

Р.Р. Хакимов

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В УЗБЕКИСТАНЕ

Аннотация. Статья посвящена особенностям реализации принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов в Узбекистане. В ней приводится анализ реформ, направленных на последовательную реализацию принципа разделения властей, осуществленных в этих целях за последние годы конституционных нововведений, раскрыта их суть и значение. Автором обозначен ряд вопросов, требующих научно-практического обсуждения и глубокой научно-теоретической проработки.

Ключевые слова: принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, конституционные реформы, усиление роли и контролирующей полномочий парламента.

За годы независимости в результате проведенных последовательных широкомасштабных реформ в Узбекистане создана новая, отвечающая самым высоким демократическим требованиям система государственной власти. Эта система основывается на таких общепринятых принципах правового государства, как верховенство закона, приоритет прав и свобод человека, принцип разделения властей, приоритет общепризнанных норм международного права и другие.

Одним из наиболее значимых принципов правового государства является принцип разделения властей. Этот принцип, принятый в качестве основополагающего практически всеми демократическими государствами, важной составляющей которого выступает система сдержек и противовесов, позволяет обеспечивать не только независимость, самостоятельность и взаимодействие ветвей власти, но и взаимоограничение, сдерживание и взаимоконтроль между ними в установленных правовых пределах. Все это является важнейшей гарантией недопущения концентрации властных полномочий в руках одной ветви власти, условием демократического развития, стабильности, поддержания законности, баланса интересов в обществе.

Конституция Республики Узбекистан закрепила основные механизмы в этой области, определив принцип разделения властей важнейшим условием реализации народовластия. В соответствии с Конституцией Олий Мажлис Республики Узбекистан осуществляет законодательную власть, Кабинет Министров – исполнительную власть, Конституционный, Верховный и Высший хозяйственный суды – судебную¹. Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Каждая ветвь власти является независимой и действует исключительно в рамках своих конституционных полномо-

чий, не вмешиваясь в деятельность другой ветви.

Система сдержек и противовесов, заложенная в Конституции и законах нашей страны, в полной мере соответствует практике развитых демократических стран, самым современным демократическим требованиям, определяющим критерии организации законодательской, исполнительной, судебно-правовой деятельности.

Механизм сдержек и противовесов четко просматривается в процессе законодательской деятельности. Так, в соответствии со статьей 84 Конституции закон приобретает юридическую силу лишь тогда, когда он принимается парламентом, подписывается и обнародуется Президентом. Президент наделен правом вето. Он вправе возратить закон со своими возражениями в Олий Мажлис. Однако в случае одобрения закона в ранее принятой редакции большинством, то есть не менее двух третей голосов от общего числа парламентариев, закон подлежит подписанию и обнародованию Президентом. В законодательстве установлены случаи, когда законопроекты, вносимые на рассмотрение парламента, в обязательном порядке подлежат согласованию с органами исполнительной власти. Такая формула обеспечивает высокий демократизм законодательского процесса, определяет исключительную роль законодательной власти в формировании законодательной базы государственного управления, проводимых в стране реформ.

Необходимо особо отметить, что система сдержек и противовесов развивалась и развивается в нашей стране последовательно, поэтапно, на основе принципа преемственности, с учетом уровня развития общественно-политических, социально-экономических отношений, зрелости государственных, политических институтов. Практика государственного строительства некоторых зарубежных стран показывает, что форсирование демократических реформ, поспешный переход к парламентской форме правления привели к дестабилизации общественно-политической обстановки в этих

¹ См.: Конституция Республики Узбекистан. – Т.: ИПТД «Узбекистан», 2014. – 76 с.

странах, подрыву самих основ государственности, демократических ценностей в сознании граждан.

В Узбекистане на основе собственной, признанной во всем мире «узбекской модели» развития за прошедшие годы независимости последовательно и поэтапно проведены масштабные работы по усилению роли, полномочий и контролирующих функций парламента страны. Этому способствовали также переход к двухпалатной парламентской системе и передача части полномочий Президента верхней палате парламента – Сенату. Сегодня Сенат реализует ранее принадлежавшие Президенту полномочия по принятию актов об амнистии, назначению и освобождению дипломатических и иных представителей Республики Узбекистан в иностранных государствах и ряд других функций.

