга и в то же время взаимный контроль, достаточно часто происходит превышение полномочий то со стороны Правительства, то со стороны парламента. Подобное скорее не исключение, а характерная черта современной государственности во многих демократических странах, несмотря на то, что в конституциях этих стран закреплен принцип разделения властей.

Следует заметить, что ни одна из существующих ныне систем правления, предусматривающих пост Президента (включая страны с президентской формой правления), не содержит в полном объеме всех полномочий Президента: каждой из них воспринят определенный и обусловленный именно конкретной системой комплекс прерогатив Президента и высших

¹ Klaus von Beyme Ansätze zur Reform des politischen Systems. // Demokratie am Wendepunkt. S. 158.

органов исполнительной власти. Поэтому при рассмотрении полномочий Президента необходимо учитывать исторические и политические особенности страны.

Подойдем с формально-юридической точки зрения, и определим по содержательному и функциональному аспектам: кто является главой исполнительной власти и кому принадлежит исполнительная власть. Для этого для сравнения возьмем Узбекистан и Российскую Федерацию (первая страна с президентской формой правления, вторая - полупрезидентской).

Согласно Конституции Республики Узбекистан "Президент Республики Узбекистан является главой государства и исполнительной власти в республике Узбекистан.

Президент Республики Узбекистан является одновременно Председателем Кабинета Министров"¹.

На первый взгляд может показаться, что мы имеем дело со случаем, когда Президенту в сфере исполнительной власти предоставлены завышенные прерогативы. Но это лишь на первый, неосведомленный взгляд. Для сравнения обратимся к конституционной практике Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 года Президент РФ официально именуется только главой государства. Но при подобном рассмотрении можно заключить, что по Конституции России Президент представляет собой обличенные значительными полномочиями постоянно взаимодействующие друг с другом президентскую и исполнительные власти.

Примечательно, что раньше основные функции Президента РФ в системе разделения властей с 1991 года были связаны с руководством исполнительной властью, когда Президент РФ был главой исполнительной власти. Но Конституция Российской Федерации 1993 года закрепляет иную модель президентства. Обратим внимание на отсутствие закрепления за Президентом России титула главы исполнительной власти и на отсутствие указания об ответственности Правительства перед Президентом

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.29.

(Статья 80 Конституции Российской Федерации)¹. В то же время сохранены институт отставки Правительства по решению Президента, назначение членов Правительства, возможность отмены правительственных решений, противоречащих законам и указам.

Значение правовых последствий данного шага не замедлило сказаться на практике: влияния Президента как главы государства на исполнительную власть становится явно недостаточным, если это не зафиксировано в нормативно-правовом акте. Примером может послужить указ Президента "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" от 3 октября 1994 года², в котором прослеживается потребность такого закрепления. В соответствии с этим актом главы администрации субъектов Федерации подчиняются "Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации" Из данного предписания видно, что отношения Президента с администрацией субъектов Федерации строятся не только на согласовании интересов, но и на административном подчинении. При этом Президент и Правительство выступают как равноценные вышестоящие органы.

Анализ конституционных полномочий Президента РФ позволяет сделать вывод, что многие из них либо непосредственно имеют исполнительный характер (руководство внешней политикой, выполнение функций Главнокомандующего Вооруженными Силами и некоторые другие), либо в значительной мере приближены к исполнительной власти: Президент России оказывает решающее влияние на

¹ Конституция Российской Федерации // Конституции государств - участников СНГ. - М., 1999. - С.462.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - М., 1994. - № 24, - Ст. 2598.

формирование и отставку Правительства, председательствует на его заседаниях.

По Конституции России Президент и Правительство обладают обширными полномочиями и находятся в постоянном взаимодействии. В лице Президента оказались совмещены функции руководителя исполнительной власти: Конституция сохранила в его руках большинство полномочий в сфере исполнительной власти и рычаги воздействия на Правительство, и, одновременно функции координатора, обеспечивающего согласованные действия всех органов государственной власти.

Возлагая на Правительство осуществление исполнительной власти Российской Федерации, Конституция РФ (статья 110) не дает ответа на вопрос о степени и объеме его компетенции: иначе говоря, всю ли полноту федеральной исполнительной власти или только отдельные ее сферы осуществляет Правительство. С этой точки зрения, широкий диапазон основных направлений деятельности Президента не вполне соотносятся с широкими функциями Правительства в сфере исполнительной власти (Статьи 10, 11 110 Конституции РФ). Для ученых-юристов такое несоответствие стало одним из аргументов в пользу вывода о том, что исполнительную власть в РФ осуществляет и возглавляет в первую очередь Президент, а не Правительство. Однако это противоречит закрепленному в Конституции РФ принципу разделения властей, в соответствии с которым осуществление исполнительной власти возлагается на Правительство. Если Президент как глава государства не входит ни в одну из ветвей власти и обеспечивает главным образом координацию и согласование деятельности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, то он не может возглавлять и осуществлять исполнительную власть.

Сосредоточение ключевых функций исполнительной власти в управлении экономикой, обеспечение правопорядка одновременно у Президента и Правительства представляет не лучший метод руководства государственной властью.

Неясности и недоговоренности в организации вертикали исполнительной власти, в конечном счете, ведут к ослаблению единства государственной власти. С этой точки зрения, на

законодательном уровне следует окончательно определиться, кто возглавляет единую систему органов исполнительной власти, кто ее контролирует и кто отвечает за ее работоспособность.

В Узбекистане первоначально согласно указанному закону Председатель Совета Министров входил в состав Президентского Совета по должности, и этим укреплялась связь Президента с органами исполнительной власти. Но затем в ходе подготовки Конституции 1992 года было предложено, чтобы Кабинет Министров возглавил Президент. Таким образом, в Узбекистане в соответствии со ст.89 Конституции создана единая система исполнительной власти, позволяющая четко и последовательно реализовывать законы, неуклонно проводить их в жизнь.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в соответствии с положениями Конституции Республики Узбекистан главой исполнительной власти в Республике Узбекистан является Президент, что позволяет говорить о юридическом и фактическом руководстве Президентом Республики Узбекистан исполнительной властью. Сказанное подтверждается дальнейшим исследованием полномочий Президента в системе органов исполнительной власти.

Прерогативы Президента по формированию состава Правительства. Исполнительная власть РУ обладает сложной соподчиненной структурой государственных органов, возглавляемых Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Как гласит статья 1 Закона Республики Узбекистан "О Кабинете Министров Республики Узбекистан" от 6 мая 1993 года: "Кабинет Министров - Правительство Республики Узбекистан..."

Кабинет Министров возглавляет систему органов государственного управления и создаваемых им органов хозяйственного управления, обеспечивает их согласованную деятельность.

Кабинет Министров правомочен решать все вопросы государственного и хозяйственного управления, отнесенные к ведению Республики Узбекистан, входящие в его компетенцию

согласно Конституции Республики Узбекистан и настоящему Закону"¹.

Президент Республики Узбекистан как глава государства и исполнительной власти является одновременно Председателем Кабинета Министров. Статья 5 Закона О Кабинете Министров гласит: "Председатель Кабинета Министров осуществляет руководство деятельностью Правительства Республики Узбекистан и принимает меры для эффективного осуществления им своих полномочий"².

Конституция отводит Председателю Правительства - Президенту Республики Узбекистан - решающую роль как в определении основных направлений деятельности Правительства, так и в организации его работы. Конституция закрепляет за Председателем право выбирать главные участки, на которых будут сосредоточены усилия исполнительной власти, и возлагает на него полноту ответственности за надлежащий выбор и должное "освоение" этих участков"³

"Такая практика положительно сказалась на результатах государственного строительства в Узбекистане. Она способствовала укреплению единства и согласованности в работе всех звеньев государственных структур, повышению уровня государственной демократии, четкому и последовательному проведению в жизнь нормативных актов, направленных на дальнейшее укрепление экономического потенциала и развития социального прогресса"⁴.

Мы считаем, а практика государственного строительства в Узбекистане это подтверждает, что узбекская модель является предпочтительнее. Согласно Конституции Узбекистана в состав Кабинета Министров входят премьер-министр, первый

¹ О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 года // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1993. - № 5. - ст.202.

² Там же.

³ Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. - Ташкент, 1997. - С.302.

⁴ Балтаев А.Р. Институт Президентства в Республике Узбекистан. - Ташкент, 1996. - С.64.

заместитель и заместители премьер-министра, министры, председатели государственных комитетов, руководители других органов государственного и хозяйственного управления. Премьер-министр, члены Кабинета Министров назначаются и освобождаются Президентом с последующим утверждением Олий Мажлисом Республики Узбекистан. В состав Кабинета Министров Республики Узбекистан входит по должности глава правительства Республики Каракалпакстан (Статья 98)¹.

Кроме того, такая модель правления полностью соответствует президентской республике.. Для сравнения рассмотрим некоторые полномочия главы государства классической президентской республики США.

В связи с совмещением полномочий главы государства и главы исполнительной власти, присущих президентской республике, Президент США, будучи главой правительства лично отвечает за действия высшей исполнительной власти и обладает всей полнотой в руководстве федеральным Правительством - от назначений на правительственные посты до единоличного принятия правительственных решений. Он осуществляет общий контроль, делегируя значительную часть своих полномочий различным должностным лицам. Кабинет Министров имеет статус совещательного органа при Президенте.

Огромную роль в обеспечении контроля Президента США над Федеральным правительством играет его право назначать должностных лиц различных органов исполнительной власти. Это полномочие принадлежит исключительно Президенту, и высший законодательный орган не имеет права ни при каких обстоятельствах выдвигать какие-либо кандидатуры в органы исполнительной и судебной власти. Руководящих лиц в исполнительном аппарате Федерального правительства лично назначает Президент США и почти все они подлежат утверждению Сенатом Конгресса США²

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.34.

² См. подробнее: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. - М., 1994.- С. 68.

В Узбекистане, как в типично президентской республике, согласно Конституции Республики Узбекистан совмещены полномочия главы государства и главы исполнительной власти, но при этом имеются некоторые ограничения власти Президента республики. Так, согласно статье 98 Конституции Узбекистана "состав Кабинета Министров формируется Президентом Республики Узбекистан и **утверждается Олий Мажлисом республики**" (выделено нами -).

Согласно статье 4 Закона о Кабинете Министров Республики Узбекистан "Премьер-министр, его заместители, члены Кабинета Министров назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Узбекистан **с последующим утверждением Олий Мажлисом**"¹.

Степень президентского контроля над всем аппаратом исполнительной власти, как показывает практика многих стран, зависит от объема полномочий президента в назначении и увольнении министров и других высокопоставленных правительственных деятелей. И зависит от модели правления.

Порядок назначения на должность и смещение с должности высших должностных лиц в Узбекистане соответствует президентской модели правления. Доминирующая роль Президента Узбекистана проявляется и в сфере формирования, и в сфере совершенствования всей структуры исполнительной власти.

В авторитарных странах президенты по собственному усмотрению ликвидируют одни министерства, учреждают новые ведомства, изменяют функцию и структуру существующих органов управления.

В демократических странах те или иные реорганизации в указанной сфере относятся к совместной компетенции исполнительных и законодательных органов или только парламента².

¹ О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1993. - № 5. - ст.202.

² См.: Сахаров Н.А. Институт Президентства в современном мире. - М., 1994. - С.87.

К примеру, Конституция Республики Узбекистан также решение данного вопроса оставляет за парламентом: к исключительным полномочиям Олий Мажлиса Республики Узбекистан относятся " определение системы полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Узбекистан (Статья 78, п.4)¹.

Конкретизирует данное положение статья 93 п. 8 Конституции Узбекистана, устанавливающая, что Президент республики образует и упраздняет министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение Олий Мажлиса. И это при том, что в Узбекистане Президент является главой исполнительной власти.

Назначение и смещение Премьер-министра. Конституция Узбекистана решила данный вопрос следующим образом: одним из главных полномочий главы государства Республики Узбекистан является назначение и освобождение Премьер-министра (Статья 93, п. 9). Такая однозначность данного положения показывает: учредитель желал, чтобы Правительство республики исходило от главы государства и только от него одного. Правда, Президент не может не учитывать, что назначение Премьер-министра возможно лишь при условии утверждения его Олий Мажлисом, однако он де-юре и де-факто свободен в этой своей прерогативе .

У Президента Республики Узбекистан, назначающего Премьер-министра, есть в то же время полномочие его смещения по собственной инициативе, но опять же с последующим утверждением данного решения Олий Мажлисом. А как обстоит дело в этом плане в других странах?

Так вот, если обобщить практику назначения и увольнения Премьер-министра в конституциях стран СНГ, то увидим следующее. Существуют страны, в конституциях которых Президент является только главой государства и для назначения главы Правительства должен получить согласие парламента (Российская Федерация, Литовская Республика, Кыргызская

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.24.

Республика)¹. Конституция Узбекской Республики устанавливает, что Президент является главой Правительства, однако, несмотря на это, и тут для формирования Кабинета Министров необходимо согласие парламента - Олий Мажлиса. А некоторые полупрезидентские республики данный вопрос оставили исключительно за Президентом, без вовлечения в его решение парламента (к примеру, Республика Армения)². Их конституции ограничились тем, что после назначения Премьер-министра и формирования Правительства последнее должно представить свою программу деятельности парламента, без одобрения которого Правительство не может приступить к осуществлению своих полномочий (Французская Республика, Республика Армения).

Что же касается Президента Республики Узбекистан, как мы уже подчеркивали, он однозначно доминирует в вопросе назначения Премьер-министра и его увольнения, в формировании и увольнении правительства.

Анализ Закона о Кабинете Министров Республики Узбекистан от 6 мая 1993 года, а конкретно его статья 15 "Премьер-министр" гласит, что свои полномочия премьер-министр осуществляет под прямым руководством Президента и возможности его самостоятельно принимать решения в некоторой степени ограничены.. Так, он "распределяет обязанности между заместителями премьер-министра с последующим утверждением Председателем Кабинета Министров; по поручению Президента Республики Узбекистан представляет Правительство Республики Узбекистан в международных отношениях ; принимает решения по вопросам государственного и хозяйственного управления, которые не требуют рассмотрения на заседании Кабинета Министров.³ На наш взгляд, такое положение Премьер-министра в системе

¹ Конституции государств - участников СНГ. - М.,1999.

² Там же.

³См.: О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1993. - № 5. - ст.202

исполнительной власти Узбекистана требует рассмотрения в плане усиления властных полномочий Премьер-министра.

Понимаем, что уже сам выбор Президента Узбекистана всеобщим голосованием ясно установил принцип приоритета главы государства... Он является де-юре и де-факто руководителем исполнительной власти. Именно он со своим Правительством должен определять политику и проводить ее. Премьер - министр же де-факто - всего лишь первый из министров. В отношениях между Президентом и Премьер-министром, конечно, доминирует первый, что вполне согласуется с формой правления президентской республики.

Однако, на наш взгляд, полномочия премьер-министра должны носить более самостоятельный характер. Потому что недоговоренности в области организации исполнительной власти не могут способствовать слаженной и эффективной ее деятельности., о чем говорил Ислам Каримов в докладе на восьмой сессии Олий Мажлиса второго созыва. С этой точки зрения, следует на законодательном уровне четко разделить, полномочия в сфере исполнительной власти. Мы считаем, что взвалить все на Президента, даже если он Председатель Правительства - не самый лучший выход. Тенденция на укрепление самостоятельности и ответственности всех членов Правительства, и особенно Премьер-министра, должна присутствовать в законодательной работе Олий Мажлиса по реформированию государственной власти в республике.

И такой подход к решению данного вопроса не нужно рассматривать как ущемление прерогатив Президента. Разграничение сфер деятельности последних внесет ясность в определении полномочий Президента и Премьер-министра.

Мы вполне осознаем, что Президент, избранный народом, и Премьер-министр, назначенный Президентом, будут в президентской республике явно неравноценными фигурами. И в этом плане некоторое дублирование функций в исполнительной власти может сохраниться. Но его следует рассматривать как резервные возможности Президента. При этом не следует забывать, что на Президента как главу исполнительной власти возложено не только руководство ею, но и Президент как глава

государства должен концентрировать свои усилия на координирующих и гармонизирующих функциях всей государственной власти.

Назначение и смещение отдельных членов Правительства.

Как показывает практика многих государств, степень президентского контроля над всем аппаратом исполнительной власти зависит от объема полномочий Президента в назначении и увольнении министров и других высокопоставленных лиц. Президент Республики Узбекистан кроме Премьер-министра назначает и смещает и других членов Правительства. Но п.9 статьи 93 Конституции Узбекистана устанавливает, что делает это он "с последующим утверждением их Олий Мажлисом"¹.

Также решен этот вопрос в Конституции Кыргызстана. Согласно этому документу Президент Кыргызской Республики назначает по представлению Премьер-министра с согласия Жогорку Кенеша членов Правительства (Статья 46, п.3). Более того, и решение Президента о досрочном сложении полномочий Правительства также нуждается в согласии Жогорку Кенеша (Статья 46, п. 5)².

Но все же для постсоветских республик характерна ситуация, когда члены правительства назначаются Президентом лишь по предоставлению Премьер-министра, а согласие законодательного органа не требуется. Так, по статье 90 Конституции Эстонской Республики "Изменения в составе назначенного Правительства Республики производятся Президентом Республики по представлению Премьер-министра". Также решается вопрос и в статье 92 Конституции Литовской Республики. Думается, не надо специально подчеркивать, что позиция в этом вопросе Узбекистана выглядит предпочтительней в плане разделения властей и их сдерживания.

Таким образом, Конституция Республики Узбекистан, предусматривая возможность назначения и смещения Премьер-

¹ Конституция Республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С.31.

² Конституции государств -участников СНГ. - М.,1999. - С. 342.

министра Президентом республики, установила точно такое же положение и в отношении членов Правительства. И еще раз подчеркнем: порядок назначения на должность и смещения с должности высших должностных лиц в Узбекистане соответствует президентской модели правления.

Так, кроме вышеназванных высших должностных лиц Президент "назначает и освобождает от должности... Генерального прокурора Республики Узбекистан и его заместителей с последующим утверждением их Олий Мажлисом,

представляет Олий Мажлису республики Узбекистан кандидатуры на должности председателя и членов Конституционного суда, председателя и членов Верховного суда, председателя и членов Высшего хозяйственного суда, председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан, председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы.

Назначает и освобождает от должности судей областных, районных, городских и хозяйственных судов" (Статья 93, пункты 8-11)¹.

