## РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В УЗБЕКИСТАНЕ: ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА «О ПАРЛАМЕНТСКОМ КОНТРОЛЕ»

**ХАКИМОВ Рахим Расулжонович**, депутат Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, кандидат юридических наук, доцент

100035, Узбекистан г. Ташкент, просп. Бунедкор, 1

E-mail: r.hakimov@parliament.gov.uz

Статья посвящена вопросам развития конституционно-правовых основ парламентского контроля в Узбекистане. В ней приводится анализ проведенных за годы независимости широкомасштабных последовательных реформ, направленных на усиление роли, полномочий и контролирующих функций парламента — Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Особое внимание автор уделяет раскрытию сути и содержания Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле», принятого в 2016 г. Отдельно рассмотрены вопросы, касающиеся субъектного состава правоотношений в сфере осуществления парламентского контроля, объекта парламентского контроля, допустимости и пределов парламентского контроля, его форм, а также мер парламентского реагирования, принимаемых по итогам проведения контрольных мероприятий. Автором сделана попытка научно-теоретического обоснования положений Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле», обозначен ряд вопросов, требующих научно-практического обсуждения и глубокой научно-теоретической проработки.

Ключевые слова: принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, народовластие, законодательная власть, исполнительная власть, парламентский контроль, конституционные реформы, усиление роли и контролирующих полномочий парламента, субъекты парламентского контроля, объекты парламентского контроля, формы парламентского контроля, пределы парламентского контроля, меры реагирования по итогам парламентского контроля.

## DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK OF PARLIAMENTARY CONTROL IN UZBEKISTAN: THE SUBSTANTIVE PROVISIONS OF THE LAW "ON PARLIAMENTARY CONTROL"

**R. R. HAKIMOV**, deputy of the Legislative Chamber of Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, candidate of legal sciences, associate professor

1, Bunedkor ave., Tashkent, Uzbekistan, 100035

E-mail: r.hakimov@parliament.gov.uz

The article is devoted to the development of the constitutional and legal framework of parliamentary control in Uzbekistan. It provides an analysis, carried out during the years of independence, of large-scale, successive reforms aimed at strengthening the role, authority and control functions of the Parliament — the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan. Particular attention is paid to the disclosure of the nature and the content of the Law "On parliamentary control" adopted in 2016. Separately, the issues concerning the subject structure of legal relations in the sphere of parliamentary control, the object of parliamentary control, the permissibility and the limits of parliamentary control, its forms, as well as measures taken by the parliamentary response by the results of the control measures are considered. The author made an attempt to justify the provisions of the Law of the Republic of Uzbekistan "On parliamentary control" scientifically and theoretically, identified a number of issues that require scientific and practical discussion and profound scientific and theoretical study.

Keywords: the principle of separation of powers, checks and balances, democracy, legislature, executive power, parliamentary control, constitutional reforms, strengthening the role and controlling powers of Parliament, subjects of parliamentary control, objects of parliamentary control, forms of parliamentary control, limits of parliamentary control, response measures at the end of the parliamentary control.

DOI: 10.12737/23454

емократическая система правления, основанная на принципе разделения властей, не может существовать без прозрачности и подотчетности органов государственной власти перед народом. В этом суть и главное требование еще одного демократического принципа — принципа народовластия, лежащего в основе любого демократического государства, его правовой системы. Последовательная реализация этих принципов в сфере государственного

строительства и общественного развития в значительной мере зависит от эффективности деятельности парламента, который непосредственно формируется народом и действует от его имени.

Реализуя свои основные функции: представительную, законотворческую и контрольную, парламент становится гарантом того, что политика правительства, его действия будут эффективными и соизмеримыми с потребностями, интересами народа, обще-

ства. При этом одним из действенных политико-правовых средств обеспечения законности, эффективности деятельности исполнительной власти, поддержки оптимального баланса между ветвями власти является парламентский контроль.

В Узбекистане за прошедшие годы независимости последовательно и поэтапно проведены масштабные реформы по усилению контролирующих функций парламента — Олий Мажлиса Республики Узбекистан как важнейшей составляющей принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов. Основные формы парламентского контроля были закреплены в Конституции страны уже в момент ее принятия в 1992 г. Так, в сфере осуществления бюджетной политики была предусмотрена такая важная форма контроля, как принятие по представлению Кабинета министров Государственного бюджета и контроль за его исполнением.