Последовательно укрепляется независимость и самостоятельность исполнительной ветви власти – Кабинета Министров Республики Узбекистан. В 2007 году из Конституции страны была исключена норма, устанавливающая, что Президент страны является одновременно главой исполнительной власти. В настоящее время в соответствии с Конституцией Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Ответственность за организацию деятельности Кабинета Министров возложена на Премьер-министра, наделенного для этого всеми необходимыми полномочиями.

Реализован комплекс организационно-правовых мер, направленных на последовательное укрепление судебной власти, обеспечение независимости суда, призванного надежно охранять и защищать права и свободы человека и гражданина. Сегодня судебная власть является важной составляющей системы сдержек и противовесов. В соответствии с законами Конституционный суд наделен правом определять соответствие решений органов законодательной и исполнительной ветвей власти Конституции Республики Узбекистан. Суды общей юрисдикции, хозяйственные суды, рассматривая уголовные, гражданские, административные дела, в том числе обращения граждан и решения органов государственного управления, обеспечивают законность в деятельности органов исполнительной власти.

Закономерным и логическим продолжением реформ по демократизации государственной власти и управления, утверждению и развитию системы сдержек и противовесов явилась Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, принятая парламентом в 2010 году. В соответствии с этим стратегическим по важности документом в Основной закон был внесен ряд поправок, направленных на дальнейшее совершенствование системы сдержек и противовесов.

В частности, в 2011 году в статьи 78, 80, 93, 96 и 98 Основного закона Республики Узбекистан внесены ряд концептуальных изменений и дополнений² предусматривающие установление конституционного порядка предложения кандидатуры Премьер-министра политической партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест на выборах в Законодательную палату Олий Мажлиса, или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест, право парламента выражать Премьер-министру вотум недоверия, заслушивать и обсуждать его отчеты по актуальным вопросам социально-экономического развития страны, исключение из полномочий Президента права формирования аппарата исполнительной власти и другие.

Так, согласно внесенным поправкам в статью 98 Конституции, кандидатура Премьер-министра предлагается политической партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест на выборах в Законодательную палату Олий Мажлиса, или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест. Президент Республики Узбекистан после рассмотрения представленной кандидатуры на должность Премьер-министра в десятидневный срок предлагает ее на рассмотрение и утверждение палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Кандидатура Премьер-министра считается утвержденной, если за нее будет подано более половины голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В случае возникновения устойчивых противоречий между Премьер-министром Республики Узбекистан и Законодательной палатой Олий Мажлиса по предложению, официально внесенному на имя Президента Республики Узбекистан депутатами Законодательной палаты в количестве не менее одной трети от их общего числа, вопрос о выражении вотума недоверия Премьер-министру вносится на обсуждение совместного заседания палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Вотум недоверия Премьер-министру считается принятым, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса. В этом случае Президент Республики Узбекистан принимает решение об освобождении Премьер-министра от должности. При этом весь состав Кабинета Министров

² Закон Республики Узбекистан от 18.04.2011 г. № ЗРУ-284 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 78, 80, 93, 96 и 98)» (Принят Законодательной палатой 04.03.2011 г., одобрен Сенатом 25.03.2011 г.) // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2011. № 16. Ст. 159.

Республики Узбекистан уходит в отставку вместе с Премьер-министром.

Данные положения, внесенные в статью 98 Конституции Республики Узбекистан, отвечают самым высоким демократическим требованиям и международной практике демократического развития. В частности, зарубежный опыт функционирования политических систем показывает, что возрастание роли партий в развитии политической системы напрямую связано с усилением их влияния на формирование и функционирование органов государственной власти. Поэтому в Великобритании, Канаде, Германии, Португалии, Японии и других странах правительство полностью или в значительной части формируется политическими партиями с учетом особенностей формы правления, установленной в той или иной стране.

В большинстве развитых стран одним из ключевых инструментов воздействия парламента на правительство выступает институт вотума недоверия, в котором выражается неодобрение деятельности правительства. При этом вотум недоверия, выраженный главе правительства, как правило, влечет отставку всего правительства.