Вообще объем полномочий Президента, касающийся увольнения членов Правительства и других должностных лиц в аппарате исполнительной власти, соответствует объему президентских полномочий в сфере назначения на правительственные должности. Так, при президентской системе власти глава государства и Правительства обладает не только правом назначения, но и правом увольнения членов своей администрации. Это право Президента носит дискретный характер, т.е. оно всецело принадлежит главе исполнительной власти, и данном случае также жестко действует принцип разделения властей применительно к данной модели управления.

Руководство Президентом заседаниями Правительства

Единоличный принцип принятия решений существенно отличает президентскую модель от полупрезидентской и

¹ Конституция республики Узбекистан. - Ташкент, 1992. - С. 31 -32.

парламентарной, где решения на заседаниях Кабинета Министров принимаются более или менее коллегиально, а премьер-министр хотя и имеет наиболее значительный политический вес, но все же остается лишь "первым среди равных" по отношению к другим членам кабинета

Практика председательствования на заседаниях Правительства Президента имеет место во многих странах с различными формами правления, но особенно это характерно для президентской республики, где Президент является главой исполнительной власти и по праву возглавляет Правительство. В законе "О Кабинете Министров Республики Узбекистан" подробно рассматриваются вопросы, регулирующие организацию и порядок деятельности Правительства. Так, статьей 13 данного закона определяются вопросы, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Кабинета Министров. В частности, к ним относятся:

вопросы подготовки и исполнения бюджета;

вопросы совершенствования структуры управления, проекты программ экономического и социально-культурного развития Республики Узбекистан;

предложения об объеме выпуска государственных ценных бумаг;

предложения об установлении и изменении ставок налогообложения и государственных пошлин;

проекты программ приватизации объектов государственной собственности и об использовании средств, полученных от приватизации;

номенклатура продукции, товаров и услуг, на которые принимаются фиксированные государственные цены;

проекты законов Республики Узбекистан, вносимые в Олий Мажлис в порядке законодательной инициативы; предложения о подписании межгосударственных договоров и соглашений.

Статья 14 этого же закона рассматривает порядок проведения заседаний Кабинета Министров. Так, заседания проводятся не реже одного раза в квартал.

Заседания Кабинета Министров проводит Председатель Кабинета Министров или по его поручению Премьер-министр.

Порядок подготовки и проведения заседаний Кабинета Министров определяется Регламентом Кабинета Министров¹.

"В качестве постоянного органа Кабинета Министров действует Президиум Кабинета Министров в составе Премьер-министра, его первого заместителя и заместителей. По решению Председателя Кабинета Министров в состав Президиума Кабинета Министров могут быть включены и другие члены Правительства"

"Для подготовки заседаний Кабинета Министров и его Президиума действует аппарат Кабинета Министров.

Руководители основных структурных подразделений аппарата Кабинета Министров назначаются на должность и освобождаются от должности Председателем Кабинета Министров по представлению Премьер-министра"².

Мы уже отмечали, что, строго соблюдая конституционный принцип разделения властей, исполнительная власть в Узбекистане все же должна действовать с оглядкой на законодательную - Олий Мажлис, что предусмотрено не только нашей Конституцией, но и упомянутым неоднократно Законом Республики Узбекистан о Кабинете Министров Республики Узбекистан. В частности, этому вопросу посвящены статьи 6 и 7, регламентирующие отношения Кабинета Министров с Олий Мажлисом. Рассмотрим это подробнее.

Итак, закон " О Кабинете Министров Республики Узбекистан" обстоятельно рассматривает правовые формы взаимоотношений Правительства с Олий Мажлисом и другими органами государственной власти (с Республикой Каракалпакстан, местными органами государственной власти). К примеру, статья 4 Закона предусматривает сложение полномочий

¹ О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993 // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1993. - № 5. - ст.202

² Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. - Ташкент, 1999. - С.303, 304.

Кабинета Министров перед вновь избранным Олий Мажлисом. В последующих статьях отмечается, что вновь образованный Кабинет Министров представляет на рассмотрение Олий Мажлису программу деятельности на период своих полномочий.

На основе представленной программы Кабинет Министров разрабатывает Основные направления экономического и социального развития республики, основные параметры бюджета Узбекистана и представляет их на утверждение Олий Мажлису. Кабинет Министров отчитывается о своей работе перед Олий Мажлисом, а Олий Мажлис может заслушать отчет любого члена Кабинета Министров по вопросам деятельности руководимого им органа или хозяйственного управления и при необходимости внести предложение об его отставке.

Закон предусматривает право членов Кабинета Министров присутствовать и быть заслушанными на заседаниях Олий Мажлиса, заседаниях его комитетов и комиссий. В случае обсуждения депутатами Олий Мажлиса деятельности Кабинета Министров или отдельных его членов Премьер-министр вправе получать и давать необходимые разъяснения по этим вопросам

Связь Правительства с парламентом проявляется также в том, что Кабинет Министров обязан рассматривать рекомендации и предложения комитетов и комиссий Олий Мажлиса по вопросам деятельности Правительства и принимать по ним соответствующие решения. При этом Кабинет Министров должен в согласованный с Олий Мажлисом срок сообщить комитетам и комиссиям о результатах рассмотрения этих рекомендаций и предложений и о принятых мерах информировать соответствующие комитеты и комиссии парламента.

Указанный закон ввел в практику правовую норму, принятую во всем цивилизованном мире, обязывающую Правительство давать обстоятельные ответы на запросы депутатов. Так, в статье 7 Закона установлено, что Кабинет Министров или отдельный член Правительства, к которому на заседании Олий Мажлиса обращен запрос депутатов, комитетов и комиссий парламента по вопросу деятельности Правительства или подведомственных ему органов государственного или

хозяйственного управления, обязан дать письменный или устный ответ на заседании Олий Мажлиса не позднее, чем в трехдневный срок.

Прерогативы Президента в отношении местных органов власти. Характер взаимоотношений между Президентом Республики Узбекистан и местными органами управления отражает особенности развития реалий узбекского общества. Отношения между Президентом и местными органами управления - показатель взаимоотношений между центральной и местной (региональной) властями, которые зависят от формы территориально-государственного устройства и организации государственной власти, т.е. от того, является ли государство федеративным или унитарным, демократическим или авторитарным, представляет ли оно президентскую, полупрезидентскую или парламентскую республику.

Соотношение полномочий центральной и местной властей в политической системе того или иного государства в целом также играет большую роль в построении демократического государства. Для всех демократических стран характерны высокая степень автономии и значительные права местных выборных органов власти. В то же время тоталитарным политическим системам свойственны жесткий контроль центра над местными властями и ограничение прав местного самоуправления. Под воздействием этих факторов и формируются полномочия Президента в отношении местного самоуправления.

В процессе формирования государственной политики на местном уровне большая роль принадлежит Президенту, особенно, если он (как в Узбекистане) возглавляет Правительство, т.е. имеет конституционные полномочия оказывать воздействие на деятельность высших органов исполнительной власти. От Президента и Правительства во многом зависит, будет ли принята парламентом государственная программа помощи в развитии того или иного региона или местности.

Объем полномочий Президента в сфере назначений должностных лиц различных уровней местной власти характеризует демократизм или авторитарность государственного курса в отношении органов местного самоуправления. В США, ФРГ, Швейцарии, Австрии одним из ключевых атрибутов самостоятельности субъектов федерации является выборность всех органов местного самоуправления. Практически в каждом американском штате имеются относящиеся к федеральной собственности ведомства, объекты и территории, которые управляются федеральными чиновниками, так как в США отсутствует институт представителей Президента в штатах.

В Финляндии, считающейся по всем параметрам одной из типичных стран западной демократии, Президент назначает губернаторов провинций как полномочных представителей президентской администрации на местах, где действуют выборные органы самоуправления. Обычно в тех странах, где Президенту предоставлено право назначать губернатора, он же имеет и право на увольнение этого должностного лица.

В Австрии федеративная модель предусматривает право центральной исполнительной власти распустить земельный ландтаг - законодательное собрание того или иного субъекта федерации.¹

В странах Европы местные власти являются выборными. В Мексике губернаторы штатов также избираются путем прямого голосования избирателей этих штатов. Однако в федеральном округе, на территории которого расположена столица государства - г. Мехико, - введено прямое президентское правление.

Однако конституциями ряда государств в исключительных случаях предусмотрено прямое вмешательство центрального Правительства в действия местных органов власти: например, применение чрезвычайных мер - в США Президент при определенных условиях имеет право вето по отношению к провинциальным законам, касающимся налогообложения и распределения бюджета. В Индии Президент может отклонить

¹См.: Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. - М., 1994.

законы, принятые законодательными собраниями штатов, которые губернатор каждого штата направляет на рассмотрение главы государства. В Мексике Президент назначает Консультативный совет для регулирования в штатах вопросов, связанных с земельной собственностью

Высшие исполнительные, законодательные и судебные власти практически всех осуществляют контроль над действиями органов местного самоуправления. При этом высшие судебные инстанции следят за тем, чтобы местные власти не нарушали Основной Закон и другое общенациональное законодательство.

Однако выше речь шла об опыте стран с федеративным устройством, а для нас особый интерес представляют страны унитарные, к числу которых относится и Узбекистан. Поэтому рассмотрим взаимоотношение Президента с органами местной власти в конституциях центральноазиатских республик, где к тому же президенты являются одновременно и главами государств, и главами исполнительной власти.

Здесь в административных единицах верхнего уровня наряду с представительными органами предусматриваются институты представителей президентов этих республики. Так, согласно Конституции Туркменистана : "Исполнительную власть на местах осуществляют: в велятах - веляты хякими, а шахерах - шахер хякими, в этранах - хякими орчаны. Хякими являются представителями главы государства на местах, назначаются и освобождаются от должности Президентом и ему подотчетны" (Статья 80, 81 Конституции Туркменской Республики"¹

Аналогичную ситуацию мы встречаем в Конституции Казахстана: "Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики" (Статья 87, п. 3)².

Конституция Республики Узбекистан в смысле централизации государственной власти схожа с конституциями

¹ Конституции государств- участников СНГ - М., 1999. - С.571.

² Там же. - С.309.

данных республик, но развитие и совершенствование местных органов власти делается в сугубо собственном направлении.

Как справедливо отметил Президент Узбекистана: "В Конституции особое внимание уделено органам государственной власти на местах. Наряду с укреплением принципов самоуправления внедряется институт главы местной власти - хокима. Местная представительная власть, наделенная соответствующими правами, руководит Советами народных депутатов, а исполнительной властью - хокимы областей, районов, городов.

Местная власть в поселках, кишлаках и аулах осуществляется в форме органов самоуправления"¹.

Местные Советы считаются представительными органами и принимают свои решения на коллективной основе. Согласно статье 102 Конституции Узбекистана представительную и исполнительную власть на соответствующей территории возглавляют хокимы. По требованию жизни была восстановлена испытанная в прошлом традиционная форма правления - институт хокимов. Хоким ведет свою рабочую деятельность на основе единоначалия. Институт хокимов организован с учетом исторических национальных традиций. Введен этот институт с целью успешной реализации социально-экономической и политических реформ в переходной период, когда особенно необходима сильная исполнительная власть.

Первый шаг в этом направлении был сделан на основе Постановления Верховного Совета Узбекистана от 18 ноября 1991 года "О статусе и системе управления столицы Узбекистана - города Ташкента" Именно в этом Постановлении речь идет об организации институтов хокимов города Ташкента.

Далее Верховный Совет Республики 4 января 1992 года принимает конституционный закон "О реорганизации местных органов в Республике Узбекистан", в котором ставится задача прежде всего укрепить исполнительную власть.

¹ Каримов И.А. Правовая гарантия нашего великого будущего // Наша цель: свободная и процветающая Родина. - Ташкент, 1994. - С.178 - 179.

В сентябре 1993 года, опираясь на Конституцию, Верховный Совет Узбекистана принял закон "О государственной власти на местах"¹. Таким образом, названные законы и документы создали правовые основы для учреждения института хокимов.

"За короткий срок хокимы своей практической работой показали себя как дееспособная и делающая власть, выражающая с одной стороны общегосударственные, а с другой стороны - местные интересы, став гарантией мира и стабильности в стране"².

Областные хокимы и хоким города Ташкента назначаются и освобождаются от должности Президентом Республики Узбекистан согласно статье 93, п.12 Конституции Узбекистана и утверждаются на сессиях соответствующих областных Советов и Ташкентского городского Совета народных депутатов. Это положение свидетельствует о том, что хокимы областей и города Ташкента являются представителями Президента Республики Узбекистан на соответствующих территориях. Назначение хокима в таком порядке создает своеобразную внутреннюю связь между центральными и местными исполнительными органами, а также способствует их укреплению. Хокимы областей и города Ташкента составляют высшую ступень в системе хокимиятов.

"В своих выступлениях на сессиях целого ряда областных Советов народных депутатов Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов обозначил четкий кодекс, выражающий принципы деятельности хокимов и должностных лиц - их высокий профессионализм, чистый моральный облик"³.

Вот как определил Президент свое кредо, выступая 26 марта 1994 года на встрече с хокимами областей, городов и районов: "Хокимы - это представители Президента на местах. Доводить до сознания людей осуществляемую Президентом политику, призывать их к великим делам на избранном пути прогресса - это священный долг хокимов. А раз так, то будем же вместе с

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1993. - № 9. - ст. 320.

² Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. - Ташкент, 1997. - с. 310.

³ Там же. - С.313.

народом. Будем же действовать сообща, плечом к плечу во имя осуществления великой цели - вхождения Узбекистана в число самых развитых государств, достижения высокого уровня жизни нашего народа"¹.

Президент нашей республики считает, что "долг хокима - думать о судьбе народа. Решать большие задачи, придать культурной и просветительской работе правильное направление, не отвлекаясь на мелочи. Хокимы должны быть в курсе забот и дел людей, объединять их, поднимать их дух, создавать необходимые условия и моральную атмосферу, мобилизовать на решение стоящих перед нами задач"².

Однако вопрос децентрализации актуален и для государственной власти на местах. Не секрет, что хокимам областей и городов представляется большая власть, законодательно мало чем ограниченная, кроме того такая административная чрезмерная централизация может иметь негативные последствия.

В свое время А. Токвиль выразил справедливое и поныне мнение о пользе административной децентрализации: "... централизация административной власти способна лишь раздражать людей, которые этой власти подчиняются, потому что она постоянно стремится ослабить у них общинный дух. Централизация административной власти действительно может способствовать объединению на определенном этапе и в определенном месте всех сил нации, однако она оказывает негативное воздействие на обновление этих сил. Таким образом, она превосходно может обеспечить какому -то человеку мимолетное величие, но вовсе не прочное благосостояние всего народа"³

Говоря об органах власти на местах, нельзя не сказать об органах самоуправления граждан. Этому вопросу посвящена статья 105 Конституции Узбекистана, которая гласит: " Органами

¹ Каримов И.А. Ответственность руководителя // Наша цель: свободная и процветающая Родина. - Ташкент, 1994. - С.285.

² Каримов И.А. Наш путь - путь независимой государственности и прогресса // Родина священна для каждого. - Ташкент, 1995. - С.18.

³ Токвиль А. Демократия в Америке. - М., 1992. - С. 84

самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников" Порядок выборов, организация деятельности и объем полномочий органов самоуправления регулируются законом¹.

В соответствии с этим положением представительные органы государственной власти в поселках, кишлаках и аулах, в махаллях были выведены из системы органов государственной власти и включены в систему самоуправления.

Примечательно, что в соответствии с нашей Конституцией махалли, имеющие многовековую историю, впервые получили правовой статус. Махалля в форме самоуправления местной власти превратилась в самый демократичный орган управления, обладающий статусом юридического лица, который выражает волеизъявление народа"².

Вопросам дальнейшего улучшения работы местных органов власти и самоуправления граждан, развитию их деятельности в нашей республике придается большое значение. Это в значительной мере связано с тем, что "становится необходимой децентрализация властных полномочий, поиск путей передачи части властных полномочий от центра к регионам, местным органам власти, при сохранении эффективности работы органов государственной власти."³.

В свою очередь, местные органы государственной власти должны в новых условиях определить возможности усиления роли и укрепления авторитета местных органов самоуправления граждан через передачу им части своих властных полномочий и функций.

¹ Об органах самоуправления: Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. - 1993. - № 9. - ст 322.

² Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. - Ташкент, 1999. - С.317.

³ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент, 1997. - С. 153.

Это обусловлено тем, что " активная роль государства на начальном этапе реформ, потребовавшая сосредоточения основных полномочий в руках государства, и прежде всего, исполнительной власти, на нынешнем этапе демократических преобразований требует выработки долговременной стратегии политического, экономического и социального развития, когда коренным образом должна измениться роль государства, исходя из конечной цели нашего демократического развития - построение гражданского общества."

При этом, указывает Президент, "мы должны создать такую систему государственного общественного устройства, когда сильная государственная центральная власть сконцентрировала бы свои усилия на главных, общенациональных функциях, таких как оборона, государственная безопасность и безопасность граждан, внешняя политика, формирование валютно-финансовой и налоговой систем, принятие законов и других стратегических задачах развития. А решение остальных вопросов постепенно должно передаваться из центра на места, от органов государственной власти - общественным организациям и органам самоуправления"¹.

В законодательном плане местные органы, а с принятием нового закона - и органы самоуправления граждан, такими полномочиями во многом уже наделены. Главное, чтобы был создан действенный механизм реализации этих полномочий. Как отметил в Докладе на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса первого созыва Ислам Каримов: " Расширение функций местных органов власти и органов самоуправления граждан, постепенная передача им части государственных полномочий и, что особенно важно, расширение прав и роли негосударственных. Общественных структур в более полном выражении и защите профессиональных и социальных структур населения - в этом конкретно проявляется суть нашей концепции политического

¹ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. - Ташкент., 1997. - С. 153 - 154.

устройства: " От сильного государства к сильному гражданскому обществу"¹.

В заключение можно сделать вывод, что от взаимодействия Президента и местных органов власти зависит успех политического курса Президента, особенно тогда, когда он одновременно является главой Правительства. В определении этого курса Президент обязательно должен учитывать интересы и позиции различных регионов, областей и местностей. Только в этом случае он сможет приобрести себе обширную политическую базу по всей стране, а программа Президента будет иметь общенациональную поддержку.

3.3. Проблемы реформирования исполнительной власти Узбекистана

Начнем с того, что однозначного понимания системы исполнительной власти в практике и законодательстве Узбекистана пока не сложилось. Научные разработки проблем организации и деятельности исполнительной власти под влиянием перемен в государственном и социальном развитии страны за последнее десятилетие весьма малочисленны. Их можно пересчитать буквально по пальцам², к тому же специального исследования, посвященного исполнительной власти вообще нет. И это вполне объяснимо.