Поправки, внесенные в апреле 2003 г. в Конституцию по итогам всенародного референдума, определили конституционно-правовые основы формирования и функционирования двухпалатного парламента в Узбекистане, существенно расширили его контрольные полномочия. Важнейшим фактором обеспечения парламентского контроля послужило закрепление в Конституции нормы об ответственности Кабинета министров перед Олий Мажлисом Республики Узбекистан. К совместному ведению обеих палат парламента было отнесено полномочие по рассмотрению и утверждению по представлению Президента Республики Узбекистан кандидатуры премьер-министра – ранее парламент лишь утверждал указ Президента Республики Узбекистан о его назначении. Введена такая важная форма парламентского контроля, как рассмотрение отчета Счетной палаты.

К исключительным полномочиям Сената — верхней палаты парламента — было отнесено заслушивание отчетов Генерального прокурора, председателя Государственного комитета по охране природы, председателя правления Центрального банка. Кроме того, Сенат был наделен полномочиями по назначению и освобождению дипломатических и иных представителей Республики Узбекистан в иностранных государствах, принятию актов об амнистии.

Закономерным и логическим продолжением реформ в области развития парламентского контроля явилась Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, принятая по инициативе Президента Республики Узбекистан И. Каримова в 2010 г.<sup>2</sup>

Поправки, внесенные в соответствии с Концепцией в Конституцию Республики Узбекистан в 2011<sup>3</sup> и 2014<sup>4</sup> г., в ряд других актов законодательства, принятых в сфере государственного строительства, обеспечили дальнейшее развитие конституционно-правовых основ парламентского контроля, механизмов сдержек и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

В соответствии с этими поправками в Основной закон введен порядок выдвижения кандидатуры премьер-министра политической партией, получившей на выборах наибольшее количество депутатских мест в нижней палате парламента, введены институты вотума недоверия премьер-министру (ст. 98 Конституции), парламентского и общественного контроля (ст. 78, 32 Конституции). Парламенту страны были предоставлены дополнительные контрольные полномочия: заслушивание и обсуждение отчетов премьер-министра Республики Узбекистан по актуальным вопросам социально-экономического развития страны, рассмотрение ежегодного доклада Кабинета министров по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны и др.

Все эти нововведения, осуществленные в последние годы, создали необходимые предпосылки для принятия в апреле 2016 г. Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле»<sup>5</sup>. Этот Закон, состоящий из 28 статей, вобрал в себя следующие основные положения.

Первое. Закон четко определяет субъектный состав правоотношений в сфере осуществления парламентского контроля. В частности, субъектами парламентского контроля определены: Законодательная палата Олий Мажлиса; Сенат Олий Мажлиса; комитеты, комиссии Законодательной палаты, Сената; фракции политических партий, депутатские группы в Законодательной палате; депутаты Законодательной палаты; члены Сената; Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсман).

Второе. В Законе подробно урегулированы вопросы касательно объекта парламентского контро-

щества в стране. URL: http://www.press-service.uz/ru/news/794/ (дата обращения: 09.06.2016).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 24 апреля 2003 г. № 470-II «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан» // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2003. № 3—4. Ст. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> См.: *Каримов И. А.* Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского об-

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 18 апреля 2011 г. № 3РУ-284 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 78, 80, 93, 96 и 98)» // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2011. № 4. Ст. 102.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 16 апреля 2014 г. № 3РУ-366 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (ст. 32, 78, 93, 98, 103 и 117)» // Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2014. № 4. Ст. 85.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> См.: Закон Республики Узбекистан от 11 апреля 2016 г. № 3РУ-403 «О парламентском контроле» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2016. № 15. Ст. 141.

ля, определены пределы данного вида контроля. Так, в ст. 4 Закона установлено, что объектом парламентского контроля является деятельность органов государственной власти и управления и их должностных лиц по исполнению Конституции и законов Республики Узбекистан, решений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан и их органов, государственных программ, а также по реализации возложенных на них задач и функций.

Анализ результатов политико-правовых исследований показывает, что наиболее устоявшимся является представление о парламентском контроле как деятельности парламента по контролю за исполнением своих полномочий органами исполнительной власти. В частности, американский ученый Ж. Абербах пишет: «По моему определению, надзор — это рассмотрение Конгрессом действий федеральных департаментов, учреждений и комиссий, программ и политики, которые они реализуют, в том числе обзор, который осуществляется во время осуществления этих программ и политики, а также позже, т. е. по итогам этой деятельности»<sup>6</sup>.