В Узбекистане при выражении парламентом вотума недоверия одновременно не стоит, как это имеет место в некоторых зарубежных странах, вопрос о возможности роспуска парламента, тем самым обеспечивая последнему решительность в своих действиях. Кроме того, согласно внесенным изменениям в статью 98 Конституции Республики Узбекистан в случае принятия вотума недоверия новая кандидатура Премьер-министра для представления на рассмотрение и утверждение палатами Олий Мажлиса предлагается Президентом Республики Узбекистан после соответствующих консультаций со всеми фракциями политических партий, представленных в нижней палате парламента. Этот механизм, с одной стороны, служит гарантией соблюдения прав и интересов всех фракций, с другой, исключает вероятность возникновения различных злоупотреблений, связанных с использованием вотума недоверия для продвижения узкокорыстных целей отдельных политических сил.

Внесенные дополнения в статью 78 Конституции предоставили Олий Мажлису права заслушивания отчетов Премьер-министра по актуальным вопросам социально-экономического развития страны, что значительно расширило возможности парламента контроля за деятельностью органов исполнительной ветви власти и стало важным фактором повышения эффективности деятельности депутатов, фракций в отстаивании интересов своих избирателей в решении актуальных социально-экономических проблем.

Согласно внесенным дополнениям в статью 80 Основного Закона Сенату Олий Мажлиса предостав-

лено право утверждать указы Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности председателя Счетной палаты, что позволило расширить полномочие Сената и совершенствовать механизм парламента контроля в сфере реализации Государственного бюджета страны.

В целях усиления самостоятельности и ответственности правительства, Премьер-министра в статье 93 Конституции внесена норма о назначении и освобождении от должности хокимов областей и города Ташкента Президентом Республики Узбекистан по представлению Премьер-министра Республики Узбекистан. Из полномочий Президента исключено право формировать аппарат исполнительной власти и руководить им.

Вместе с тем уровень развития национальной государственности, динамично развивающиеся процессы демократизации и либерализации общества, укрепления многопартийной системы, все более возрастающая политическая культура и общественное сознание населения страны, общественно-политическая активность граждан поставили во главу угла задачу по дальнейшей демократизации государственной власти и управления. И важнейшим приоритетом здесь явилось дальнейшее повышение роли представительных органов в системе государственной власти, обеспечение поэтапной реализации принципа «От сильного государства к сильному гражданскому обществу». Именно эти цели были поставлены перед принятием в 2014 году Закона Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117)»³.

Законом внесены поправки в статьи 32, 78 Конституции, направленные на формирование и развитие цельной системы обеспечения парламента контроля и общественного контроля над исполнительной властью, что является важной гарантией реализации принципа народовластия, закрепленного во второй главе Конституции страны. Статья 32, определяющая, что граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, дополнена нормой о том, что это право реализуется также путем развития и совершенствования общественного контроля над деятельностью государственных органов.

³ Закон Республики Узбекистан от 16.04.2014 г. № ЗРУ-366 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117)» (Принят Законодательной палатой 27.03.2014 г., одобрен Сенатом 10.04.2014 г.) // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 16. Ст. 176.

Конституционное закрепление правовых основ общественного контроля послужит превращению его в один из важнейших институтов государственного и общественного строительства, усилению правовых механизмов обеспечения народовластия в обществе. Данные нововведения будут способствовать обеспечению верховенства закона и законности в обществе, более полной защите интересов самых разных слоев населения, активному вовлечению граждан, гражданских институтов в управление делами общества и государства.

В целях дальнейшего расширения и усиления контрольных функций законодательной власти статья 78 Конституции дополнена положением, направленным на конституционное закрепление полномочий палат парламента по осуществлению парламентского контроля, что имеет огромное значение в развитии конституционных основ системы сдержек и противовесов. При этом необходимо отметить, что формы парламентского контроля были закреплены в Конституции страны еще в моменте ее принятия, то есть, 1992 г.

Закон внес поправки в Конституцию, направленные на более четкое определение полномочий и повышение самостоятельности и одновременно ответственности Кабинета Министров. В развитие действующей редакции статьи 98 Конституции конкретно определено, что правительство несет ответственность за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, разработку и реализацию программ по развитию науки, культуры, образования, здравоохранения и других отраслей экономики и социальной сферы.

Исходя из общепризнанной практики развитых демократических государств, а также в целях усиления парламентского контроля над деятельностью правительства, в законе установлено, что кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в Олий Мажлисе Республики Узбекистан представляет программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу.

Кабинет Министров обязуется вносить на рассмотрение Олий Мажлиса Республики Узбекистан ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны. В прежней редакции ст.93 Основного закона внесение этих докладов на рассмотрение парламента входило в компетенцию Президента Республики Узбекистан.