В настоящее время в Конституции Республики Узбекистан 1992 года выделена только судебная власть как самостоятельная ветвь. Другие же ветви представлены главами об органах власти. И если глава ХУШ об Олий Мажлисе достаточно полно излагает суть и структуру парламента Республики Узбекистан как представительного и законодательного органа, а глава Х1Х также подробно говорит о полномочиях Президента как главы государства и исполнительной власти, то глава ХХ, посвященная

¹ Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в ХХ1 век.: Доклад на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. - Ташкент, 1999. - С.27.

² См, к примеру, Балтаев А.Р. Институт Президентства в Республике Узбекистан. - Ташкент, 1996; Таджиханов У. Государственная служба: истоки, проблемы, решения. - Ташкент, 1996.

такой важной составляющей исполнительную власть как Правительство (Кабинет Министров) совсем не дает представления о структуре и назначении исполнительной власти как самостоятельной ветви власти.

На наш взгляд, в Конституции необходима полноценная глава или раздел о системе исполнительной власти в Республике Узбекистан, в которой следует показать структурный и функциональный составы этой ветви власти, определить ее функциональное назначение и обозначить основу для дальнейшей легитимации правового статуса основных уровней органов, формирующих эту систему.

Реформирование государственной власти в республике, по нашему мнению, тесно связано с принятием системы законов, призванных обеспечить четкую регламентацию функций и полномочий центральных, областных, районных органов власти и государственной администрации.

Конечно, как обоснованно считает Президент Узбекистана Ислам Каримов, "в стране практически сложилась система государственного управления. Есть в нашем государстве высший законодательный орган - Олий Мажлис, есть избираемые местные представительные органы - Кенгаш, есть Президент, Премьер-министр, вице-премьеры, есть наделенные соответствующими полномочиями министры и руководители ведомств, есть хокимы и их структурные подразделения. И вся эта система и каждая в ней структура власти должны четко выполнять свои функции и работать во имя единой конечной цели - реализации воли и надежд народа"¹.

Но сразу же возникает вопрос: в какой мере эта система, в том числе такая ее важная составляющая - исполнительная власть, работает эффективно, в какой мере каждое звено этой системы выполняет возложенные на него функции и обязанности. В какой мере проявления бюрократизма и коррупции подрывают основы исполнительной власти.

¹ Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. - Ташкент, 1999. - С.24.

Наш Президент обоснованно считает, что основными направлениями решения этих проблем должны быть:

"во-первых, совершенствование по образу и подобию развитых и демократических стран самой системы государственного управления. Это непрерывный процесс;

во-вторых, опять же решение кадровых вопросов. На ключевых, решающих участках этой системы должны работать современно мыслящие, профессионально подготовленные кадры, глубоко преданные интересам своего народа, своей Родины;

в-третьих, надо всемерно усилить общественный контроль и, прежде всего, избираемых и представительных органов, иначе говоря, народных депутатов, наделенных необходимыми полномочиями над исполнительной властью..."¹.

Надо сказать, что проблемы реформирования государственной, в том числе исполнительной власти, постоянно выносятся на повестку дня. Подтверждением может служить прошедший 27 января референдум и Конституционный закон "Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти", восьмая глава которого "Срок полномочий Президента Республики Узбекистан" имеет самое непосредственное отношение к реформированию исполнительной власти.

"Изменение в соответствии с решением референдума конституционного срока полномочий Президента Республики Узбекистан с пятилетнего на семилетний даст возможность главе государства и в дальнейшем обеспечивать сбалансированное и рациональное взаимодействие всех ветвей государственной власти, эффективно решать приоритетные задачи по гарантированной защите конституционного строя и соблюдения прав и свобод человека. Это также даст возможность руководителю страны сохранять и укреплять политическую стабильность, гражданский мир и межнациональное согласие, использовать свой авторитет для осуществления диалога и

¹ Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век: Доклад на четырнадцатой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва. - Ташкент, 1999.- С.24 -25.

консолидации всех политических и социальных сил общества, продолжить курс на передачу ряда функций центральных органов управления органам государственной власти на местах, негосударственным некоммерческим организациям, органам самоуправления граждан"¹.

Однако принятие законов - это половина дела. Надо обеспечить их безусловное претворение в жизнь. Для этого необходимо создать действенный механизм реализации принятых законов в нашей повседневной жизни.

"Главное - повысить ответственность властных структур, которые отвечают за реализацию этих законов. И здесь, надо признать, имеется еще много пробелов, которые порой сводят на нет всю работу, которая проводится по созданию правового государства. Эти пробелы необходимо самым тщательным образом искоренять"².

Именно поэтому Ислам Каримов считал необходимым особенно подчеркнуть, что "... нам нужно глубоко осознать, что уважение людей к закону, несомненно, прочно связано с уважением населения к власти.

... вообще в жизни, сколько бы мы не призывали, если должностные лица, госслужащие сами не будут примером в соблюдении закона, можно ли говорить об эффективности всей нашей работы?

Повторю, было бы целесообразно, чтобы первыми это глубоко осознали те, кто занимает самые важные государственные посты"³.

Таким образом, мы подошли к проблеме государственной службы и служащих в республике, решение которой имеет

¹ Саидов А. На главном направлении реформ // Народное слово. - 2002. - 5 апреля.

² Каримов И.А. Сплоченность народа - залог мира и прогресса: Доклад на XII сессии Олий Мажлиса первого созыва. // Народное слово. - 29 июля. - 1998.

³ Каримов И.А. Уважение закона, соблюдение закона должны стать главным критерием нашей жизни: Речь на Торжественном собрании, посвященном 9-й годовщине Конституции Республики Узбекистан // Народное слово. - 2001. - 8 декабря.

первостепенный характер в системе исполнительной власти, и думается, этот факт не требует специальных доказательств.

Публичная власть в государственно-организованном обществе не может обходиться без специально предназначенных для ее осуществления лиц, занимающихся профессионально управленческой деятельностью. Человеческий фактор, выраженный в комплексе личных интересов, социальных, идеологических, экономических предпочтений, накладывает серьезный отпечаток на мотивацию профессиональной направленности деятельности государственных должностных лиц, наделенных полномочиями осуществлять публичную власть от имени народа.

Однако далеко не все понимают, что государственная служба потому и государственная, что не является службой ведомству, а тем более начальнику. Посредством государственной службы реализуется власть государства в интересах общества. Ни один другой вид профессиональной деятельности в полном объеме таким качеством не обладает. Прием на государственную службу, исполнение должности и даже отставка принципиально отличны от тех же элементов прохождения службы в учреждениях негосударственного сектора. На государственной службе все пронизано идеями власти и властвования, защиты государственных и общественных интересов, прав и свобод гражданина и человека. А в идеале - "благоденствия, добра и счастья".¹ И это несмотря на то, что отбор на службу во всех системах технологически осуществляется одинаково по трем критериям: формально-анкетным, социально-демографическим и профессионально-квалификационным.

В той или иной степени эти критерии действовали всегда и во всех системах кадрового обеспечения государственной службы: сословной, классовой, партийно-номенклатурной, демократической. Но только в подлинно демократической системе создаются правовые и организационно благоприятные условия устойчивого прохождения службы.

¹ См.: Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. - М., 1998. - С. 10.

Ведущим принципом становится равный доступ к государственной службе граждан, достигших 18 лет.

Назначение на должность осуществляется в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, независимо от пола, нации, языка, социального происхождения, материального достатка или должностного положения, места жительства, партийной принадлежности, вероисповедания. Жестко регламентированные статусно-ролевые отношения, стиль беспрекословного подчинения и личной преданности уходят на второй план. Главные приоритеты находятся в пространстве, координаты которого - интеллект, профессионализм, гражданская зрелость, физическое и нравственное здоровье.

Именно поэтому самой демократичной из всех форм отбора кадров можно назвать, конечно, конкурс. Именно конкурс, с социологической точки зрения, является наиболее социально и юридически справедливым способом получения должности единственно возможным демократическим механизмом отбора на государственную службу без протекции и соответствующей внешней поддержки.

Но это все в идеале - нашей республике предстоит сделать немало в деле реформирования государственной службы, чтобы достичь подобных результатов. Именно поэтому во второй половине 90-х годов прошлого века реформа государственной службы у нас в республике стала рассматриваться как составная часть полномасштабной административной реформы. Инициатором проведения реформы государственной службы выступил Президент Узбекистана Ислам Каримов. Выступая на первой сессии Олий Мажлис первого созыва, он в числе наиболее важных задач, которые следует решить, для построения демократического правового государства и гражданского общества, назвал необходимость принятия "Закона о государственной службе и государственных служащих", обоснованно считая, что "успех экономических и в особенности политических реформ во многом зависит от уровня подготовки

управленческих кадров, от их желания и способности проводить преобразования"¹.

Трудности, возникающие на этом пути, Президент охарактеризовал следующим образом: " Перед нами стоит преграда, которую иной раз трудно пробить и пушечным залпом. Это преграда именуется бюрократией, коррупцией, местничеством, протекционизмом. Эта преграда возникла из-за отсутствия совести и чести. Цель таких людей понятна: не потерять еще на протяжении пяти -десяти лет свое кресло, занимаемую должность, получать приличную зарплату и еще кое-что сверху"².

Для борьбы с названными негативными явлениями большая роль принадлежит законодательству. В республике предстоит подготовить и ввести в действие систему законодательства о государственной службе, для чего "необходимо научно-практическое осмысление ряда проблем, в числе которых следует выделить такие, как : место государственно-служебных отношений; уяснение государственной службы как социально-политической категории и правового института; структура государственной службы; признаки и условия , необходимые для получения статуса государственного служащего; уровни нормативного урегулирования, принципы и функции государственной службы в их взаимосвязи; определение основных направлений развития законодательства, смежного с государственной службой; разработка принципов контроля со стороны общества за системой государственной службы; подотчетность и открытость доходов государственных служащих для граждан и общества"³. Конечно, за годы независимости "у нас в стране сложилась достаточно стройная система административного разделения и подчинения управленческих структур, определены их вертикальные и горизонтальные связи. Реформированы и упразднены многие лишние бюрократические

¹ Каримов И.А. Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана. - Ташкент, 1995. - С. 15.

² Там же.

³ Таджиханов У. Государственная служба: истоки, проблемы, решения. - Ташкент, 1996. - С.29.

звенья управления, государственные и ведомственные структуры, которые стали тормозом в реализации демократических и рыночных реформ"¹.

"Вместе с тем, - подчеркивает Президент, - надо признать, что вся эта система в центре и на местах не работает как единый слаженный механизм, где каждое звено знает свои функции и полномочия и профессионально их выполняет.

Как правило, вместо решения насущных и перспективных проблем развития экономики и предпринимательства, проблем социального прогресса и защиты интересов граждан - все это подменяется бездумным контролем и администрированием."².

И далее Ислам Каримов подчеркнул: " Мы не можем дальше мириться с фактами вымогательства и коррупции в структурах власти и правоохранительных органах, дискредитирующих власть в глазах населения"

Говоря о государственной службе, было неверным не сказать о таком опасном для общества и государства явлении, как коррупция. Коррупция подобно ржавчине на металле, портит, разъедает, разрушает систему государственного управления, порождает негативное отношение к государственной службе и служащим, падение авторитета власти, престижа службы на государственных должностях, ухудшение качественных показателей, характеризующий кадровый корпус современного чиновничества

"...коррупция сопряжена, прежде всего, и использованием возможностей государственной службы для содействия или прямого оказания помощи организованным криминальным структурам. А это уже прямая угроза безопасности и стабильности в обществе в силу тех негативных последствий, которые несут обществу преступность и коррупция"³.

¹ Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва. - Ташкент, 2000. - С.52.

² Там же. - С. 52 -53.

³ Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантми прогресса. - Ташкент, 1997. - С. 84.

Коррупция искажает сущность административных отношений гражданина с представителями государства и влечет негативные последствия, как для общества, так и для государства.

На наш взгляд, *коррупция есть общественное (социальное) явление, выражающееся в использовании работниками государственных органов своего служебного положения в целях получения неправомерных, личных выгод материального или имущественного характера*

Но субъектами коррупционной деятельности всегда выступают государственные служащие, ибо только они обладают властными полномочиями для принятия решений и осуществления действий, ведущих к возникновению коррупционных отношений. Провоцировать их на эти действия могут несовершенство законодательства, бездеятельность контролирующих властных структур, атмосфера попустительства к коррупции в коллективе сослуживцев, беспринципность руководителей, но совершать коррупционные правонарушения, портить деятельность механизма государственного управления могут только государственные служащие.

Как же бороться с коррупцией? Обратимся к опыту европейских стран, который нашел свое воплощение в принятии Конвенции об уголовно-правовой ответственности за коррупцию 1997 года и Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 года. Первая отражает стремление государства бороться с коррупцией как с негативным явлением, вторая, по нашему мнению, содержит новеллы европейского права, поскольку это - первый в истории акт, направленный на защиту пострадавших от коррупции лиц.

Многие сегодня обвиняют правоохранительные органы в недостаточности принимаемых мер по борьбе с коррупцией. Однако необходимо разобраться, что обуславливает неэффективность противодействия этому опаснейшему бичу современного общества.

Что же касается Узбекистана, то одна из существенных причин заключается в том, что законодательная база по борьбе с

коррупцией в настоящее время находится лишь на стадии разработки.

На наш взгляд, для создания единой правовой основы функционирования системы формирования и реализации антикоррупционной политики, систематизации антикоррупционного законодательства и его соответствия нормам международного права, необходим новый закон "Основы антикоррупционной политики в Республике Узбекистан", который бы учитывал современные политические, правовые и экономические реалии, правовые акты и рекомендации мирового сообщества.

Концепция законопроекта, на наш взгляд, должна основываться на следующих положениях.

Первое. Коррупция представляет собой самовоспроизводящееся явление, которое коренится в недрах самого уклада социальной жизни, не признающее культурно-этнических и территориальных границ. Борьба против коррупции является постоянной функцией государства и заботой всего общества, рассчитанные на длительную перспективу.

Второе. Основы антикоррупционной политики по своей сути могут быть только комплексным правовым актом, структура которого адекватна сложной социально-правовой природе коррупции, порождающим или способствующим ее росту фактам, разнообразию и многоуровневому характеру мер борьбы с этим злом.

Должны быть названы и подтверждены оправдавшие себя средства борьбы против коррупции, определены сферы перспективного правового регулирования и направления обновления действующего отраслевого законодательства в целях ограничения коррупции.

Третье. В интересах формирования оптимальной системы борьбы против коррупции следует принять во внимание, что коррупция состоит не только из деяний, связанных с подкупом и продажностью государственных служащих, но и из злоупотребления других лиц, в том числе коммерческих и международных организаций, связанных с незаконным

получением (присвоением) ими имущества, услуг или льгот за незаконную деятельность в интересах третьих лиц.

Четвертое. Приоритетным направлением антикоррупционной деятельности является предупреждение коррупции. С этой целью необходимо установление сфер правового регулирования, наиболее подверженных коррупции а также антикоррупционных стандартов (гарантий, ограничений и запретов), обеспечивающих предупреждение или уменьшение коррупции в каждой из этих сфер.

Пятое. Необходимо устанавливаемое законом определенное ограничение прав лиц, занимающих государственные должности, а также лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих и иных организациях, не являющиеся государственными органами и их учреждениями.

Шестое. Самой острой и вынужденной формой государственного реагирования на коррупционное поведение, посягающее на конституционные права и свободы граждан, законные интересы общества и государства, является антикоррупционная уголовная политика. Уголовная ответственность и порядок уголовного преследования за коррупционные преступления могут быть установлены только на государственном уровне.

Седьмое. Обеспечение реализации целей антикоррупционной политики связано с необходимостью формирования основанной на принципе "сдержек и противовесов", единой системы контроля и надзора, включающей государственный (парламентский контроль, финансовый контроль, специальный контроль) и общественный контроль.

Восьмое. Транснациональный характер коррупции обуславливает принятие нашим государством обязательств по поддержке и всестороннему развитию международного сотрудничества в борьбе с коррупцией, что является одним из приоритетов антикоррупционной политики.

Девятое. Реализация предполагаемого проекта, по нашему мнению, будет способствовать созданию дополнительных гарантий для роста бюджетных поступлений, экономного и целенаправленного расходования имеющихся бюджетных

ресурсов путем постепенного разрушения коррупционных механизмов, препятствующих пополнению государственной казны и способствующих ее расхищению и социально не оправданному расходованию.

Десятое. Наибольшую проблему в правовом обеспечении мер по борьбе с коррупцией сегодня представляет законодательное определение понятия "коррупция", которое не встречается ни в одном действующем нормативном акте республики. Между тем правовое определение коррупции необходимо для установления четких границ мерам по борьбе с этим явлением. Оно также позволит облегчить понимание того, какие уголовно наказуемые деяния должны быть отнесены к разряду коррупционных, а за какие некриминализованные деяния, отнесенные к коррупционным, должны быть предусмотрены другие виды ответственности - административная, гражданско-правовая, дисциплинарная и т.д. Кроме того, законодательное закрепление понятия "коррупция" позволит определить круг полномочий и масштаб деятельности различных субъектов борьбы с коррупцией, правильно скоординировать их усилия, направив в нужном направлении. Иначе трудно будет преодолеть практику деятельности правоохранительных органов, когда каждый из субъектов борьбы с коррупцией осуществляет ее, исходя из собственного понимания этого явления.

Таким образом, "речь идет о том, чтобы нам создать в стране слаженно действующую, основанную на демократических принципах систему, которая, действуя в полном соответствии и согласии с действующей Конституцией и законами, не зависела бы от субъективной воли тех или иных, пусть даже выдающихся руководителей и функционеров, а сама бы отторгала все то негативное и консервативное, что мешает движению нашего общества только вперед"¹.

¹ Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа: Доклад на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва. - Ташкент, 2000. - С.55 -56

Рассмотренные вопросы позволяют обосновать необходимость разработки Государственной программы, специально посвященной реформированию исполнительной власти в Республике Узбекистан.