Международный опыт развития парламентаризма свидетельствует, что не обоснованное ни политическими, ни правовыми мотивами расширение или сужение контрольных полномочий парламента может привести к нарушению баланса между ветвями власти, «вторжению» ветвей власти в деятельность друг друга со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. Очевидно, например, что своими решениями по итогам парламентских слушаний, посвященных ходу исполнения законов, государственных программ в соответствующих отраслях экономического развития, парламент не должен подменять орган управления.

В связи с этим Законом установлено, что объектом парламентского контроля не может быть деятельность, связанная с рассмотрением конкретных дел и материалов, находящихся в производстве органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознания и следствия, судов, а также материалов исполнительного производства и нотариального делопроизводства. Определено, что при осуществлении парламентского контроля субъекты парламентского контроля обязаны не вмешиваться в деятельность органов государственной власти и управления, других организаций и их должностных лиц, осуществляемую в пределах их полномочий.

Изучение зарубежного опыта показывает, что пределы контроля определяются двумя критериями, или способами: законами, где четко определяются объект парламентского контроля (правовой аспект), и сферой действия принципа разделения властей, который разграничивает сферу конституционных полномо-

чий парламента и исполнительной власти (политико-правовой аспект).

Третье. Закон определяет формы парламентского контроля. Формы парламентского контроля являются внешним выражением его политико-правового содержания и понимаются как совокупность внутренних элементов и процессов, характеризующих парламентский контроль в качестве государственно-правового института, важнейшей функции парламента, эффективного механизма в системе сдержек и противовесов между ветвями власти.

Содержание этого политико-правового механизма складывается под воздействием объективных закономерностей, обусловленных степенью развития самого общества, его политических институтов и целого ряда других факторов. Само состояние содержания этого института, т. е. парламентского контроля, обусловливает выбор тех или иных его форм. Хотя форма любого явления, процесса (в том числе парламентского контроля) обладает относительной самостоятельностью, определяющее место в этом единстве формы и содержания принадлежит последнему<sup>7</sup>.

Если те или иные виды, формы парламентского контроля закрепляются в законодательстве произвольно, без учета состояния содержания, уровня развития этого политико-правового института, то, как свидетельствует международная практика, эти формы либо не действуют, оказываются невостребованными, либо негативно воздействуют на порядок взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти.

В Законе четко закреплены 13 основных форм парламентского контроля. К ним отнесены следующие: принятие Государственного бюджета; рассмотрение хода его исполнения; рассмотрение ежегодного доклада Кабинета министров по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны; заслушивание отчета премьер-министра по актуальным вопросам социально-экономического развития страны; заслушивание на заседаниях Законодательной палаты, Сената информации членов правительства по вопросам их деятельности; заслушивание отчета Счетной палаты; заслушивание отчета председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы; заслушивание отчета председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан; парламентский и депутатский запросы; заслушивание комитетами Законодательной палаты, Сената сообщений руководителей органов государственной власти и управления; изучение комитетами Законодательной палаты, Сената состояния исполнения законодательных актов, правоприменительной практики и осуществление

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Aberbach J. D. Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight. Washington, 1990. P. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> См. подробнее: *Туленов Ж*. Система законов и категорий диалектики. Ташкент, 1974. С. 295—296.

ими мониторинга за принятием подзаконных актов; парламентское расследование; осуществление парламентского контроля за деятельностью органов прокуратуры.

Обеспечение законности, верховенства закона в обществе, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственной власти немыслимо без эффективной деятельности правоохранительных органов. Исходя из этого, в Законе (ст. 19) особое внимание уделено законодательному установлению, определению порядка осуществления парламентского контроля за деятельностью органов прокуратуры. Установлено, что в целях осуществления парламентского контроля за деятельностью органов прокуратуры, повышения эффективности их работы по обеспечению верховенства закона и законности в стране, защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства палатами Олий Мажлиса создается Комиссия Сената по контролю за деятельностью органов прокуратуры. Сенат ежегодно на своем заседании рассматривает отчет Генерального прокурора Республики Узбекистан.

Четвертое. Важнейшим признаком действенности парламентского контроля является возможность применения парламентом по итогам проведения контрольных мероприятий санкций, т. е. различных мер парламентского реагирования, влекущих отрицательные последствия для объектов парламентского контроля, не обеспечивших соблюдение требований законодательства либо эффективность проведения политики государства (вотум недоверия, резолюция порицания и др.). При этом подчеркивается особая роль парламентской оппозиции в реализации этой функции<sup>8</sup>.

По мнению А. Зубарева, одной из целей парламентского контроля является акцентирование внимания соответствующих государственных органов и должностных лиц на выявленных в ходе парламентского контроля недостатках для их устранения и привлечения виновных к ответственности в соответствии с действующим законодательством<sup>9</sup>.