В целях обеспечения стабильности, преемственности в системе государственного управления, усиления гарантий независимого функционирования исполнительной власти положение статьи 98 Конституции, предусматривающее, что действующий Кабинет Министров слагает свои полномочия перед

вновь избранным Олий Мажлисом, дополнено нормой о том, что правительство при этом продолжает свою деятельность до формирования нового состава Кабинета Министров в соответствии с решением Президента страны.

В этих же целях пункт 10 статьи 93 Конституции, устанавливающий, что Премьер-министр Республики Узбекистан освобождается от должности Президентом Республики Узбекистан, дополнен положением о том, что это полномочие Президента может быть реализовано только в случае отставки, выражения вотума недоверия Премьер-министру, принятого палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан, либо в других случаях, предусмотренных законом.

В соответствии с поправками к Конституции усилены гарантии независимости и в то же время ответственности органов исполнительной власти на местах перед представительной властью. Так, статья 103 Конституции дополнена нормой, устанавливающей обязанности хокима области, района и города представлять соответствующему Кенгашу народных депутатов отчеты по важнейшим и актуальным вопросам социально-экономического развития области, района, города, по которым Кенгашем народных депутатов принимаются соответствующие решения.

Необходимо подчеркнуть важность поправок к статье 117 Конституции, закрепляющей основы демократической избирательной системы страны. Согласно этим поправкам установлено, что для организации и проведения выборов Президента, в парламента, а также референдума Олий Мажлисом – парламентом страны образуется Центральная избирательная комиссия Республики Узбекистан (ЦИК), основными принципами деятельности которой являются независимость, законность, коллегиальность, гласность и справедливость. Определено, что ЦИК осуществляет свою деятельность на постоянной основе и в своей деятельности руководствуется Конституцией, законами о выборах и референдуме Республики Узбекистан и другими законодательными актами.

При этом следует отметить, что правовой статус, принципы и гарантии деятельности ЦИК, этой независимой, демократически сформированной структуры, обеспечивающей подготовку и проведение выборов без всякого вмешательства других органов государственной власти, были закреплены еще 1998 году в Законе «О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан» и в десятке других законах, регулирующих выборные процессы. Конституционное закрепление статуса ЦИК, демократического порядка ее формирования стало еще одной важнейшей гарантией деятельности ЦИК, всестороннего обеспечения демократичности, открытости и гласности выборов, законности при их проведении.

В целом, внесенные изменения и дополнения в Конституцию страны служат дальнейшей демократизации государственной власти и управления, укреплению принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, обеспечению более сбалансированного распределения полномочий между Президентом – главой государства, законодательной и исполнительной властью.

При этом анализ изложенных процессов реформирования и демократизации системы государственной власти, позволяет выделить их следующие особенности присущие национальной модели развития нашей государственности.

Первое. Принцип разделения властей реализуется в нашей стране последовательно, поэтапно, на основе принципа преемственности с учетом уровня развития общественно-политических, социально-экономических отношений, зрелости государственных, политических институтов. Анализ достигнутых рубежей в этой сфере за истекшие годы независимости доказывает правоту избранной модели эволюционного, поэтапного, постепенного развития и необходимость дальнейшего следования по этому пути.

Второе. Реализация принципа разделения ветвей власти опирается на многовековой опыт развитых демократических стран, а также учитывает национальное, историческое наследие, уклад жизни, традиции и менталитет народа Узбекистана. Узбекистан изначально отказался от слепого копирования известных моделей реформ, избрал свой путь, четко определился в принципах, на которых процесс внедрения данного института должен базироваться.

Третье. Последовательной реализации принципа разделения ветвей власти, совершенствованию системы сдержек и противовесов между ними предшествует глубоко продуманная конституционная реформа, создающая для этого необходимую законодательную, нормативно-правовую базу.

Четвертое. Принцип разделения ветвей власти реализуется с учетом необходимости поддержания оптимального баланса полномочий между ветвями власти, то есть, усиление законодательной ветви власти, укрепление независимости и самостоятельности судебной системы осуществляется не за счет послабления исполнительной ветви власти или же наоборот. Нельзя обеспечивать эффективную реализацию принципа разделения ветвей власти без последовательного и одновременного укрепления независимости, самостоятельности и ответственности законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти за вверенные им сферы деятельности, а также обеспечения равновесия между ними.