Это Программа, являясь по существу частью правовой реформы в Республике Узбекистан, может, на наш взгляд, включать следующие направления работы:

создание органа, специально ориентированного на исследование состояния государственного управления и реформирования системы исполнительной власти;

разработка организационных мер по реорганизации действующей структуры органов исполнительной власти на государственном уровне;

организация работы по совершенствованию правового статуса обновленной системы органов исполнительной власти, включение в Программу правовой реформы пакета актов первоочередной важности;

организация координационных механизмов по реформированию системы исполнительной власти на местах;

меры по совершенствованию информационных процессов в системе исполнительной власти Республики Узбекистан, обеспечению информатизации этой ветви государственной власти Узбекистана;

меры по повышению эффективности организационно-правовых механизмов в деятельности органов исполнительной власти, по улучшению взаимодействия последней с другими ветвями государственной власти Узбекистана;

меры по комплексному обеспечению и постоянному управлению процессами развития системы исполнительной власти;

ориентация государственно-правовой науки на проведение исследований тенденций развития и природы государственной власти в условиях современного информационного общества.

ГЛАВА 1У. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ СОВРЕМЕННОЙ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

4.1. Судебная власть как независимая и самостоятельная ветвь государственной власти

Известный американский ученый-юрист Л. Фридмэн в своей монографии "American Law" ¹ начинает анализ трех ветвей власти не с законодательной и исполнительной (им посвящены ст.1 и 2 Конституции США), а с судебной, о которой речь идет в ст.3. И это не случайно. Дело в том, что в современных высокоразвитых и зарубежных странах судебная власть и формально, и фактически, как представляется, стала высшей государственной властью. Судебная власть, хотя и менее заметная, чем другие власти, зримо и незримо руководит ими. Такое положение объясняется теми полномочиями, которыми суды обладают, и тем местом, которые они занимают в политико-государственном процессе. Суды получили полномочия контролировать другие виды власти и выносить окончательные решения по жалобам на их действия.

И это не удивительно. Уже основоположники теории демократии (Дж. Локк, Дж. Мэдисон, Т. Джефферсон и др.) настаивали на независимости суда от руководящих деятелей и политиков, считая это необходимой гарантией соблюдения закона, неприкосновенности прав и свобод граждан.

Борьба судов за достойное место в государстве началась на родине современной демократии - в Великобритании. Именно здесь Великая хартия вольностей 1215 года содержала многочисленные положения о судах и судопроизводстве.² До революции ХУП века суды общего права во главе с главным судьей суда королевской скамьи Э. Коком выступили за ограничение королевского абсолютизма³. Знаменательным событием при этом становится принятие британским

¹ Фридман Л. Введение в американское право. – М., 1992

² Конституции буржуазных государств Европы. – М., 1957.. 169 – 173.

³ См.: Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. – М., 1996. - С. 11

парламентом Закона (Акта) о хабеас корпус в 1679 году, где была законодательно закреплена практика издания судами прерогативных приказов, направленных на защиту британцев от произвола королевской администрации¹

Правда, в современной Англии в виду особенностей ее государственного строя мы отмечаем верховенство судов только над исполнительной властью, что объясняется отсутствием в ней разделения властей в его классическом понимании. Здесь мы отмечаем верховенство Парламента, который сочетает в себе все три ветви власти. Через членов британского кабинета и правительства (их около 80), которые в обязательном порядке являются членами Парламента, последний осуществляет исполнительную власть. Парламент обладает и судебной властью, поскольку высшей судебной инстанцией в Великобритании является его палата лордов, точнее – ее апелляционное отделение.

В США через 99 лет после британской революции 1688 года – в 1787 году принимается Конституция, предусматривающая классическое разделение властей, которая сделала судебную власть действительно независимой и авторитетной. Раздел 2 ее ст.3 предусматривает, что «судебная власть распространяется на споры, стороной в которых являются Соединенные Штаты»². Таким образом, была сформулирована доктрина судебного контроля конституционности законов, которая затем постепенно была воспринята другими цивилизованными странами.

Полномочия по контролю над другими государственными учреждениями вслед за американскими судами получили и суды других стран. Так, раздел 4 статьи 19 Основного Закона Германии гласит: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд»³. В соответствие со статьей 92 здесь существует и Конституционный суд.

¹ См.: Конституции буржуазных государств Европы., 1957. – С. 186 – 197.

² Свод законов США - United States Code, 1988.

³ Конституции государств Европейского Союза, - М., 1997. – С. 187

Немало положений по судебной защите прав частных лиц предусматривает также и Конституция Италии. Ее статья 24 гласит: « Все могут в судебном порядке действовать для защиты своих прав и законных интересов...»¹. В Италии также имеется Конституционный суд. Подобное положение о полномочиях судебной власти имеется во многих других зарубежных странах.

Исключение в этом отношении, пожалуй, составляет Франция, Конституция которой ограничивает контрольные

¹ Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 426.

полномочия судов или же просто о них не говорит. К примеру, Конституционный совет Франции, который выступает как некий политико-судебный орган, вправе назвать неконституционным только не обнародованный органический закон.

«Суд как атрибут государственности на территории нынешнего Узбекистана имеет многовековую историю. Каким он был в далеком прошлом, более трех с половиной тысяч лет назад, то есть на начальных этапах государственности, к сожалению, достоверные сведения отсутствуют. В целом же, исходя из общей характеристики древней культуры, быта, традиций и нравственных начал народов Средней Азии, надо полагать, что судебские обязанности выполнялись авторитетными, уважаемыми, имеющими богатый жизненный опыт, людьми. Их решения по спорным, конфликтным случаям в обществе признавались безукоризненными и обязательными»¹.

Известно, что на территории всей Средней Азии на протяжении более десяти столетий действовали казийские суды, которые руководствовались законами шариата, а также бийские суды, принимавшие решения в соответствии с нормами народных обычаев и традиций.

После завоевания Средней Азии царской Россией здесь были созданы судебные органы, которые руководствовались законами Российской империи.

События, которые последовали после октября 1917 года, конечно, коснулись и судебной системы. Были образованы суды и трибуналы. Они руководствовались, «как указывалось в первых директивах советской власти, «пролетарским сознанием». Им разрешалось применять в своей деятельности законы царской России, если они не противоречили «интересам революции»².

Но постепенно формировались именно советские суды с их репрессивным и карающим направлением. Мир еще содрогнется от деятельности советских судов, которые и судами назвать трудно. Это скорее были судилища, не знающие сомнений.

¹ Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 191.

² Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 191.

Показательно в этом плане одно из постановлений Политбюро РКП (б) 1919 года «О главарях басмачей», в котором подчеркивалось: «обязать Среднеазиатское бюро ни в коем случае не выпускать из рук главарей басмачей и немедленно предавать их суду ревтрибунала, имея в виду применение высшей меры наказания»¹.

О независимости судей и правосудия говорить в то время не приходилось, так как они объявлялись выдумкой «буржуазных фальсификаторов». Вот как об этом писал печально известный прокурор СССР А.Я. Вышинский: «Когда мы отрицаем принцип «независимости» судей в пролетарском государстве, то мы отрицаем их независимость от пролетарского государства, от рабочего класса, от его общегосударственной политики. Мы отрицаем тем самым возможность существования в государстве какой-либо особой судебной политики в отличие от общегосударственной политики»².

Скорый суд – репрессии обеспечивали особые совещания и «тройки» в составе начальника управления НКВД области, первого секретаря обкома партии и прокурора области. Действовали также «двойки», спецколлегии и спецприсутствия. Только за один день 18 октября 1937 года «двойка» в составе Ежова и Вышинского «рассмотрела» материалы в отношении 551 человека и всех приговорила к расстрелу. Мало того: можно было обойтись даже без такой процедуры. К примеру, в октябре 1941 года 25 человек расстреляли по письму наркома внутренних дел. Это были крупные военнослужащие, их жены и родственники.

Выступая на открытии мемориального комплекса «Шахидлар хотирас», Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов сказал: «Чтобы представить масштабы трагедии 1937—1953 годов, достаточно вспомнить, что по Узбекистану были репрессированы почти 100 тысяч человек, из них 13 тысяч были расстреляны.

¹ Цит. По: Стецовский Ю.И. Судебная власть: Учебное пособие. – М., 2000. – С. 55

² Вышинский А.Я. Судостроительство в СССР. – М., 1936. – С. 117.

Среди этих людей с попраным человеческим достоинством, с загубленными судьбами были представители почти всех наций и народностей, проживающих в нашей стране.

А если учесть, сколько людей были отторгнуты от своих семей, сколько женщин остались вдовами, а детей — сиротами, станут еще более очевидными масштабы трагедии, которая постигла наш народ.”

Наш народ никогда не забудет, как прибывшие из центра во второй половине 80-х годов “десантники” осуществляли террор под видом “узбекского” и “хлопкового” дела. В результате более 5 тысяч человек были незаконно привлечены к уголовной ответственности.

На защиту нашего народа, в то время, когда вся мощь центральной прессы была направлена на формирование “образа врага” — узбеков, которые все поголовно представлялись мошенниками, ворами, взяточниками., встали многие честные люди В одном из интервью, опубликованном в центральной прессе, Расул Гамзатов сказал: “Думаю, это ошибка, когда коррупцию, преступления должностных лиц считают чисто национальным явлением. Народ не может быть преступником, но жертвой преступления он быть может”.

Во время разгула репрессий 80-х годов в защиту нашего народа выступил всемирно известный писатель и общественный деятель Чингиз Айтматов. На одном из форумов деятелей культуры бывшего Союза он также во всеуслышание заявил, что Узбекистан имел такое же влияние на Среднюю Азию, как в свое время Византия на европейские государства. Айтматов резко осудил преступную деятельность Центра и таких его приспешников, как Гдлян и Иванов.

Не удивительно, что на протяжении более чем 70 лет Советской власти проблема судебной власти не только не разрабатывалась, но и тщательно компрометировалась. «Это относится, прежде всего, к понятию права, естественному, а не дарованному характеру прав и свобод человека, к провозглашению их высшей ценностью и приоритетности их защиты, к ограниченности (связанности) государственной власти правом и вытекающей отсюда концепции разделения властей и

присущей такому разделению системой сдержек и противовесов, возможностью судебной власти защитить право от правонарушающих действий и решений, в том числе с возможностью заблокировать применение неконституционных и незаконных нормативных актов»¹.

И хотя проблемам осуществления правосудия в советской юридической науке уделялось немало внимания, правы те исследователи, которые не без основания считают, что в период господства административно-командной системы судебной власти не повезло как в правовой науке, так и в практике. Это подтверждается, в частности тем, что отсутствовал сам термин «судебная власть, который при Советах не получил официального признания: понятие судебной власти подменялось понятием «судебная система», а суд рассматривался главным образом как один из правоохранительных органов. «Сам термин судебной власти отсутствовал в нашем политическом, законодательном и научном лексиконе»².

Причину такого положения, как и основу утверждения, что в СССР никогда не было независимой и самостоятельной судебной власти, многие исследователи усматривают в бесцеремонном вмешательстве в судебную деятельность партийной и сросшейся с ней исполнительной власти. «Однако первопричиной отсутствия в СССР независимой и самостоятельной судебной власти, - считает В.М. Лебедев, - видимо, следует все же считать реализацию на конституционном уровне политико-правовой доктрины – «Вся власть Советам!»... Отсутствие признания на конституционном уровне судебной власти в качестве самостоятельной ветви государственной власти не создавало предпосылок для теоретической разработки понятия «судебная власть»³.

¹ Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития- СПб, 2001. – С.5 –6.

² Савицкий В.М. Организация судебной власти // Становление судебной власти в обновляющейся Росси. – М., 1997. – С. 3.

³ Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. – СПб,,2001. – С.13.

Обращаясь к иллюзиям, связанным с лозунгом «Вся власть Советам!», С.С. Алексеев пишет: «Казалось, стоит передать власть выборным представительным органам, и народ станет хозяином собственной судьбы. Но суть дела в том, что если бы вся власть оказалась в руках не партии, а Советов, мы получили бы тот же тоталитарный режим независимо от конкретных исторических условий, личностных качеств носителей этой власти и прочих обстоятельств. Потому что всевластие любого органа - прямой путь к тоталитаризму»¹.

Следовательно, не столько лозунг-утопия «Вся власть Советам!», сколько не признание на конституционном уровне принципа разделения властей, явилось причиной того, что вплоть до обретения независимости бывшими республиками СССР, идея становления и развития судебной власти оставалась неостребованной. Причем, «ей не следовали не потому, что она подсказала, наконец, идеальную схему распределения и сдерживания распирающих общественный организм сил, а потому, что она верно отражала растущую потребность во все большей специализации государственных функций»². В общем соглашаясь с данным утверждением, все же необходимо заметить, что более правы те авторы, которые подчеркивают, что дело не только в специализации, но и в необходимости обеспечения гарантированных конституцией прав граждан. Поэтому прав Б.С. Эбзеев, который утверждает, что проблема заключается «прежде всего не в рационализации государственной власти, а в обеспечении через рациональную организацию власти свободы и прав личности и возможности ее эффективного противостояния абсолютистскому государству и его агентам»³. Следовательно, истоки идеи разделения властей следует искать не в рациональности специализации различных

¹ Алексеев С.С. Вся власть ... никому! // Московские новости. – 1991. – 24 марта.

² Савицкий В.М., Ледах И.А. Правовое государство и разделение властей // Социалистическое правовое государство: концепция и пути развития. – М., 1990. – С.197.

³ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. – М., 1997. – С. 36–43.

государственных органов, а в гражданском обществе, которое нуждается в том, чтобы была обеспечена его свобода и безопасность. «Потребность разделения властей проистекает из природы подлинно гражданского общества. Это не только потребность, но и одно из важнейших, функциональных проявлений гражданского общества»¹.

Следует подчеркнуть, что для того чтобы успешно продвигаться по пути становления судебной власти как влиятельной и авторитетной силы, необходимы теоретические разработки, обосновывающие, для чего нужна судебная реформа, призванная утвердить судебную власть в государственном механизме в качестве самостоятельной, влиятельной и независимой силы.

И хотя проблемы судебной власти в последнее время становятся предметом исследования многих ученых Узбекистана, тем не менее очевидно, что если к понятию содержания деятельности и места в системе разделения ветвей государственной власти, таких как законодательная и исполнительная, наша правовая наука определила свое отношение, то у ученых и практиков пока еще вызывает серьезные затруднения четкое определение содержания судебной власти.

Суть деятельности этой своеобразной ветви государственной власти должна была разъяснить Конституция Республики Узбекистан 1992 года, впервые в истории нашей республики введшая главу XXII «Судебная власть Республики Узбекистан»². Но этого не произошло.

Не содержит определения судебной власти и Комментарий к Конституции Республики Узбекистан³.

Пленум Верховного суда Республики Узбекистан впервые дал следующее определение понятия судебной власти: «Судебная власть – это полномочия суда по рассмотрению

¹ Чеботарев Н. Принципы разделения властей. – Томск, 1997.. – С. 20.

² Конституция Республики Узбекистан. – Ташкент, 1992. – С.37.

³ Комментарий к Конституции Республики Узбекистан. – Ташкент, 1997 – С. 319..

уголовных, гражданских, хозяйственных дел и дел об административных правонарушениях на основе безусловного соблюдения принципа верховенства Конституции и законов Республики Узбекистан»¹.

Однако, как правильно отметили авторы книги «Судебная власть в Узбекистане: время реформ»: «Пленум Верховного суда в своем определении затронул важные функции судебной власти. Вместе с тем, на наш взгляд, его вряд ли можно считать всеобъемлющим и раскрывающим всю глубину замысла, заложенного законодателем в термин судебная власть»².

Данный пробел Конституции Узбекистана может быть устранен в ходе последующей работы над ее текстом, но лишь в том случае, если наша правовая наука даст четкий ответ на поставленные вопросы. Между тем, проблема эта очень не простая, и это станет понятным, если обратимся к опыту, накопленному в этом направлении, в других странах, особенно в странах СНГ. Принципиальная новизна понятия, отсутствие его в юридическом обиходе и науке (особенно советского периода) затрудняют четкое определение его содержания и порождают неоднозначную его трактовку. В многообразии существующих в науке подходов к определению судебной власти четко прослеживаются два направления.

Представителем первого, суть которого состоит в отождествлении власти с ее носителями, является русский ученый И.Я. Фойницкий, который считает, что судебная власть «образует систему подчиненных закону органов, призванных к применению закона в порядке судебного производства».³

Его позицию поддерживают Ю.А. Дмитриев и Г.Г. Черемных, которые определяют судебную власть как «систему государственных и муниципальных органов, обладающих

¹ Постановление Пленума Верховного суда РУз и Пленума Высшего хозяйственного суда Руз от 20 декабря 1996г. № 1. – Ташкент, 1997. – С. 132 –133.

² Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 199.

³ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 1. – СПб, 1996. – С.158.

предусмотренными законом властными полномочиями, направленными на установление истины, восстановление справедливости и наказание виновных, решение которых обязательны к исполнению всеми лицами, которых они касаются»¹.

Другой подход к определению судебной власти заключается в ее понимании как деятельности по рассмотрению судебных дел. Так, известный русский ученый С.В. Познышев определял судебную власть как ветвь власти государственной, принадлежащую органам, не несущим административных или законодательных функций и призванную «осуществлять закон, утверждать его господство в жизни, бороться с произволом и насилием... всесторонне рассматривать дело»².

В понятии судебной власти, представленном сторонниками обеих концепций, выделяются два ключевых момента. Во-первых, содержательный, который состоит в том, что судебная власть – это полномочия по разрешению возникающих в обществе конфликтов с использованием специальной процедуры. Во-вторых, организационный, который заключается в том, что это полномочие принадлежит исключительно судам. Однако противопоставление двух составляющих судебной власти беспредметно. Суд, судебная власть и правосудие – понятия, хотя и не тождественные, но взаимосвязанные: судебная власть реализуется в правосудии, а правосудие осуществляется только судом.

Наличие различных подходов к определению судебной власти вызывает в теории разногласия в толковании и других терминов, в частности затрудняет правильное определение функций и форм судебной власти. В научной юридической литературе нет ясности не только по вопросу о том, какие функции выполняет судебная власть и в каких формах она реализуется, но отсутствуют и четкие критерии, позволяющие

¹ Дмитриев Ю.А., Черемных Г.Г. Судебная власть в механизме разделения властей и защите прав и свобод человека // Государство и право. – 1997. - № *. – С. 48.

² Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. – М., 1913. – С. 87–88.

относить определенные виды судебной деятельности к категории функции или формы. Так, некоторые исследователи называют правосудие, надзор за судебной деятельностью нижестоящих судов со стороны вышестоящих, судебное управление, судебный контроль в области исполнительной власти, судебный конституционный контроль» **формами** осуществления судебной власти¹.

В.В. Скитович относит к **функциям** судебной власти некоторые из видов судебной деятельности – правосудие, юрисдикционный контроль, формирование судейского корпуса и руководство судебной практикой².

