

Мухамеджанов А.З.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПАРЛАМЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ УЗБЕКИСТАНА

**Аннотация:** Подготовленная статья посвящена вопросам взаимодействия парламента и правительства в Узбекистане в условиях проводимой в республике государственно-правовой реформы. На сегодняшний день демократические изменения существенно изменили систему государственной власти, полномочия и механизм взаимодействия высших органов власти. Внедряются современные инструменты демократического управления обществом, совершенствуется система сдержек и противовесов государственного механизма, осуществляются меры по оптимизации полномочий высших органов государственной власти. Исследование проблем взаимодействия парламента и правительства позволило выделить следующие два аспекта, отражающие особенности парламентарско-правительственных отношений. Это, с одной стороны, повышение ответственности органов исполнительной власти, с другой стороны – закономерное усиление роли парламента. Анализируя внесенные в последние годы изменения и дополнения в Конституцию страны, автор констатирует формирование сбалансированной системы взаимодействия законодательной и исполнительной властей, основанной на специализации их полномочий, ограниченной системой взаимного контроля. В исследовании использованы как общие, так специальные методы: анализ, обобщение, сравнительно-правовой, логико-юридический, исторический, конкретно-социологический. Рассматривается сущность и значение конституционных реформ 2002-2014 годов, существенным образом изменивших основу и формы взаимодействия Олий Мажлиса и Кабинета Министров. Проведен анализ трансформации парламентарско-правительственных отношений, проявившихся во введении порядка представления кандидатуры Премьер-министра партией парламентарского большинства, закреплении права выражения вотума недоверия Премьер-министру, влекущего отставку всего правительства. В контексте рассматриваемого вопроса дается правовая оценка перехода ряда важных полномочий Президента страны парламента и правительству. В целях обеспечения результативности взаимодействия парламента и правительства обосновывается и предлагается ряд мер, которые, по мнению автора, позволят выстроить сбалансированную систему детально определенных их взаимных прав, обязанностей и ответственности указанных органов. В статье изложены предложения по уточнению статуса, компетенции и конкретных полномочий данных органов на основе принципов равенства и взаимоконтроля. Для достижения оптимизации соотношения компетенции парламента и правительства, их места в системе государственной власти предлагается дальнейшее усиление роли парламента, расширение его контрольных полномочий. Даны некоторые рекомендации по совершенствованию механизма взаимодействия, процедур разрешения возникающих разногласий, рационализации форм и методов совместной деятельности.

**Abstract:** The provided article is devoted to the issues of interaction between the Parliament and the Government in Uzbekistan within the framework of the ongoing public law reform in Uzbekistan. Currently the democratic amendments have significantly changed the system of state government, competence and mechanisms of interaction of the supreme government bodies. The new instruments of democratic society administration are introduced, the system of check and balances in the state mechanism is being perfected, the measures are taken in order to optimize the competence of the supreme state government bodies. The studies of the problems regarding interaction between the Government and the Parliament has allowed to single out the following two aspects reflecting the specific features of the relations between the Government and the Parliament. On one hand, it is greater responsibility of executive government bodies, on the other hand it is a growing role of parliament. Having analyzed the amendments in the Constitution of Uzbekistan of the latest years, the author finds the formation of a balanced system of interaction between the legislative and executive branches of power, based upon the specialization of their competence, being limited by the system of mutual control. The study involves both general and specialized methods: analysis, generalization, comparative legal studies, logical legal method, historical method, specific sociological method. The author studies nature and importance of constitutional reforms of 2002-2014, which significantly changed the basis and forms for the interactions between Oliy Majlis and the Cabinet of Ministers. The author presents analysis of the transformation of the relations between the Government and the Parliament, which were reflected in the procedure for presenting the candidature of the Prime-Minister by the party holding parliamentary majority, provisions for the vote of non-confidence to the Prime-Minister, causing the resignation of the entire Government. Within the framework of this issue the author evaluates the transfer of some important spheres of competence from the President of the state to the Parliament and

*the Government. In order to guarantee efficient interaction between the Government and the Parliament the author substantiates a number of measures, which shall allow to form a balanced system of mutual rights, obligations and responsibility of said bodies, being regulated in much detail. The article also includes propositions for the clarification of status, competence and specific spheres of competence of these bodies based upon the principles of equality and mutual control. In order to achieve optimum correlation between the government and the parliament, their place within the system of state power, it is offered to further strengthen the role of Parliament, to widen its controlling competence. Author also provides some recommendations for the improvement of the mechanism and procedures of resolution of appearing disagreements, rationalization of forms and methods of joint activities.*

**Ключевые слова:** Конституция, парламент Узбекистана, Законодательная палата, Сенат, Кабинет Министров, Премьер министр, вотум недоверия, программа деятельности правительства, взаимодействие, органы государственной власти.

**Keywords:** Constitution, Parliament of Uzbekistan, Legislative Chamber, Senate, Cabinet of Ministers, Prime-Minister, vote of non-confidence, program for the government activities, state government bodies..