Немецкий ученый В. Стеффани считает, что парламентский контроль означает парламентский процесс проверки деятельности правительства и органов управления, при непосредственной (парламентское большинство) и/или косвенной (оппозиция) возможности ее одобрения или, наоборот, критики, оценки, а также применения санкций или обязательно-

го в правовом отношении принятия решения правительством $^{10}$ .

По мнению американского специалиста В. Олежека, «фундаментальной целью парламентского контроля является приведение исполнительных должностных лиц к ответственности за осуществление делегированных полномочий. Эта цель особенно важна, учитывая огромное расширение влияния исполнительной власти в современную эпоху»<sup>11</sup>.

Следует отметить, что Закон четко определил необходимые правовые основы для принятия конкретных мер реагирования по итогам парламентского контроля. Так, установлено (ст. 22 Закона), что по результатам парламентского контроля субъекты парламентского контроля в пределах своих полномочий могут:

внести на рассмотрение Президента Республики Узбекистан предложение об отставке члена правительства;

внести в соответствующие органы государственной власти и управления предложения и рекомендации по принятию мер, направленных на повышение эффективности исполнения законодательных актов, государственных программ, реализации возложенных на них задач и функций;

возвращать в установленном порядке органам государственной власти и управления внесенные ими доклады, отчеты, сообщения и иные материалы на доработку с указанием замечаний и предложений по ним;

направить материалы парламентского контроля в уполномоченные государственные органы для рассмотрения в соответствии с их полномочиями;

обращаться к соответствующим органам государственной власти и управления и должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаруженных нарушений прав и охраняемых законом интересов граждан или иных нарушений законодательства;

внести в соответствующие органы государственной власти и управления предложения и рекомендации о привлечении к ответственности должностных лиц, освобождении их от должности;

инициировать разработку проекта нового акта законодательства или пересмотр действующих актов законодательства;

обнародовать результаты парламентского контроля.

На органы государственной власти и управления возложены следующие обязанности (ст. 23 Закона):

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> См.: *Pelizzo R., Stapenhurst R. and Olson D.* Trends in Parliamentary Oversight. World Bank Institute (2004). URL: http://www.siteresources.worldbank.org (дата обращения: 09.06.2016).

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> См.: *Зубарев А. С.* Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015. С. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Cm.: Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle // Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin; N. Y., 1989. S. 1325.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> *Oleszek W. J.* Congressional Oversight: An Overview // Congressional Research Service. 7-5700. URL: http://www.crs.gov.R41079 (дата обращения: 09.06.2016).

обеспечивать рассмотрение и исполнение решений, принятых субъектами парламентского контроля;

разрабатывать необходимые мероприятия и (или) принимать решения, направленные на реализацию предложений и рекомендаций, разработанных по результатам парламентского контроля;

сообщать субъектам парламентского контроля о результатах рассмотрения предложений и рекомендаций и принятых по ним мерах;

принимать меры ответственности в отношении должностных лиц органов государственной власти и управления, допустивших нарушения законодательства.

В целом следует подчеркнуть, что принятие Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле», ставшее логическим продолжением широкомас-

штабных реформ в этой сфере, будет способствовать усилению конституционно-правовых возможностей парламента по реализации стоящих перед ним задач, укреплению и развитию демократических основ государственности, а также народовластия и парламентаризма в стране. Процесс реализации положений этого системообразующего закона в национальном законодательстве, правоприменительной практике требует основательного, фундаментального научно-теоретического обеспечения, проведения системных исследований, направленных на раскрытие природы, сути и содержания принципов, механизмов, форм и современных методов реализации палатами Олий Мажлиса контрольных полномочий, а также на проведение широкой разъяснительной работы по доведению сути и содержания закона до исполнителей и населения.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Aberbach J. D. Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight. Washington, 1990.

Oleszek W. J. Congressional Oversight: An Overview // Congressional Research Service. 7-5700. URL: http://www.crs.gov.R41079 (дата обращения: 09.06.2016).

Pelizzo R., Stapenhurst R. and Olson D. Trends in Parliamentary Oversight. World Bank Institute (2004). URL: http://www.siteresources. worldbank.org (дата обращения: 09.06.2016).

Steffani W. Formen, Verfahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle // Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin; N. Y., 1989.

Зубарев А. С. Контроль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2015.

Каримов И. А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. URL: http://www.press-service.uz/ru/news/794/ (дата обращения: 09.06.2016).

Туленов Ж. Система законов и категорий диалектики. Ташкент, 1974.