По мнению В.П. Божьева, **функцией** судебной власти является правосудие, а судебный контроль, формирование судебного корпуса, руководство судебной практикой - полномочия судебной власти, виды ее реализации³.

Как мы сумели убедиться, различные термины в определении форм и функций реализации судебной власти определяются не только различными взглядами на эти понятия, но и **разным пониманием самой сути судебной власти**. При этом мы хотим подчеркнуть, что к необоснованному отождествлению функций и форм деятельности судебных органов с функциями и формами реализации судебной власти закономерно приводит взгляд на судебную власть как на систему органов.

Между тем, исходя из общепринятого понимания функции, нетрудно прийти к выводу, что функции судебной власти – это основные направления ее реализации, которые выражают внутреннее содержание, роль и назначение судебной власти в обществе. Таким назначением, на наш взгляд, является защита прав и свобод человека и гражданина.

¹ Ржевский В.А. , Чепурнова М.Н. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. – М.,1998. – С.96

² См.: Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. – 1997. - № 1. – С. 150.

³ См.: Правоохранительные органы РФ / Под ред. В.П.Божьева. – М., 1996. – С. 42

Положения статей 2, 26, 43, 44 Конституции Республики Узбекистан означают, что Республика Узбекистан не только признает основные права и свободы человека, но и считает защиту прав и свобод своих граждан одним из основных направлений деятельности, то есть функцией, наличие которой у государства и позволяет характеризовать его как демократическое и правовое. Из содержания статьи 19 Конституции следует, что « права и свободы граждан, закрепленные в Конституции и законах, являются незыблемыми, и никто не вправе без суда лишить или ограничить их»¹

Конституция Республики Узбекистан провозгласила права и свободы человека высшей социальной ценностью и возложила на государство обязанность по их соблюдению и защите. В реализации этой государственной функции принимают участие все ветви власти, но центральное место во всем правозащитном механизме отводится судебной системе.

Таким образом, являясь ветвью государственной власти, судебная власть Республики Узбекистан выполняет государственную функцию защиты прав и свобод человека и гражданина. Права и свободы человека определяют не только смысл, содержание и применение законов и деятельность законодательной и исполнительной властей, но и смысл и содержание деятельности самой судебной власти. Перед судебной системой Узбекистана стоит задача огромной важности – заставить государственные органы уважать права человека, превратить абстрактные правовые нормы в реальные права и обязанности, обеспечить выполнение государством его обязанностей перед человеком.

Такой взгляд на судебную власть соответствует прогрессивным идеям, которые высказывались на протяжении многих лет известными учеными-юристами. В свое время И.Я.Фойницкий не без основания отмечал: « Государственная задача судебной власти – ограждение прав, законом дарованных, против всех нарушителей их. Суд ограждает права государственные, общественные и личные. Но в основании всех

¹ Конституция Республики Узбекистан. – Ташкент, 1992. – С.13.

прав личности лежит ее свобода. Поэтому естественно, что одной из важнейших функций судебной власти признается ограждение свободы личности, на стражу которой становится суд для устранения посягательств, направленных против нее как преступными действиями частных лиц, так и распоряжениями властей посторонних. Самостоятельной и независимой в отношении внешнем судебная власть может быть признана только там, где она в состоянии доставить действительную безопасность личной свободе против посягательств всякого рода»¹. «Стражем всех прав, огражденных законом», называл судебную власть приват-доцент Московского университета С.И. Викторский². А Н.П. Полянский писал: «Судебная власть должна быть снабжена полномочиями, достаточными для того, чтобы она была в состоянии доставить действительную безопасность личной свободе против посягательств на нее не только со стороны частных лиц, но и со стороны должностных»³.

Рассматривая судебную власть как исключительное полномочие по урегулированию социальных конфликтов, нельзя не признать, что это полномочие всегда направлено вовне, на противоречие между различными интересами в обществе, но не вовнутрь судебной системы. Судебная власть существует не для самоорганизации, а для упорядочения общественных отношений, установления гражданского мира, гармонизации интересов.

Поэтому мы разделяем точку зрения В.А. Лазаревой, которая утверждает: «Не отрицая важности руководства со стороны вышестоящих судов деятельностью нижестоящих, судебного управления и т.д., подчеркнем, что эти виды деятельности не соответствуют сущности судебной власти как особому полномочию по урегулированию социальных конфликтов. В связи с этим относить к функциям или формам судебной власти те полномочия судебных органов или отдельных звеньев судебной системы, которые не направлены на

¹ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства – СПб, 1996. - Т.2. С.183 –184.

² Викторский С.И. Русский уголовный процесс. – М., 1997. – С. 86.

³ Полянский Н.П. Очерки общей теории уголовного процесса. – М., 1927. – С. 31.

урегулирование общественных отношений или связаны с ним косвенно, неправомерно»¹. Тем более некорректно говорить о судебной власти в связи с осуществлением судами деятельности по обобщению судебной практики, руководству судебной деятельностью, контролю за организацией работы судебных органов и т.п. Эта деятельность не направлена на разрешение социальных конфликтов и не выражает существа судебной власти и ее роли в обществе.

Мы считаем необходимым так подробно рассматривать проблему определение судебной власти, так как это имеет важное теоретическое и практическое значение. Точное уяснение смысла и содержания многочисленных терминов, связанных с понятием судебной власти, на наш взгляд, не может восприниматься лишь как спор о терминах. Сложное и многогранное явление, каким является судебная власть, имеет право на научно обоснованный анализ всех связанных с ним понятий, размежевание сходных явлений и установление взаимосвязей между ними. Такой подход позволит глубже проникнуть в существо понятия судебной власти, рассмотреть все составляющие этого явления.

Итак, судебная власть есть исключительное правомочие специальных органов государства, состоящее в рассмотрении и разрешении в особой процессуальной форме социальных конфликтов правового характера, направленное на защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина. Судебная власть осуществляется в форме правосудия (конституционного, административного, гражданского и уголовного производства) и имеет своей единственной функцией защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Теперь, когда мы определили понятие судебной власти как самостоятельной ветви государственной власти, заметим, что практически во всех государствах мы имеем единую законодательную и единую исполнительную власти. Однако в отличие от этого во многих странах, как считают некоторые исследователи², существует разделенная судебная власть, когда на высшем уровне низовые суды нередко подчиняются различным верховным судебным инстанциям, что несколько ослабляет их по сравнению с другими ветвями власти. Не в

¹ Лазарева В.А. Судебная власть и уголовное судопроизводство // Государство и право. – 2001. - №5. –С. 49 –50.

² См., например: Никеров Г.И. Судебная власть в правовом государстве (опыт сравнительного исследования) // Государство и право. – 2001. - № 3. – С. 16 –20.

полной мере разделяя эту точку зрения, считаем, что не все здесь столь однозначно, тем не менее мы приводим ее.

Так, по мнению Г.И. Никерова, **неразделенная** судебная власть существует преимущественно в странах англо-американской системы права: Великобритании, США, Канаде, Австралии, Индии, Японии, Филиппинах и в других странах, особенно тех, кто в прошлом были британскими колониями или перенявших англосаксонскую модель.

Разделенная судебная власть присутствует главным образом в странах с франко-германской системой права. Наибольший вклад в разделение судебной власти внесла Франция, управление которой всегда было более централизовано, чем, скажем, в Великобритании. Чем это объясняется? Франция вообще долгое время была классической абсолютной монархией. И здесь отсутствовала даже обособленная представительная законодательная власть, не говоря уже о судах, которые находились в крайне приниженном положении.

В Англии уже с 1265 года существовал парламент, который постепенно начал ограничивать королевскую власть, что позволило и судам быть сравнительно самостоятельными и независимыми.

Интересно, что различные историко-политические условия обусловили в этих двух странах и различное поведение их граждан. Если англичане в определенных случаях предпочитали обращаться в суд, то французы при этих же обстоятельствах брались за оружие, поскольку парижский и другие парламенты (высшие суды до революции 1789 г.) и иные суды при попытках противопоставить себя королю не могли защитить своих подданных от произвола королевской администрации.

Мало того, когда англичане сочли защиту своих прав в судах общего права недостаточной, они создали в XIУ веке новые суды – суды справедливости¹, которые постепенно слились с судами общего права в единую систему.

¹ См.: Wolker R. J. The English Legal system. – Butterworths. 1976. – P. 40 -41

Когда же во Франции при Людовике ХУ королевская власть столкнулась сопротивлением судов своим реформам, она не пошла по пути их реформирования. Деятели Французской революции, встретив такое же сопротивление со стороны судов, также не стали их реформировать, но пошли по пути ограничения их полномочий. Даже французская Декларация прав человека и гражданина ничего не говорит о судах¹. Ныне действующий Закон от 16 –24 августа 1790 года предусмотрел такой вариант разделения властей: «Судебные функции отделены и останутся навсегда отделенными от функций административных; судьи не могут под угрозой наказания за должностное преступление нарушать каким-либо образом деятельность административного корпуса, а также вызывать в суд представителей администрации в связи с выполняемыми ими функциями»². Через пять лет это было подтверждено другим актом – Декретом от 16 фруктидора III года Республики: «Повторно запрещается судам ознакомление с какой бы то ни было деятельностью администрации»³. Этот декрет является также действующим.

В итоге государственная администрация во Франции была бесконтрольной, пока правовой вакуум не взялся заполнить Наполеон Бонапарт. В 1799 году он учредил Государственный совет, а через год – советы префектур. Сначала эти органы действовали как консультативные, затем получили контрольные полномочия и постепенно превратились в административные суды. Так была создана административная юстиция, полностью отделенная от судов общей юрисдикции.

Подводя итог борьбе французов с их судами, член Госсовета Р. Газье считает, что во Франции «никогда не возникала судебная власть», а его соотечественники – ученые Р.Бур и П. Миньяр отмечают, что «судебный институт пользуется определенными полномочиями. Полномочиями, а не властью»⁴.

¹ Конституции буржуазных государств. С. 945 –946.

² Ведель Ж. Административное право Франции. – М., 1973. – С.69.

³ Там же.

⁴ Судебные системы западных государств. – М., 1991. – С.160.

Еще более чем во Франции, судебная власть разделена в Германии, Конституция которой предусматривает кроме Федерального конституционного суда также Федеральную судебную палату (верховный суд для судов общей юрисдикции), федеральные административный, финансовый, трудовой и социальные суды. Федерация также вправе учреждать военно-уголовные суды, суды для государственных служащих по разбору дел в дисциплинарном порядке и рассмотрению жалоб, суд для правовой защиты коммерческой деятельности. Все эти суды независимы друг от друга.

Такая дробность, партикуляризм власти - историческая особенность Германии, так как во все времена она представляла собой множество больших и малых государств. Каждое из них было авторитарным или тоталитарным образованием с полностью подчиненными исполнительной власти судами. Это привело к пагубным последствиям. Традиционно разделенная и слабая судебная власть не могла противостоять агрессивным военным, помешать установлению тоталитарного режима, что привело немецкую нацию к поражению в двух мировых войнах XX века.

Не без основания многие исследователи считают (и мы разделяем эту точку зрения), что разделение судебной власти помимо ее ослабления имеет и ряд других недостатков, одним из которых является трудности распределения компетенции между

системами различных автономных систем. В связи с чем возникают трудности для граждан с выбором именно того суда, в который необходимо обратиться с иском. Между судами различных видов здесь возникает нездоровое соперничество за приоритет.

Кроме того, в странах с единой высшей судебной инстанцией возможности проникновения коррупции существенно ограничиваются.

На наш взгляд, судебная защита может стать полной и эффективной лишь при условии подлинной самостоятельности

судебной власти и реальной независимости судей, как основных гарантий прав и свобод граждан.

Глава XXII Конституции Республики Узбекистан посвященная судебной власти, содержит принципиально важные положения, гарантирующие независимость судей и реализацию других принципов правосудия в республике. Основной функцией судебных органов является осуществление правосудия.

Независимая судебная власть является важной составной частью государственной власти, которая основной своей целью ставит благополучие и свободу народа, защиту его прав и достоинства. Однако история развития и становления всех демократических государств в мире показала, что принимаемые в этом направлении и с этой целью законы, кодексы, акты и даже конституции мало что значат, если судьи ограничены в вынесении решения в соответствии с законом, то есть если отсутствует или недееспособна судебная власть.

Надо отметить, что о судебной власти у нас всерьез стали говорить лишь после того, как были приняты и взяты на вооружения в Конституции Республики Узбекистан 1992 года принцип разделения властей. До этого даже сам термин "судебная власть" напрочь отсутствовал в нашем политическом, законодательном и научном лексиконе.

Основные принципы независимости судебной власти заложены в Конституции Республики Узбекистан.. В ней признается разделение ветвей власти, независимая и беспристрастная судебная система, справедливое судебное разбирательство (приговор может быть вынесен на основании доказательств, а не признания обвиняемого), равенство всех перед законом, независимо от пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, социального происхождения, убеждений, личного и социального положения.

«За годы независимости в области либерализации и демократизации судебно-правовой сферы сделаны значительные шаги, в том числе заложены законодательные основы судопроизводства, создания подлинно независимой, самостоятельной судебной системы. Приняты законы «О судах», «Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права

и свободы граждан», «Об адвокатуре», «О гарантиях адвокатской деятельности» и другие законодательные акты, направленные на усиление судебной защиты прав и интересов граждан, юридических лиц, демократизацию судебной системы»¹.

Однако, по справедливому замечанию Президента Ислама Каримова, «несмотря на бесспорные достижения, сама судебноп-правовая система все еще продолжает ощущать на себе пережитки советского прошлого. Вернее сказать, принятые законы и нормы судопроизводства все более отвечают международным общепринятым демократическим нормам, но, к сожалению, мало что меняется в менталитете, мышлении самих судей, работников прокуратуры и следственных органов – одним словом, тех, кто должен реализовывать вновь принятые законы»².

Судебная власть в Узбекистане, до обретения независимости самая слабая и приниженная, должна занять достойное место, быть главным стражем Конституции, закона и порядка, основным гарантом личных прав и свобод граждан. Определенные возможности для этого ей предоставляет Конституция и наше новое законодательство.

4.2. Судебная система Узбекистана и организационное обеспечение ее деятельности

Судебная власть организационно воплощается в судебной системе. Значимость проблемы организационного построения системы органов, реализующих судебную власть, проявилась, в частности, в том, что согласно статье 107 Конституции Республики Узбекистан такая система должна устанавливаться Конституцией и законами нашей республики. Как известно, системой принято называть связанное целое, образованное взаимоподчинением и согласованностью составляющих его частей (элементов). В науке, технике, искусстве под системой

¹ Убайдуллаева Р.А. Социальный и профессиональный портрет судьи // Илмий-Амалий конференция материаллари. – Ташкент, 2002. – С.23.

² Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане: Доклад на 1X сессии Олий Мажлиса // Народное слово. – 2002. –30 августа.

понимают взаимосвязь представлений, понятий, идей, норм, подчиненных какому-либо руководящему принципу. Значит, и о системе принципов, в том числе и о системе принципов организации и деятельности судебной власти (принципов правосудия), можно говорить лишь в том случае, когда установлены взаимоподчинение и согласованность их, а также подчинение какому-либо руководящему принципу, или определено, что все эти принципы вытекают из взаимодействия нескольких основополагающих принципов. Именно в этом заключается главное отличие системы принципов от их списка, перечня и совокупности.

При этом система принципов организации и деятельности суда должна строиться из взаимодействия трех главнейших принципов, которые подчиняют себе и согласуют между собой все остальные и определяют природу и характер всего судоустройства и судопроизводства. Ими должны быть признаны: принцип демократизма, принцип законности, принцип обеспечения установления объективной истины и правильного применения закона.

При этом *судебную систему* - можно определить как совокупность судебных учреждений данного государства, основанную на единых принципах организации и деятельности, связанную единством целей и задач, с четко обозначенной компетенцией каждого звена, позволяющей выделить вышестоящий суд.

. С этой точки зрения - *суд* - независимый от иных публично- и частноправовых структур орган судебной власти, деятельность которого направлена на установление истины, восстановление справедливости, разрешение споров и наказание виновных лиц в форме, установленной законом.

А правосудие - это специфическая, присущая только судам форма осуществления властных полномочий органами судебной власти, завершающаяся принятием судебных решений, обязательных для исполнения всеми лицами, в отношении которых они выносятся.

Как мы уже говорили, в Конституции Республики Узбекистан этой ветви власти посвящена Глава XXII "Судебная

власть Республики Узбекистан", ст.106 которой гласит: "Судебная власть в Республике Узбекистан действует независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий, иных общественных объединений".

Согласно статье 107 Конституции Узбекистана судебная система в Республике Узбекистан состоит из Конституционного суда Республики Узбекистан, Верховного суда Республики Узбекистан, Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан, Верховного суда Республики Каракалпакстан, Хозяйственного суда Республики Каракалпакстан, избираемых сроком на 5 лет, областных, Ташкентского городского, районных, городских и хозяйственных судов, назначаемых на тот же срок.

Мы согласны с авторами книги «Судебная власть в Узбекистане: время реформ», что «исходя из анализа положений Конституции, закона «О судах», «закона «О Конституционном суде» ... все суды следовало бы сгруппировать в три подсистемы. В одну из них входит Конституционный суд Республики Узбекистан, в другую - Верховный суд Республики Узбекистан и суды общей юрисдикции, в отношении которых он осуществляет судебный надзор, а в третью – Высший хозяйственный суд Республики Узбекистан и поднадзорные ему хозяйственные суды»¹.

Конституционный суд Республики Узбекистан. Конституционный контроль относится к одному из средств обеспечения верховенства конституционных предписаний, которое принято расценивать как признак демократического государства.

Судьба конституционного контроля, осуществляемого органами судебной власти, в нашей стране была непростой. В годы советской власти о конституционной юрисдикции не могла быть и речи.

После обретения независимости в Узбекистане первоначально Конституционная юрисдикция была возложена на Комитет Конституционного надзора. Принятая 8 декабря 1992

¹ Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 231

года Конституция Республики Узбекистан предусмотрела необходимость учреждения Конституционного суда.

«6 мая 1993 года двенадцатая сессия Верховного Совета приняла закон «О Конституционном суде Республики Узбекистан». Но в соответствии с Постановлением Верховного Совета от 7 мая 1993 года функции Конституционного суда временно были возложены на состав Комитета конституционного надзора. Это решение связывалось с предстоящими выборами Олий Мажлиса Республики Узбекистан и целесообразностью избрания Конституционного суда новым парламентом»¹

30 августа 1995 года в Узбекистане был принят закон «О Конституционном суде Республики Узбекистан»², в соответствии с которым он является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Он рассматривает дела о конституционности актов законодательной и исполнительной власти.