Вместе с тем, сегодня важно обеспечить системную, комплексную и высокопрофессиональную работу

по реализации поправок, внесенных в Конституцию, в текущем законодательстве, прежде всего в разрабатываемых проектах законов «О парламентском контроле», «Об общественном контроле в Республике Узбекистан», а также в действующих законах «О Кабинете Министров Республики Узбекистан», «О государственной власти на местах» и других актах законодательства. Эффективной реализации этой задачи призвана способствовать Программа законотворческих работ, направленных на дальнейшее совершенствование действующих законов в связи с поправками, внесенными в Конституцию Республики Узбекистан, утвержденная Распоряжением Президента Республики Узбекистан от 25 июня 2014 года.

Поправки, внесенные в Конституцию страны, ставят во главу угла задачи по глубокому пересмотру деятельности органов исполнительной власти, палат парламента, представительных органов власти на местах, разработке и внедрению новых, отвечающих современным требованиям организационно-правовых механизмов их функционирования и взаимодействия.

Необходимо отметить, что логика проводимых в стране последовательных, демократических общественно-политических, социально-экономических реформ, обуславливает необходимость определения и реализации новых приоритетов в углублении демократических преобразований и, прежде всего, в сфере реализации принципа разделения ветвей власти, создания между ними эффективной системы сдержек и противовесов.

В частности, важно обеспечить эффективную и полную реализацию полномочий палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, закрепленных в Конституции и законодательстве страны, повышение эффективности парламентского контроля, и прежде всего, над деятельностью Кабинета Министров и исполнительных органов. Необходимо последовательно реализовать организационно-правовые меры по дальнейшему повышению ответственности правительства, органов исполнительной власти на местах за реализацию задач социально-экономического развития страны, усилению роли судебной власти в системе разделения властей, обеспечении законности в деятельности органов исполнительной власти.

Успешная научно-практическая проработка указанных вопросов призвана способствовать разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных на последовательную реализацию конституционного принципа разделения ветвей власти, создание между ними эффективной системы сдержек и противовесов, усиление роли полномочий и контролирующих функций законодательной и представительной власти, обеспечение самостоятельности и независимости судебной системы.

Библиографический список:

1. Конституция Республики Узбекистан. – Т.: ИПТД «Узбекистан», 2014. – 76 с.
2. Закон Республики Узбекистан от 18.04.2011 г. № ЗРУ-284 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 78, 80, 93, 96 и 98)» (Принят Законодательной палатой 04.03.2011 г., одобрен Сенатом 25.03.2011 г.) // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2011. № 16. Ст. 159
3. Закон Республики Узбекистан от 16.04.2014 г. № ЗРУ-366 «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117)» (Принят Законодательной палатой 27.03.2014 г., одобрен Сенатом 10.04.2014 г.) // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2014. № 16. Ст. 176.
4. Арутюнян Г.Г. Конситуционализм в контексте конституционной культуры нового тысячелетия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 5. С. 773-779.
5. Бондарь Н.С. Конституционный Суд между Сциллой и Харибдой: место конституционного правосудия в системе разделения властей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 2. С. 5-17.
6. Соколова А.А. Принципы правового государства в конституционных моделях постсоветских государств: проблемы теоретической реконструкции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2013. № 6. С. 1065-1070.
7. Халлберг П. Правление права и развитие // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 1. С. 4-9.

References (transliteration):

1. Arutjunjan G.G. Konsitucionalizm v kontekste konstitucionnoj kul'tury novogo tysjacheletija // Zhurnal zarubeznogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. 2013. № 5. S. 773-779.
2. Bondar' N.S. Konstitucionnyj Sud mezhdju Scilloj i Haribdoj: mesto konstitucionnogo pravosudija v sisteme razdelenija vlastej // Zhurnal zarubeznogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. 2008. № 2. S. 5-17.
3. Sokolova A.A. Principy pravovogo gosudarstva v konstitucionnyh modeljah postsovetskih gosudarstv: problemy teoreticheskoj rekon-strukcii // Zhurnal zarubeznogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. 2013. № 6. S. 1065-1070.
4. Hallberg P. Pravlenie prava i razvitie // Zhurnal zarubeznogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija. 2012. № 1. S. 4-9.