### Предисловие

Собретением своей независимости в 1991 году Узбекистан, как и другие постсоветские государства, осуществляет поиск наиболее совершенной организационной структуры государственного управления и компетенции государственных органов. Формирование нового типа государственного управления предусматривает внедрение современных инструментов демократического управления обществом, совершенствование системы сдержек и противовесов государственного механизма, оптимизацию государственного управления. Все это предполагает необходимость научного обеспечения государственного управления в новых условиях, разработку и совершенствования правового механизма взаимодействия парламента и правительства, обеспечения их эффективного сотрудничества в процессе реализации соответствующего стратегического курса развития Узбекистана как демократического, светского, правового и социального государства. Демократические изменения в обществе в Узбекистане, государственно-правовые реформы 2002-2014 гг., (и в том числе парламентская), существенно изменили систему государственной власти, полномочия и механизм взаимодействия высших органов власти.

Социально-экономические и политические преобразования в Республике Узбекистан не могут быть претворены в жизнь без эффективного государственного управления, реализации основных направлений демократизации системы государственной власти, четко обозначенных в предложенной Президентом страны И.А. Каримовым «Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране»<sup>1</sup>. Решение

современных проблем развития механизма государственной власти требует нового подхода к проблеме взаимодействия парламента и правительства, основанном на достижениях науки и практическом опыте зарубежных стран.

В Узбекистане идет процесс становления и укрепления парламентаризма одновременно с развитием институтов гражданского общества, формирования парламентских традиций и накопления собственного опыта законодательного регулирования общественных отношений, усиления политического авторитета законодательной ветви власти и в этом качестве консолидирующей общество в единое целое. Многогранность взаимодействия палат Олий Мажлиса с Кабинетом Министров, разнообразие его форм и способов, обилие отношений и связей, нуждающихся в управляющем воздействии и правовом регулировании, оказывают, в конечном счете, влияние на формирование организационной структуры указанного взаимодействия. Узбекская модель парламентарно-правительственного взаимодействия предусматривает тесные и многообразные взаимосвязи указанных ветвей государственной власти, обеспечение согласованного их функционирования.

Конечно, в представляемой статье невозможно раскрыть и отразить все нюансы взаимодействия парламента и правительства. Однако обозначена суть рассматриваемого вопроса, расставлены акценты в проблематике исследуемого механизма, выдвинут и обоснован ряд предложений. Думается, она будет интересна для всех тех, кто интересуется вопросами парламентаризма и государственного строительства.

<sup>1</sup> См.: Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране.

Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года. – Народное слово, 2010 г, 13 ноября.

## Государственные институты и правовые системы

### I Место Олий Мажлиса и Кабинета Министров в системе государственной власти Республики Узбекистан.

Современный парламент – это высший орган народного представительства, выражающий суверенную волю народа, призванный регулировать важнейшие общественные отношения главным образом путем принятия законов, осуществляющий контроль над деятельностью органов исполнительной власти и высших должностных лиц. Наряду с этим, парламент обладает и многими другими функциями. 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 др. Многие из указанных полномочий имеет и Олий Мажлис Республики Узбекистан.

Использование термина «законодательная власть» предполагает наличие следующих функций представительного органа: законодательная функция (исключительное право принятия законов), контрольная функция, прежде всего, контроль над исполнительной властью, представительная функция.

Законодательная функция заключается в том, что парламент обладает исключительным правом издавать законы, то есть нормативно-правовые акты, обладающие высшей юридической силой. Контрольная функция парламента состоит в осуществлении комплекса контрольных полномочий, праве контролировать деятельность исполнительных органов. Парламентский контроль необходим для того, чтобы не позволить исполнительной власти монополизировать власть в своих руках, тем самым обеспечить демократизм властной системы. Законотворческая функция парламента проистекает из его представительной природы, что дает основание выделить представительную функцию парламента.

Согласно Конституции Республики Узбекистан (Ст.76), Олий Мажлис состоит из двух палат – Законодательной палаты (нижняя палата) и Сената (верхняя палата).

К совместному ведению палат Олий Мажлиса (Ст. 78 Конституции) относятся:

- принятие Конституции, внесение в нее изменений и дополнений; принятие конституционных законов, законов, внесение в них изменений и дополнений;

- принятие решения о проведении референдума Республики Узбекистан и назначении даты его проведения;

- определение основных направлений внутренней и внешней политики 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;

- принятие Государственного бюджета страны по представлению Кабинета Министров и контроль за его исполнением;

- установление налогов и других обязательных платежей;

- законодательное регулирование и решение вопросов административно-территориального устройства, изменение границ Республики Узбекистан;

- учреждение государственных наград и званий;

- утверждение указов Президента об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления;

- образование Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан;

- рассмотрение и утверждение по представлению Президента кандидатуры Премьер-министра, а также заслушивание и обсуждение отчетов Премьер-министра по актуальным вопросам социально-экономического развития страны;

- избрание Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека и его заместителя;

- рассмотрение отчета Счетной палаты Республики Узбекистан;

- утверждение указа Президента об объявлении состояния войны, об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении и прекращении действия чрезвычайного положения;

- ратификация и денонсация международных договоров.