Конституционный суд Республики Узбекистан:

а) определяет соответствие Конституции Республики Узбекистан законов республики Узбекистан и иных актов, принятых Олий Мажлисом Республики Узбекистан, указов Президента Республики Узбекистан, постановлений правительства и местных органов государственной власти, межгосударственных договорных и иных обязательств Республики Узбекистан;

б) дает заключение о соответствии Конституции Республики Каракалпакстан Конституции Республики Узбекистан, законов Республики Каракалпакстан - законам Республики Узбекистан;

в) дает толкование норм Конституции и законов Республики Узбекистан;

¹ Балтаев А.Р. Судебная власть в Республике Узбекистан. – Ташкент, 1997. – С. 4

² См.: Новые законы Республики Узбекистан. Вып. 11. – Ташкент, 1996. – С. 87.

г) рассматривает другие дела, отнесенные к его компетенции Конституцией и законами Республики Узбекистан.

Основными принципами деятельности Конституционного суда является приверженность Конституции Республики Узбекистан, принципам независимости, коллегиальности, гласности и равенства прав судей.

«Независимость Конституционного суда обеспечивается тем, что судьи в течение всей деятельности подчиняются только Конституции. Принимая решение, они могут выразить свою правовую позицию, свободную от соображений практической целесообразности, политических склонностей и других посторонних воздействий. Вмешательство в деятельность Конституционного суда со стороны каких-либо административных, государственных или общественно-политических структур противозаконно и влечет за собой ответственность...

Гласность работы Конституционного суда обеспечивается тем, что его заседания проходят, как правило, в открытой форме.

Коллегиальность основывается на том, что все решения Конституционного суда принимаются коллегиально, в составе не менее четырех судей. Судья не вправе не участвовать в голосовании. Решение Конституционного суда считается принятым, если за него проголосовало большинство из присутствующих на заседании судей.

Равенство прав судей Конституционного суда основано на том, что в соответствии со ст. 8 вышеназванного Закона при рассмотрении вопросов и голосовании по ним Председатель Конституционного суда, его заместитель и члены Суда имеют равные права»¹.

Прошедшие годы показали, насколько правильным и обоснованным было решение об учреждении в Узбекистане Конституционного суда как абсолютно нового для нашей республики правового института. Его деятельность способствовала укреплению демократии и законности, положила

¹ Балтаев А.Р. Судебная власть в Республике Узбекистан. – Ташкент, 1997. – С. 8-9.

начало отечественной конституционной юстиции. С его появлением был создан не только действенный механизм защиты Конституции. По сути дела впервые в нашей республике появился государственный орган, способный на основании закона ограничивать и законодательную, и исполнительную власть, а подчас и твердо усмирять политиков, апеллирующих к политической целесообразности, а не к нормам права. Еще неокрепшая наша государственная власть осознанно и ответственно пошла на такое самоограничение. И это очень важный фактор.

Конституционный суд доказал возможность независимого, основанного только на законе судопроизводства и тем самым не просто поднял планку судейской работы, но во многом помог профессиональному становлению и других судов республики.

Верховный суд Республики Узбекистан. В структуре органов судебной власти Республики Узбекистан значительная роль принадлежит Верховному суду. По случаю 70-летия организации Верховного суда Президент Ислам Каримов отметил важность деятельности его в укреплении законности в нашей республике, защите прав и интересов граждан, в обеспечении справедливого суда,. Он особо отметил при этом, что общественные процессы, происходящие сегодня в нашей жизни, принятие Конституции дали возможность создания на практике сильной судебной власти, обеспечения независимого справедливого суда, что является основным фактором построения демократического правового государства, служащего интересам людей¹

В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан 1992 года и законом Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) 2001 года Верховный суд Узбекистана является высшим органом судебной власти в сфере уголовного, гражданского и административного судопроизводства. Он состоит из председателя, его первого заместителя и заместителей, председателей судебных коллегий, судей,

¹ См.: Каримов И.А. Работникам Верховного суда Республики Узбекистан // Народное слово. – 1994. – 7 декабря.

народных заседателей и действуют в составе Пленума Верховного суда, Президиума Верховного суда, Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам, Военной коллегии и обладает правом надзора за судебной деятельностью верховных судов Республики Каракалпакстан, областных, межрайонных, городских, районных и военных судов.

Пленум Верховного суда Республики Узбекистан согласно закону Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) от 2001 года является высшей судебной инстанцией и действует в составе судей Верховного суда Республики Узбекистан и председателей верховных судов Республики Каракалпакстан. Порядок созыва, полномочия, порядок рассмотрения дел, постановления его Пленума и другие вопросы рассматриваются в указанном законе (статьи 13 - 22)

Президиум Верховного суда Республики Узбекистан согласно закону Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) 2001 года образуется из числа судей Верховного суда Республики Узбекистан, в количестве, определяемом Пленумом Верховного суда Республики Узбекистан. Количественный состав Президиума Верховного суда определяется им с учетом объема и характера его работы. Президиум Верховного суда в пределах своих полномочий рассматривает дела в порядке надзора; анализирует материалы обобщенной судебной практики; утверждает по представлению председателя Верховного суда составы судебных коллегий по гражданским и уголовным делам; заслушивает доклады председателей верховных судов Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентских городских судов, Военного суда Республики Узбекистан о деятельности этих судов и о практике применения законодательства; рассматривает вопросы организации работы судебных коллегий и аппарата Верховного суда Республики Узбекистан.; осуществляет иные полномочия в соответствии с законом.

Президиум Верховного суда республики проводит свои заседания не реже одного раза в месяц, которые правомочны при наличии большинства его членов. Постановления Президиума по

конкретным делам принимаются в порядке, установленном статьей 18 настоящего Закона и подписываются председательствующим.

Судебные коллегии Верховного суда Республики Узбекистан в соответствии с законом Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) от 13 февраля 2001 года рассматривают в пределах своих полномочий дела по первой инстанции и в апелляционном, кассационном порядке и порядке надзора; изучают и обобщают судебную практику; разрабатывают предложения по совершенствованию законодательства; анализируют судебную статистику; осуществляют иные полномочия в соответствии с законом

При рассмотрении дел по первой инстанции каждая судебная коллегия действует в составе председательствующего - председателя суда, или его заместителя (как правило, он является и председателем коллегии), или члена суда - и двух народных заседателей.

Председатель Верховного суда Республики Узбекистан .В соответствии с Конституцией республики 1992 года он избирается Олий Мажлисом по согласованию с Президентом Республики Узбекистан. Он в соответствии с законом осуществляет организационное руководство деятельностью Верховного Суда Республики Узбекистан; вносит протесты на решения, приговоры, определения и постановления по судебным делам в пределах и порядке, установленных законом; истребуют дела для проверки в порядке надзора; приостанавливает исполнение решения по гражданским делам, по которым он вправе вносить протесты; созывает Пленум и Президиум Верховного суда Республики Узбекистан и председательствует на их заседаниях; распределяет обязанности между заместителями; возбуждает дела о дисциплинарной ответственности судей судов Республики Узбекистан; организует работу по повышению квалификации судей, других работников суда и народных заседателей; по обобщению судебной практики и ведению судебной статистики; ведет личный прием и организует работу по приему граждан и рассмотрению заявлений и жалоб; вносит представление в высшую квалификационную

коллегию на решения квалификационной коллегии судей; руководит работой аппарата суда, принимает и увольняет с работников суда; осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.(статья 26)

Первый заместитель, заместители председателя Верховного суда Республики Узбекистан осуществляют в соответствии с распределением обязанностей руководство работой суда; могут председательствовать в заседаниях судебной коллегии Верховного суда республики Узбекистан; ведут личный прием граждан; истребуют судебные дела для проверки и надзора; организуют работу по обобщению судебной практики, анализу судебной статистики; в случае отсутствия председателя Верховного суда Республики Узбекистан его полномочия осуществляет первый заместитель председателя, а при отсутствии и первого заместителя - один из заместителей председателя; осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.(статья 27)

Председатели судебных коллегий Верховного суда Республики Узбекистан организуют работу судебных коллегий; председательствуют на их заседаниях; представляют Президиуму Верховного суда Республики Узбекистан доклады о деятельности судебных коллегий; истребуют судебные дела для обобщения судебной практики; осуществляют другие полномочия, предоставленные им законодательством.

Межрайонный, районный (городской) суд по гражданским делам. Районный (городской суд) суд по уголовным делам Согласно закону Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) 2001 г. межрайонный, районный (городской) суд по гражданским делам состоит из председателя и судей.

Районный (городской) суд по уголовным делам состоит из председателя суда, судей и народных заседателей.

При районном (городском) суде по уголовным делам состоят судьи по административным делам. (статья 36)

Межрайонный, районный (городской) суд по гражданским делам рассматривает гражданские дела, отнесенные законом к его компетенции.

Районный (городской) суд по уголовным делам рассматривает уголовные дела и дела об административных правонарушениях, отнесенные законом к его компетенции (статья 37)

В соответствии с законом Узбекистана "О судах" (новая редакция) председатель межрайонного, районного (городского) суда по гражданским делам, районного (городского) суда по уголовным делам председательствует на судебных заседаниях; распределяет дела между судьями; ведет личный прием и организует работу по приему граждан и рассмотрению заявлений и жалоб; руководит обобщением судебной практики и ведением судебной статистики, вносит представления в государственные органы, общественные объединения и должностным лицам об устранении нарушения законов, причин и условий, способствующих совершению правонарушений; организует работу по повышению квалификации работников суда и народных заседателей; руководит работой аппарата суда, принимает и увольняет работников; осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.

При отсутствии председателя межрайонного, районного (городского) суда по гражданским делам, районного (городского) суда по уголовным делам его полномочия по решению соответствующей квалификационной коллегии судей могут быть возложены на одного из судей (статья 38)

Таким образом, как мы смогли убедиться, Конституция Республики Узбекистан, а также закон Республики Узбекистан "О судах" положительно решили назревшие проблемы становления и развития судебной власти в нашей республике.

Теперь остановимся на некоторых вопросах, касающихся основных направлений практической деятельности районных и городских судей Республики Узбекистан по укреплению законности и правопорядка. Необходимо отметить, что общий объем судопроизводства в 2000 году оставался высоким и имел устойчивую тенденции роста. Из всего того, что сказано выше, следует, что необходимо улучшить деятельность судебных органов с целью повышения его роли в защите прав и законных интересов граждан наших республик.

Военные суды Республики Узбекистан. Особое место в системе судов общей юрисдикции занимают военные суды.

Надо отметить, что к началу судебной реформы сложилось положение, в результате которого практически ни одна статья Положения "О военных трибуналах " 1958 года не могла действовать в связи с противоречием действующему на этот период законодательству, в том числе и Конституции Республики Узбекистан 1992 года. Однако при этом у некоторых законодателей и вообще юристов возникли сомнения, насколько военные суды соответствуют требованиям надлежащего судебного органа, способного обеспечить независимое и справедливое правосудие. В качестве аргумента приводилась общая отсылка к позиции Европейского Суда по этому вопросу, но без каких-либо конкретных решений или четко сформулированной позиции Суда.

Между тем ссылка на позицию Европейского суда была необоснованной. Конечно, Европейская комиссия по правам человека неоднократно обращалась к проблеме военных трибуналов на предмет соответствия их судебному органу. Но пришла к выводу, что если судьи военных трибуналов назначаются на должность и лишаются должности в том же порядке, что и судьи гражданские, если они не обязаны отчитываться перед военным начальством в том, как они отправляют правосудие, то такие судьи в достаточной мере независимы. В законе Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) 2001 года военным судам посвящена Глава 4 "Военные суды".

Система военных судов Республики Узбекистан состоит из военной коллегии Верховного суда Республики Узбекистан, окружных и территориальных военных судов.

Военная коллегия Верховного суда Республики Узбекистан состоит из председателя Военной коллегии, являющегося по должности заместителем председателя Верховного суда Республики Узбекистан, заместителя председателя Военной коллегии.

Военный суд Республики Узбекистан действует на правах областного суда и состоит из председателя, заместителя председателя, судей и народных заседателей.

Окружной и территориальный военные суды действуют на правах районного суда и состоят из председателя, судей, народных заседателей, а при необходимости - и заместителя председателя суда. (Статья 40).

Военные суды республики Узбекистан рассматривают дела о преступлениях, совершенных военнослужащими Министерства обороны, Комитета по охране государственной границы, Службы национальной безопасности, Министерства по чрезвычайным ситуациям, войск Министерства внутренних дел Республики Узбекистан и других воинских формирований, создаваемых в соответствии с законодательством, а также военнообязанными во время прохождения ими учебных сборов;

гражданские дела по искам военнослужащих к командованию воинских частей, соединений и объединений, органов военного управления и жалобы на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих права и свободы военнослужащих;

все гражданские и уголовные дела в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют суды общей юрисдикции;

дела, касающиеся государственных секретов;

иные дела в соответствии с законодательством. (Статья 41).

Военные суды первого звена судебной системы, как и суды общей юрисдикции, образуются по территориальному принципу, а не по их ведомственной принадлежности к Вооруженным Силам. Это дало возможность гарантировать независимость военных судов от возможного влияния военного командования и обеспечить верховенство закона в Вооруженных Силах Узбекистана.

Однако для обеспечения еще большей независимости военных судов, в целях оградить судью от возможного влияния военного командования, необходимо также, чтобы воинские звания судьям присваивались не министром обороны, как это

имеет место в других странах, в частности – В Российской Федерации.¹

В соответствии со статьей 42 настоящего Закона организация деятельности военных судов определяется законодательством.

Хозяйственные суды Республики Узбекистан

После провозглашения независимости Узбекистана судебная система республики претерпела глубокие изменения. Одним из главных достижений судебно-правовой реформы явилось то, что органы по разрешению экономических споров – арбитражи приобрели статус судебных органов.

Как известно, до обретения независимости 1 сентября 1991 года и принятия Конституции Узбекистана 1992 года хозяйственные споры разрешались органами государственного Арбитража, которые были придатком административно-командной системы и подчинялись исполнительной власти. И только после провозглашения независимости нашей республики, в период построения демократического государства, создана система хозяйственных судов, на которых Конституцией возложено разрешение возникающих в экономической сфере и в процессе управления хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями, основанными на различных формах собственности, а также между предпринимателями..

В развитие положений Основного Закона были приняты закон Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) и Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Узбекистан.

Следует отметить, что в условиях проведения экономической реформы и создания демократического правового государства резко возрастает роль и значение хозяйственного суда. В изучаемый период в сфере производства, да и вообще в экономической жизни Узбекистана, произошли коренные

¹ См.: Мирзаев Т.К. Военные суды независимого Узбекистана, верховенство закона в их деятельности // Давлат ва жамият демократик янгилиниш боскичида суд хокимияти мутакиллигини таъминлашнинг долзарб муаммолари. – Ташкент, 2002. – С.101, 105.; Собрание законодательства Российской Федерации. № 26 от 28.06.99. Ст. 3170

изменения: плюрализм форм собственности, защита частной собственности государством, новые законы "О земле", "О собственности", "О предприятиях и учреждениях" - вызвали необходимость реорганизации судопроизводства в области экономических отношений.

В условиях перехода экономики на рыночные отношения основным средством экономических связей и отношений является договор, без соблюдения которого ни одно предприятие или организация не могут осуществлять свою производственную деятельность. Выполнение условий договора при наличии спора между хозяйствующими субъектами различных форм собственности и призван обеспечить *Высший хозяйственный суд*.

Если обратиться к истории вопроса, то следует сказать, что в Основном Законе УзССР 1936 года арбитражный или хозяйственный суд вообще не значился. Оно и понятно - все решалось партийными органами и их функционерами в условиях тотальной государственной собственности. Понятие государственного арбитража появилось лишь в Конституции УзССР 1978 года. В соответствии со статьей 152 органами Госарбитража в пределах их компетенции осуществлялось разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями, организациями.

Кроме этих конституционных норм в Узбекистане никаких других нормативно-правовых актов по отношению к Госарбитражу не имелось. Госарбитраж в Узбекистане в те годы руководствовался Положением об органах Госарбитража в Узбекистане, утвержденным 26 августа 1980 года.

Кроме того, данное Положение было принято правительством Узбекистана после согласования его с Госарбитражем при Совмине Союза ССР. В основу его были положены Правила рассмотрения хозяйственных споров Госарбитражами, утвержденные Совмином СССР от 5 июня 1980 года, что исключало возможность Узбекистана по-своему, исходя из собственных обстоятельств, решать свои проблемы в сфере хозяйствования.

Однако и в эти годы в Узбекистане все же ведется поиск путей совершенствования хозяйственной деятельности. Так, 26 июня 1991 года в Узбекистане был принят на 6-й сессии XII созыва ВС закон "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона)", согласно которому в Узбекистане впервые за все время существования был учрежден Арбитражный суд. В Конституции республики 1978 года статья 152 была изложена в следующей редакции: "Разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями осуществляется Арбитражным судом Узбекистана в пределах его компетенции". Председатель Арбитражного суда согласно этой конституционной норме избирался Верховным Советом республики по представлению председателя последнего, сроком на 10 лет. Арбитры арбитражного суда назначались Президиумом ВС по представлению председателя Арбитражного суда.

Конечно, этим положением Конституции были решены лишь общие и организационные вопросы Арбитражного суда, что было явно недостаточным. И поэтому после обретения независимости 20 ноября 1991 года был принят закон Республики Узбекистан « Об арбитражном суде и порядке разрешения хозяйственных споров, в котором, помимо освещения вопросов, связанных с задачами, статусом и деятельностью арбитражных судов, нашел отражение и порядок разрешения хозяйственных споров

Закон определял права и обязанности всех арбитров Высшего арбитражного суда Узбекистана, арбитражных судов Каракалпакстана и областей. Для рассмотрения важнейших вопросов деятельности арбитражных судов, других органов, разрешающих хозяйственные споры, действовал Пленум Высшего арбитражного суда, в состав которого также вошел председатель Арбитражного суда Каракалпакстана. Пленум Арбитражного суда Узбекистана имел право заслушивать доклады председателя Арбитражного суда Каракалпакстана.

Следует подчеркнуть, что прежний Арбитраж был органом не только разрешающим хозяйственные споры, но и выполняющим определенные надзорно-управленческие задачи,

в том числе и контроля за заключением и исполнением договоров. Он также имел право издавать отдельные нормативно-правовые акты.

После принятия Конституции 1992 года в Узбекистане в разрешении возникающих в экономической сфере и в процессе управления хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями, организациями, основанными на различных формах собственности, а также между предпринимателями, осуществляется *Высшим хозяйственным судом Республики Узбекистан*.

«Основное отличие новых хозяйственных судов от бывшего государственного арбитража заключается в том, что последний защищал, прежде всего, интересы государства. Деятельность Госарбитража, исходя из характера прежней экономики, признает лишь две формы собственности на средства производства - государственную и колхозно-кооперативную. При конституционном признании различных форм собственности и равных правах собственников разрешить хозяйственный спор между ними мог, естественно, только суд, независимый от местных властей, в ведении которых находилась экономика. Такими судами явились хозяйственные суды»¹

Высший хозяйственный суд Республики Узбекистан является высшим органом судебной власти в сфере хозяйственного судопроизводства.

Об этом гласит статья 111 Конституции республики Узбекистан: "Разрешение возникающих в экономической сфере и в процессе управления ею хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями, организациями, основанных на различных формах собственности, а также между предпринимателями, осуществляется Высшим хозяйственным судом и хозяйственными судами в пределах их компетенции"²

¹ Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – 249.

² Конституция Республики Узбекистан. – Ташкент, 1992. – С.39.

Данная статья регулирует два вида спорных правоотношений: споры в экономической сфере и споры, возникающие в процессе управления экономикой.

Дальнейшая регламентация организации и деятельности хозяйственных судов республики Узбекистан произошла с принятием 2 сентября 1993 года закона «о судах» и принятием 14 декабря 2000 года указанного закона в новой редакции. В результате хозяйственные суды приобрели статус судебного органа по защите экономических интересов хозяйствующих субъектов и стали своеобразным гарантом прав хозяйствующих субъектов. Их основной задачей является осуществление правосудия, обеспечение эффективности судебной защиты, установление и укоренение правопорядка в экономике.

Хозяйственный суд руководствуется в своей деятельности также Хозяйственным процессуальным кодексом (ХПК), гражданским кодексом Республики Узбекистан и другими законодательными актами Республики Узбекистан, многосторонними договорами и соглашениями между Республикой Узбекистан и другими государствами.

Так, «Гражданский кодекс Республики Узбекистан поднял договорные отношения на новый уровень, нормы его, направленные на регулирование договорных отношений, построены на принципах рыночной экономики и правового государства. Кроме того, для усиления роли и значения договора в условиях рыночной экономики был принят закон Республики Узбекистан «О договорно-правовой базе деятельности хозяйствующих субъектов». Настоящий закон определяет правовые основы заключения, исполнения, изменения и расторжения хозяйственных договоров, права и обязанности хозяйствующих субъектов, а также компетенцию органов государственной власти на местах и органов государственного управления в сфере договорных отношений»¹.

¹ Отахонов Ф.Х. Роль хозяйственных судов в укреплении законности в хозяйственных отношениях // // Давлат ва жамият демократик янгилиниш боскичида суд хокимияти мутакиллигини таъминлашнинг долзарб муаммолари. – Ташкент, 2002. – С.123.

С принятием данного Закона хозяйствующие субъекты получили законное право привлекать к ответственности недобросовестных контрагентов и требовать возмещения убытков, даже если это не предусмотрено договором. Вместе с тем в Законе еще раз подчеркивается значение договора, устанавливая, что ответственность по закону наступает, если иное не предусмотрено договором.

Надо отметить, что договорным отношениям в республике уделяется много внимания. К примеру, в целях усиления контроля за договорной дисциплиной, повышения ответственности руководителей хозяйствующих субъектов 4 марта 1998 года Президентом Республики Узбекистан был издан указ « Об усилении ответственности должностных лиц за экономическую несостоятельность хозяйствующих субъектов и исполнение договорных обязательств», которым хозяйственным судам даны полномочия по возбуждению уголовных дел, применению административной, дисциплинарной и материальной ответственности

Хозяйственный суд в соответствии с законом в необходимых случаях применяет и нормы иностранного права. Статистика показывает, что рассмотрение дел по экономическим спорам с участием иностранцев имеет тенденцию к увеличению. Так, за 1997 год хозяйственными судами республики было рассмотрено всего лишь 39 таких споров, за 2000 – уже 342 спора¹

Хозяйственные суды вправе рассматривать только экономические споры, которые отнесены законом к их ведению, т.е. подведомственны им в силу прямого указания закона. В настоящее время хозяйственным судам подведомственны экономические споры между организациями, гражданами-предпринимателями, находящимися на территории Республики Узбекистан, независимо от ведомственной принадлежности и подчиненности сторон, от суммы требований.

¹ Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С.252.

«Хозяйственные суды, осуществляя судебную власть в условиях проводимых в стране экономических реформ, интегрирования в мировое сообщество и выхода хозяйствующих субъектов на мировой рынок товаров и услуг, проводят значительную работу, направленную на укрепление законности в экономических отношениях. Так, если в 1996 году хозяйственными судами республики было рассмотрено 11550 дел и взыскано 4 млрд. 321 млн. сумов, то в 2000 году разрешено 33,4 тыс. дел и взыскано 99,3 млрд. сумов.»¹.

Хозяйственному суду подведомственны некоторые другие споры в сфере управления. К числу относятся: споры, возникающие из экономических соглашений между государственными органами Республики Узбекистан и других государств, когда это предусмотрено межгосударственными соглашениями; споры, возникающие из экономических соглашений между органами Республики Узбекистан, а также иные споры, если они отнесены к компетенции хозяйственного суда законодательными актами.

Таким образом, хозяйственные суды, осуществляя судебную власть в условиях экономических реформ, проводимых в республике, интегрирования Узбекистана в мировое сообщество и выхода хозяйствующих субъектов республики на мировой рынок товаров и услуг, проводят значительную работу, направленную на укрепление законности в экономических отношениях. Объективно рассматривая споры между хозяйствующими субъектами, хозяйственный суд обеспечивает на деле справедливость, заслуженно наказывая нарушителей договорной дисциплины.

4.3. Проблемы либерализация судебно-правовой реформы в Узбекистане

Хотелось обратить внимание на то, что в нашей республике буквально с первых дней обретения независимости чрезвычайно большое внимание уделяется судебной реформе, становлению и развитию независимой судебной власти

¹ Там же.

«Анализ хода реализации концептуальных положений судебно-правовой реформы в Республике Узбекистан показывает, что за последние годы приняты решительные меры по утверждению судебной власти как самостоятельной, независимой и сильной ветви государственной власти, реализующей свои полномочия в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, прав и охраняемым законом интересов предприятий, учреждений и организаций. В правовом государстве судебная власть является реальной основой государственности, институтом, обеспечивающим социальный мир, правопорядок и стабильность в обществе»¹.

«В то же время необходимо отметить, что закономерный ход общественного развития, глубокие демократические процессы в обществе требуют критического анализа и оценки всей работы по реформированию судебно-правовой системы, дальнейшего неуклонного углубления реформ в этой важной сфере»²

Прежде всего, следует подчеркнуть, что отличительным признаком судебно-правой реформы в Узбекистане является ее поэтапность.

Правда, хронологические рамки каждого из этапов называются по-разному. Так, некоторые исследователи связывают начало первого этапа с принятием Конституции Республики Узбекистан 1992 года, второй этап связывается с принятием закона «О судах» в сентябре 1993 года, а также принятием новых Уголовного кодекса Республики Узбекистан и Уголовно-процессуального, и Кодекса об административной ответственности в 1994 году. Затем принятие в 1995 – 1997 году Гражданского, Гражданско-процессуального и Хозяйственно-процессуального.

¹ Рустамбаев М.Х. Современное состояние и перспективные задачи судебно-правовой реформы в Республике Узбекистан: Материалы международного симпозиума «Традиционное право Узбекистана и Японии» - Ташкент, 2002. – С. 10.

² Каримов И.А. Справедливость – в приоритете закона: Доклад на У1 сессии Олий Мажлиса второго созыва // Народное слово. – 2001. – 30 августа.

Третий – современный этап углубления судебной-правовой реформы, в активе которого закон «О судах» (новая редакция) 2001 г. и ряд других законов - «Об адвокатуре», «О гарантиях адвокатской деятельности», «О прокуратуре» (новая редакция).¹.

Есть и мнение, согласно которому первый этап «берет свое начало с конституционного закона «О Декларации независимости Республики Узбекистан», принятого 30 августа 1991 года»².

Мы разделяем точку зрения, согласно которой первый этап судебной-правовой реформы начинается с акта законодательства, который был посвящен вопросам организации деятельности Конституционного суда Республики Узбекистан. Он так и назывался – закон « О Конституционном суде Республики Узбекистан» и был принят 6 мая 1993 года

Начало данному этапу также положил закон "О судах", принятый в 2 сентября 1993 году, где были закреплены такие общепризнанные принципы, как презумпция невинности, право на защиту, состязательность и гласность судебного процесса.

Между тем судебная-правовая реформа наращивала свои темпы. Огромное значение в обеспечении законности имело принятие в сентябре 1994 года и введение в действие с 1 апреля 1995 года Уголовного кодекса Республики Узбекистан, который становится важной вехой в реформировании судебной-правовой системы нашей республики.

«Одновременно с Уголовным кодексом был разработан и принят Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан. В новом Уголовно-процессуальном кодексе впервые были закреплены принципы уголовного процесса, соответствующие международно-правовым нормам: презумпция невинности, состязательность производства в суде, обеспечение права на защиту и др. Новый Уголовно-процессуальный кодекс не только провозглашает право на защиту, но и обеспечивает его реализацию на самых ранних

¹ Шарифходжаев М., Абдумаджидов Г., Шодиев Н., Рахимов Ф. Сила – в справедливости // Труд. – 2001. – 28 сентября.

² Рахимов Ф. Приоритет закона // Труд. – 2002. - 2 февраля

стадиях судопроизводства, то есть с момента задержания лица по подозрению в совершении преступления»¹.

Немаловажное значение в обеспечении законности имел принятый в сентябре 1994 года и вступивший в силу 1 апреля 1995 года Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности.

Для решения актуальных задач, стоящих перед судебной реформой, 30 августа 1995 была принята новая редакция закона « О Конституционном суде Республики Узбекистан».

Для создания действенных гарантий защиты прав личности от неправомерных действий со стороны органов исполнительной власти были приняты законы « Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», «Об адвокатуре», «О гарантиях адвокатской деятельности и социальной защите адвокатов».

Здесь мы имеем возможность убедиться в последовательности действий по углублению судебной реформы в плане того, что была поставлен вопрос принципиального характера – обеспечить подлинную независимость системы адвокатуры, уравнять их полномочия и статус со статусом прокуратуры..

«В любом судебном процессе, уголовном или гражданском, с одной стороны выступает обвинитель, другой – на равных правах защитник.

А суд, судьи, которые подотчетны только закону, руководствуясь только законодательным правом, своей совестью и честью, на основе объективного учета мнений обвиняемой и защищающей сторон выносят свое самостоятельное справедливое, законное решение»²

Актуальность и значимость данной проблемы подтверждается и тем, что к ней наш Президент снова

¹ Становление судебной власти в независимом Узбекистане: Этапы реформирования // Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 202 –203.

² Каримов И.А. Узбекистан устремленный в XXI век: Доклад на XIУ сессии Олий Мажлиса первого созыва. – Ташкент, 1999. – С.28.

возвращается в своем выступлении на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва (22 января 2000 года), когда подчеркивает необходимость "обеспечить реальное равенство обвинения и защиты в судебном процессе и в этих целях повысить статус адвокатуры"¹.

И еще. Учитывая отсутствие законодательной формулировки состязательного начала, которое порождает разногласия и в определении данного принципа, предлагаем его следующее определение: "Принцип состязательности уголовного судопроизводства заключается в таком построении процессуального порядка судебного разбирательства и исследования в нем доказательств, при котором сторонам обеспечивается возможность активно отстаивать свои или защищаемые (представляемые) права и интересы»

«Таким образом, в ходе осуществления судебной реформы произошли кардинальные изменения в судебной компетенции: от ограниченной законами и подзаконными актами подведомственности в сфере гражданско-правовых и уголовно-правовых отношений до установления компетенции, соответствующей принятым в мире стандартам. Расширение полномочий суда создало предпосылки для превращения судов в полноправную ветвь государственной власти, что дает возможность эффективно защищать права человека и правовые устои общества»².

Нами был проанализирован период, который условно можно назвать *начальным* или *первым* этапом судебно-правовой реформы

Задачи *второго* этапа судебно-правовой реформы были сформулированы в Докладе Президента Ислама Каримова на шестой сессии Олий Мажлиса первого созыва: «Важнейшим направлением укрепления правового государства должно стать

¹ Каримов И.А. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. - Ташкент, 2000. - С. 66.

² Становление судебной власти в независимом Узбекистане: Этапы реформирования // Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 203.

углубление судебной реформы, демократизация всей системы правосудия как третьей и самостоятельной и независимой ветви власти. Роль суда как демократического института нашей общественной жизни должна существенно возрасти.

Главным содержанием деятельности судебных и правоохранительных органов должна стать защита законных прав и свобод граждан. Суд из органа карающего обязан перерасти в орган, защищающий права и интересы простых людей, стать подлинно независимым»¹.

И для того, чтобы сформировать у граждан позитивное отношение к суду как к органу, стоящему на защите их прав и законных интересов, расширить сферы судебной юрисдикции, повысить роль суда в обеспечении законности и социальной справедливости, Кенгаш Олий Мажлиса Республики Узбекистан утвердил Программу дальнейшего развития судебной реформы в республике.

По инициативе Ислама Каримова 12 сентября 1997 года впервые состоялся Съезд судей Узбекистана, где было принято постановление об учреждении Ассоциации судей Узбекистана и утвержден Устав Ассоциации. Было определено, что важнейшей задачей Ассоциации является обеспечение подлинной независимости судебной власти в республике. Не менее важным было признано также участие членов Ассоциации в законопроектной деятельности, оказание всемерной помощи нашему парламенту в подготовке законопроектов, проведение профессионально-правовой экспертизы. Кроме того, Ассоциация призвана активно участвовать в подборке и расстановке судейских кадров, уделять должное внимание вопросу повышения квалификации судей. Учредительным съездом Ассоциации судей Узбекистана были предложены и утверждены правила судейской этики.

Большое значение в плане реформирования судебной системы имел Указ Президента Республики Узбекистан о специализации судов, то есть разделение судов общей

¹ Каримов И.А. Важнейшие задачи углубления демократических реформ на современном этапе. – Ташкент, 1996. – С. 105 – 106.

юрисдикции на суды, рассматривающие отдельно гражданские и уголовные дела. Этот Указ способствовал тому, что усилились гарантии защиты прав и свобод граждан, более полно обеспечивалось качественное и своевременное рассмотрение судебных дел. «Реформирование судебной системы с целью обеспечения независимости суда как полноценной самостоятельной ветви власти, повышения качества и оперативности осуществления правосудия, обеспечения справедливости судебных решений, устранения судебной волокиты предопределило необходимость принятия закона «О судах» в новой редакции на четвертой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва 14 декабря 2000 года»¹.

В нем был использован весь опыт реформирования судебно-правовой системы, накопленный за все эти годы независимости, созданы условия для дальнейшей демократизации, совершенствования деятельности судов.

Третий современный период был обозначен Президентом Исламом Каримовым в докладе на шестой сессии Олий Мажлиса второго созыва (30 августа 2001 года), где он четко и конкретно сформулировал причину принятия закона «О судах» в новой редакции, в основе которой четыре важных момента. **Во-первых**, в новой редакции более полное воплощение получил принцип разделения властей и независимости суда как самостоятельной власти, который выразился в том, что из функций министра юстиции были исключены полномочия внесения представлений на должности судей. **Во-вторых**, законодательно закреплена специализация судов общей юрисдикции, определен механизм образования самостоятельных судов по гражданским и уголовным делам, осуществлена специализация судей. **В-третьих**, в новой редакции закона определены задачи материально-технического и финансового обеспечения деятельности судов, которые возложены на

¹ Становление судебной власти в независимом Узбекистане: Этапы реформирования // Судебная власть в Узбекистане: время реформ. – Ташкент, 2002. – С. 207.

специально образованный Судебный департамент при Министерстве юстиции. **В-четвертых**, новым законом создан эффективный механизм подборки и расстановки кадров, детально расписанный в законе.

Третий этап – это эпоха либерализации, углубления судебно-правовых реформ, что вполне закономерно. Ведь Ислам Каримов, определяя стратегию развития Узбекистана на перспективу, разработал концепцию либерализации всех сторон общественной жизни, определил и сформулировал новые идеи по углублению демократических преобразований в стране, напрямую связывая их с либерализацией политики, государственного и общественного строительства. «По сути и значимости статус данного этапа как качественно нового уровня демократического обновления общества, законности, можно сравнить с первым судьбоносным этапом. Если на начальном этапе была заложена конституционная основа судебно-правовой системы общества, то на этом концептуально была определена новая стратегия судебно-правовых реформ на законодательной основе»¹

И здесь Ислам Абдуганиевич обращает наше внимание на то, как важно решение кадровых вопросах в судебно-правовой сфере, ибо не для кого не секрет, что " у некоторых недобросовестных работников правоохранительных органов на первом плане стоит не защита прав и интересов граждан, а стремление запугать, показать свою власть и всеислие, создать видимость борьбы с преступностью"²

При этом, считает Президент, надо не только решительно избавляться от дискредитировавших себя сотрудников, но прежде всего необходимо критически оценить действующие законодательство, особенно в сфере пресечения экономической преступности, отдавая предпочтение в плане профилактики преступлений не на суровость, а на неотвратимость

¹ Рахимов Ф. Приоритет закона (о судебно-правовой доктрине Узбекистана) // Труд.- 2002. – 2 февраля.

² Каримов И.А. Справедливость – в приоритете закона: Доклад на 1У сессии Олий Мажлиса второго созыва. // Народное слово. – 2001. – 30 августа.

наказания.«Надо признать, - подчеркивает Президент, - что, несмотря на бесспорные достижения, сама судебная-правовая система все еще продолжает ощущать на себе пережитки советского прошлого. Вернее сказать, принятые законы и нормы судопроизводства все более отвечают международным общепринятым демократическим нормам, но, к сожалению, мало что меняется в менталитете, мышлении самих судей, работников прокуратуры и следственных органов – одним словом, тех, кто должен реализовывать вновь принятые законы»¹.

Что следует в этом направлении предпринять? Прежде всего, считает наш Президент, необходимо обеспечить реализацию принципов справедливости и гуманности законодательства за счет сужения и сокращения репрессивных, карательных функций системы наказаний. Так как «самое опасное состоит в том, что из-за преступной нерадивости, порочных методов работы мы из простых, в целом законопослушных, но оступившихся граждан сами же формируем массу недовольных, не доверяющих ни власти, ни законам людей»².

«Эти изменения в уголовном законодательстве прежде всего относятся к определению характера и степени общественной опасности преступления. Из предусмотренных в Уголовном кодексе 460 составов преступлений 196 отнесены к категории, не представляющих большой общественной опасности. Это расширяет возможности следственных органов и судов использовать в отношении лиц, обвиняемых в таких преступлениях, не связанные с лишением свободы меры принуждения»³.

Согласно изменениям в уголовном законодательстве наказание в виде лишения свободы не применяется к

¹ Каримов И.А. Справедливость – в приоритете закона: Доклад на 1У сессии Олий Мажлиса второго созыва. // Народное слово. – 2001. – 30 августа.

² Там же.

³ Шарифходжаев М., Абдумаджидов Г., Шодиев Н., Рахимов Ф. Сила – в справедливости // Труд. – 2001. – 28 сентября.

несовершеннолетним за преступления не представляющие большой общественной опасности. Мужчины в возрасте 60 лет и женщинам максимальный срок лишения свободы не может превышать трех четвертей предельного срока, предусмотренного за конкретные преступления.

Что же касается смертной казни, то согласно новому законодательству эта мера наказания, которая предусматривалась по 13 статьям Уголовного кодекса 1994 года, сохранена лишь за четырьмя составами преступлений: агрессия, геноцид, терроризм и умышленное убийство. Но здесь следует помнить, что даже страны, которые вовсе исключили из уголовных кодексов применение смертной казни, на практике ее все же допускают.

Жизнь доказала, что следует поменять многие устаревшие подходы в уголовной политике. Такие, к примеру, как конфискация личного имущества. В частности, по словам Ислама Каримова, «... этот вид наказания, который применяется как дополнительный к другим видам уголовного наказания, широко использовался в советское время. При этом цель была одна: до конца морально раздавить человека, сломить его дух, лишить дома, родного очага, и – что самое безнравственное – лишить основных источников существования его семью, близких ему людей.»¹ Следует пересмотреть в нашем законодательстве применения такого вида уголовного наказания, как конфискация имущества, к которому необходимо подходить дифференцировано.

Но при этом, как правильно подчеркивает Ш.Уразаев, «... либерализация наказания не должна пониматься как всепрощение. Любое нарушение закона должно пресекаться, должно повлечь за собой ответственность. Равнодушие же общества к нарушениям закона приведет к разгулу преступности,

¹ Каримов И.А. Справедливость – в приоритете закона: Доклад на 1У сессии Олий Мажлиса второго созыва. // Народное слово. – 2001. – 30 августа.

к правовому беспределу, что чуждо идеям строительства правового государства»¹.

Мы согласны с мнением ученого насчет того, что «... суть политики либерализации уголовных наказаний ... можно было бы свести к следующему. Взяв курс на смягчение мер наказания в отношении уголовных правонарушителей, государство не меняет своего отношения к правонарушениям. Черное остается черным, белое – белым. Меняется отношение к людям, к правам человека. Правонарушитель при всей тяжести совершенного им деяния рассматривается, прежде всего, как человек, как носитель прав и свобод, как член семьи, как мать или отец, как дочь или сын, как оступившийся член общества»².

Таим образом, либерализация системы уголовного наказания выступает как реализация конституционных положений о правах человека в специфической сфере человеческих отношений - в сфере уголовного судопроизводства и уголовного наказания.

И еще на один момент обращает внимание в докладе Президент - на необходимость принципиального изменения деятельности органов, призванных обеспечить их исполнение, среди которых главенствующее место занимает Прокуратура, что объясняет особо тщательное и детальное рассмотрение проекта закона "О прокуратуре" на шестой сессии Олий Мажлиса второго созыва, в деятельность которой была подвергнута обоснованной критике за то, что ее "работа по надзору за соблюдением законов зачастую приобретает карательный характер, утрачивая свою позитивную роль" Отсюда, считает Президент, в законе "О прокуратуре" "должны быть закреплены механизмы, обеспечивающие эффективный контроль за ее деятельностью" и в первую очередь со стороны общества".

«Пересмотрены многие законодательные нормы, направленные на усиление общественного контроля за

¹ Уразаев Ш. Укрепить защиту прав человека // Народное слово. – 2001. – 10 ноября.

² Там же.

деятельностью прокуратуры, ограничение отдельных ее полномочий и передачу их в компетенцию судебных органов»¹.

Примером последовательной и целенаправленной законодательной деятельности в этом плане является закон Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) 2001 года, выдержанный в лучших традициях мировых и национальных представлений об отправлении правосудия, воплотивший в себе прогрессивную зарубежную практику и рекомендации ООН об обеспечении справедливости и безусловного главенства закона.

В законе "О судах" (новая редакция) раскрываются коренные, принципиальные различия с прежним законодательством, главное из которых состоит в том, что судам придан статус судебной власти, действующей независимо от законодательной и исполнительной властей, политических партий и иных общественных организаций. Правосудие в Узбекистане - прерогатива судебной власти. Ныне суд - независимая власть, облеченная высокими конституционными правами и обязанностями.

И наконец, самое главное: такое комплексное определение судебной власти позволяет более четко определить ее место в разделении властей, отграничить ее от иных ветвей власти. К примеру, неопределенность в этом вопросе привела к тому, что в главе "Судебная власть" Конституции Российской Федерации содержатся нормы, регламентирующие деятельность прокуратуры, которая в систему судебной власти не входит. Но зато нет норм (как и в Конституции Республики Узбекистан), определяющих функции такого важного звена судебной власти, как исполнительное производство.

Известно также, что судебная власть является частью так называемой системы сдержек и противовесов, средством разрешения споров между органами государственной власти. Конечно, у нас не хватает практического опыта в нормативно-правовом определении этих функций судебной власти. Но всякий

¹ Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане // Народное слово. – 2002. – 30 августа.

практический опыт должна предварять хорошо разработанная теория, которая в нашей стране и в части определения содержания судебной власти, к сожалению, не достаточно разработана. Однако внимание, которое уделяется этой проблеме, внушает оптимизм.

Подтверждением может служить Доклад Президента Ислама Каримова на первой сессии Олий Мажлиса второго созыва, где реформирование в судебно-правовой сфере названо в числе приоритетных. В частности, он подчеркнул, что необходимо "реформировать судебную систему, с тем, чтобы обеспечить независимость суда как полноценной самостоятельной ветви власти. Необходимо обеспечить реальное равенство обвинения и защиты в судебном процессе и в этих целях повысить статус адвокатуры. В ходе проведения судебной реформы важно осуществить специализацию судей, рассматривающих уголовные и гражданские дела. Решить эти вопросы в организационном плане. Это, безусловно, повысит качество и оперативность осуществления правосудия, но что еще более важно - обеспечит справедливость принятия судебных решений

В этом плане нам следует ни в коем случае не пренебрегать тем опытом, который накоплен различными странами в деле становления и совершенствования подлинно независимой судебной власти.

Конечно, в различных странах, идущих по пути правового государства, имеются свои особые механизмы для организации государственного правления. Их законы и традиции отличаются друг от друга, но, вне зависимости от этого, в правительстве любой страны всегда остается важным принятие мер для укрепления независимости судебной системы. При этом существует несколько сфер, в которых может быть сделан полезный прогресс для достижения этой цели.

Во-первых, самые важные аспекты независимости судебной системы касаются выбора, срока пребывания в должности и смещения судей. Выбор может проводиться назначением или голосованием. Голосование в огромной степени зависит от того, насколько демократичными являются его принципы, но, если

судью не выбирают на долгий срок, процесс голосования ставит судей в зависимость от настроения населения, которое может быть недружелюбно настроено, скажем, к важнейшим правам национальных меньшинств. Назначение судей часто оправдано выбором способных и независимых мужчин и женщин.

Другой способ, удачно используемый в некоторых странах, состоит в праве назначения судей смешанными комиссиями, состоящими из представителей разных категорий. Например, комиссия по выбору судей может быть составлена из трех должностных лиц, назначенных главой правительства государства, трех законодателей, назначенных государственным органом, и трех судей, назначенных государственным Верховным судьей. В другом примере, комиссия, назначающая судью, может включать адвокатов или рядовых граждан, не состоящих на государственных должностях или должностях в правовой системе. Комиссия, состоящая из представителей различных групп, часто обеспечивает некоторую уверенность в том, что судьи будут избраны на основе их способностей и опыта, а не только из-за политических соображений

Одним, из важных аспектов независимой судебной системы является достаточно долгий срок пребывания судьи в должности. Самыми независимыми судьями, по мнению многих зарубежных и отечественных ученых, являются те, которые избираются на пожизненный срок. Так, М.А. Азимов считает, что " ...деятельность судьи не должна ограничиваться сроком, а осуществляться до его отставки. Кроме того, действительная независимость судей предполагает и определенные формы судейского самоуправления - съезды и конференции судей призваны выполнять роль блюстителей судейской независимости и чистоты судейского корпуса

На наш взгляд, если срок службы имеет свои пределы, обычно большая степень независимости судей существует в случаях длительного срока назначения, Например, 10 или 15 лет. Альтернативное решение состоит в том, чтобы обеспечить более краткий начальный срок, например, 2 или 3 года, после чего судья, если он признан имеющим достаточную квалификацию,

может быть назначен на возобновленный многолетний или пожизненный срок.

Во многих странах судья, назначенный на пост пожизненно или на многолетний срок, обязан уйти на пенсию в 65 или 70 лет. В Соединенных Штатах существует интересный вариант возрастного лимита для федеральных судей. После того, как судье исполняется 70 лет, ему не обязательно складывать полномочия: он может стать "старшим судьей" и продолжать работать по мере сил и здоровья. Порой старший судья выполняет 50 процентов работы, облегчая тем самым нагрузку молодого коллеги. Этот вариант представляется удобным: старший судья делится опытом, молодой учится у него, набирается опыта.

Во-вторых, пожалуй, самым важным аспектом независимой судебной системы является способ смещения судей. В целях увеличения степени независимости, смещение должно быть ограничено, как в смысле предъявления причин для смещения, так и в его методах. Причины смещения должны быть ясно определены и ограничены серьезными должностными преступлениями, к которым, например, относится коррупция. Неприемлемо смещение судьи из-за несогласия с его решением. .
Существование возможности смещения судьи необходимо, но сам процесс смещения нельзя проводить быстро, и граждане обязательно должны быть в курсе причин смещения. С позиции независимого судебного производства, предпочтительнее оставить нежелательного судью на посту на несколько месяцев, чем дать согласие на немедленное смещение судьи, чьи решения не понравились членам правительства.

В-третьих, это вопрос о квалификации. Независимость судебной системы во многом зависит от уровня профессионализма лиц, назначаемых на судебские должности. Установление минимального возрастного ценза может сослужить в этом полезную службу. " Судьи районных (городских) судов должны иметь жизненный опыт, поэтому следовало бы поднять возрастной ценз от установленного примерно на 5-10 лет" , - считает Ш.Шарахметов.- "Такая практика подбора кандидатур в судьи законодательно закреплена в нормативных актах ФРГ, где

судьи должны быть не моложе 40 лет и обладать судейской квалификацией. Предельный возраст федерального конституционного судьи установлен в 68 лет"

Во многих странах молодые судьи начинают свою карьеру в судах низшей инстанции и продвигаются по служебной лестнице по мере профессионального роста. Система профессиональных судей имеет свои достоинства и недостатки. Положительно то, что при этой системе идет подготовка судей с опытом работы, не связанным с правительственными группировками. С негативной стороны при этой системе существует риск воспитания судей с несколько ограниченным кругозором, часто встречающимся в правительственных бюрократических органах, в отличие от их коллег, (занятых частной практикой, службой в правительстве или на преподавательской работе. Но в то же время оправдано избрание судей, особенно в суды высшей инстанции, непосредственно из рядов адвокатов и преподавателей права.

В-четвертых, это вопрос о судебной неприкосновенности. Закон Республики Узбекистан "О судах" (новая редакция) 2001 года четко определяет пути обеспечения неприкосновенности судьи. Она распространяется не только на его личность. Но и на его жилище, служебное помещение, используемый им транспорт, средства связи. Жизнь и здоровье судьи находятся под особой защитой государства и в обязательном порядке страхуются за счет бюджета республики.

В-пятых, для того, чтобы судьи выносили законные и обоснованные судебные постановления по гражданским и уголовным делам, они не должны быть чрезмерно перегружены. Судейский корпус следует комплектовать в соответствии с реальной нагрузкой.

В-шестых, необходимо выработать Кодекс поведения для судей в целях сохранения высоких стандартов в судебной системе. В нем следует указать на те виды деятельности, которые могут повлиять на авторитет судей. Например, политическая деятельность или участие в бизнесе как несовместные со статусом судьи.

В-седьмых, можно учесть опыт зарубежных стран по судебной присяге. Так, в США судьи принимают присягу в поддержку Конституции США, Основного Закона, гарантирующие различные свободы в этой стране, особенно свободу от превышения государственной власти. «Судебная присяга является источником вдохновения для судей, напоминая им самим, правительству и гражданам страны о том, что судьи имеют обязательства перед принципами правосудия, вне зависимости от того, как каждая нация определяет эти принципы»¹ судебная присяга является символом независимости судебной власти.

И последнее. Мы разделяем мнение Б.Мирбобоева о том, что «Судебная власть – это самостоятельная и равноправная ветвь государственной власти. Судьи – высшие должностные лица судебной системы. Поэтому им должен быть предоставлен такой же статус, какой имеют наиболее высокопоставленные представители исполнительной и законодательной властей. Чтобы заслужить его, судьи должны давать повода усомниться в их честности, беспристрастности и справедливости»².

Заканчивая анализ судебно-правовой реформы, предпринятый в нашей стране, мы «без всякого преувеличения можно сказать, что предпринят новый шаг в укреплении третьей – судебной – ветви власти, усилении ее независимости, самостоятельности и, прежде всего, в том, чтобы примат наказания уступил место примату защиты прав человека»³.

¹ Ньюман Йон Создание независимой судебной системы // право. - №1. – 1998. – С.88

² Мирбобоев Б. Конституция и независимость судебной власти // Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан. Выпуск пятый. 2001. – С.85.

³ Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане // Народное слово. – 2002. – 30 августа.

Независимому Узбекистану нужна сильная и независимая судебная власть. Без полноценной судебной власти остальные ветви государственной власти неэффективны, а следовательно, остается неустойчивой и государственная система в целом. Вот почему вопрос об эффективности реформирования судебной власти это решение вопроса реформирования всей государственной системы

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подошел к концу наш разговор на такую важную и нелегкую тему, как государственная власть. Наше государство еще очень молодое – ведь одиннадцать лет это даже применительно к человеку далеко не зрелость, что же говорить о государстве. Поэтому особо поражает то, что в этом направлении сделано в нашей республике.

«Сегодня у нас есть все основания заявить, что выбранная нами модель и основные принципы развития, которых мы придерживались не только в экономике, но и в политическом обновлении нашего общества, себя полностью оправдали.

Мало, того, отдельные из них – такие, как верховенство закона, поэтапный путь развития, сильная социальная политика – будут иметь жизненно важное значение и для последующих периодов развития нашей страны»¹.

Таким образом, речь идет о дальнейшем развитии и укреплении национальной государственности, кардинальном улучшении работы органов государственной власти, без чего невозможно успешно решать задачи еще большего углубления реформ, либерализации всех сфер жизни нашего общества.

И это вопрос совсем не простой. Как верно подчеркнул Президент нашей республики: «Любая государственная система, ее аппарат и административные органы, каким бы демократически стандартам они не отвечали, все равно будут оставаться системой, стремящейся продемонстрировать свою власть и оказывать давление»².

Это обуславливает необходимость со стороны общества и граждан контроля над государственными ведомствами, прежде всего над его административными органами. Поэтому настало время разработать закон «О развитии негосударственных

¹ Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане: Доклад на 1X сессии Олий Мажлиса // Народное слово. – 2002. – 30 августа.

² Каримов И.А. Процессы преобразований и обновления необратимы: Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса // Народное слово. 2002. 5 апреля.

общественных структур и объединений, гарантиях и условиях деятельности институтов гражданского общества». Как видим, хотя и достигнуты значительные результаты и очень много сделано в деле реформирования государственной власти в республике, предстоит еще очень серьезная работа в этом направлении. И если говорить о главных направлениях, то предполагается создание условий для еще более полного воплощения в жизнь конституционного принципа разделения властей, их эффективного взаимодействия, укрепления механизма сдержек и противовесов. Несомненно и то, что проводимая в этом направлении работа заметно повысит политическую и правовую активность населения и политических партий.

Необходимо и в дальнейшем совершенствовать законотворческую работу, укреплять независимость судебной власти и проводить работу по укреплению доверия народа к закону, определению ориентиров развития основных институтов гражданского общества. Поэтому « в центре нашего внимания постоянно должны находиться вопросы укрепления и развития органов самоуправления граждан – института махалли и различных общественных объединений, организаций граждан».

Важное значение для реформирования государственной власти в Узбекистане имели принятые Конституционные законы «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти» (4 апреля 2002 г.) , «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (27 декабря 2002) и «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (28 декабря 2002 г.).

Так что в ходе реформ государственной власти у нас достигнуты хорошие результаты, которые нельзя недооценивать, однако еще очень многое предстоит сделать для утверждения нашей государственной власти в качестве государственных органов, способных приобрести доверие общества и выполнить свою правозащитную функцию в правовом государстве. Прежде всего, следует обратить внимание, и мы это подчеркивали в книге, на недостаточно глубокую и всестороннюю теоретическую проработку вопросов реформирования государственной власти. Недостаточная научная обеспеченность

законодательного процесса в этом направлении также служит тормозом в принятии жизненно важных законов. Но это вполне устранимо.

Как верно подчеркнул Президент Ислам Каримов: «Самое важное, самое главное – наш народ сумел доказать всему миру свою стойкость и терпение, свою мудрость и широту души, свое огромное трудолюбие и созидательные возможности, свою способность, опираясь, в первую очередь, на собственные силы и потенциал, целеустремленно идти к поставленной цели»¹.

¹ Каримов И.А. Основные направления дальнейшего углубления демократических преобразований и формирования основ гражданского общества в Узбекистане: Доклад на 1X сессии Олий Мажлиса // Народное слово. – 2002. – 30 августа.