К исключительным полномочиям Законодательной палаты Олий Мажлиса (Ст.79 Конституции) относятся:

- избрание Спикера Законодательной палаты Олий Мажлиса и его заместителей, председателей комитетов и их заместителей;

- решение вопросов о лишении депутата Законодательной палаты Олий Мажлиса неприкосновенности по представлению Генерального прокурора;

- принятие решений по вопросам, связанным с организацией своей деятельности и внутренним порядком палаты;

– принятие постановлений по тем или иным вопросам в области политической, социально-экономической жизни, а также вопросам внутренней и внешней политики государства.

К исключительным полномочиям Сената Олий Мажлиса (Ст.80 Конституции) относятся:

– избрание Председателя Сената Олий Мажлиса и его заместителей, председателей комитетов и их заместителей;

– избрание по представлению Президента страны Конституционного суда;

– избрание по представлению Президента страны Верховного суда;

– избрание по представлению Президента страны Высшего хозяйственного суда;

– по представлению Президента назначение и освобождение от должности председателя Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы;

– утверждение указов Президента о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора Республики Узбекистан и председателя Счетной палаты, председателя Службы национальной безопасности Республики Узбекистан;

– назначение и освобождение по представлению Президента дипломатических и иных представителей Республики Узбекистан в иностранных государствах, председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан;

– по представлению Президента принятие актов об амнистии;

– по представлению Генерального прокурора решение вопросов о лишении члена Сената Олий Мажлиса неприкосновенности;

– заслушивание отчетов Генерального прокурора, председателя Государственного комитета по охране природы, председателя правления Центрального банка;

– принятие решений по вопросам, связанным с организацией своей деятельности и внутренним порядком палаты;

– принятие постановлений по тем или иным вопросам в области политической, социально-экономической жизни, а также вопросам внутренней и внешней политики государства.

Правительство же подотчетно и президенту и парламенту. Оно осуществляет общее руководство системой органов исполнительной власти, но не ограничивается только исполнением законов. Оно занимается также распорядительной деятельностью, что необходимо для осуществления исполнительских задач, издает нормативные акты во исполнение законов. Кабинет

Министров обладает серьезными самостоятельными нормотворческими полномочиями, выходят за границы исполнительно-распорядительной деятельности по применению законов. На основе делегированных Конституцией полномочий, обладая властными полномочиями правительство, а также министры издают множество нормативных актов, регулирующих важнейшие сферы жизни. Как гласит статья 1 Закона Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан», Кабинет Министров, именуемое также Правительством Республики Узбекистан, «является органом исполнительной власти Республики Узбекистан, обеспечивающим руководство эффективным функционированием экономики, социальной и духовной сферы, исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан»<sup>2</sup>. Он возглавляет систему органов государственного управления и создаваемых им органов хозяйственного управления, обеспечивает их согласованную деятельность.

В соответствии с Конституцией в состав Кабинета Министров входят Премьер-министр Республики Узбекистан, его заместители, министры, председатели государственных комитетов. В состав Кабинета Министров входит по должности глава правительства Республики Каракалпакстан.

Кабинет Министров в пределах своих полномочий:

– управляет экономическими, социально-культурными процессами, создает условия для свободного предпринимательства на основе сочетания и равенства всех форм собственности, демонополизации экономики, реализации правового механизма рыночной экономики;

– содействует созданию и укреплению новых форм хозяйствования – концернов, консорциумов, межотраслевых объединений, различных ассоциаций и других аналогичных организаций, направляет и координирует их деятельность, исходя из необходимости развития экономики и удовлетворения потребностей населения;

– способствует осуществлению мер по укреплению денежной и кредитной системы в Республике Узбекистан, разрабатывает и реализует меры по проведению единой политики цен, обеспечению установленных гарантий размера оплаты труда и уровня социального обеспечения;

<sup>2</sup> См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст. 138; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2008 г., № 52, ст. 510; 2009 г., № 50-51, ст. 532; 2011 г., № 16, ст. 160

## Государственные институты и правовые системы

– организует разработку и исполнение Государственного бюджета Республики Узбекистан, а также прогнозов и важнейших программ экономического и социального развития Республики Узбекистан;

– разрабатывает предложения о совершенствовании структуры управления, об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов, ведомств и других органов государственного и хозяйственного управления Республики Узбекистан;

– осуществляет меры по развитию науки и техники, рациональному использованию и охране природных ресурсов;

– принимает меры по обеспечению и защите прав и свобод граждан, их права на труд, социальной и правовой защищенности, совершенствует систему социального обеспечения;

– определяет основные направления развития и совершенствования здравоохранения, народного образования, способствует развитию культуры;

– содействует осуществлению мер по обеспечению государственной безопасности и обороноспособности, охране государственных границ Республики Узбекистан, защите интересов государства, охране общественного порядка;

– координирует работу органов государственного управления по совместному проведению природоохранных мероприятий и реализации крупных экологических программ республиканского и международного значения, принимает меры по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, а также стихийных бедствий;

– обеспечивает представительство Республики Узбекистан в иностранных государствах и в международных организациях, заключает межправительственные договоры и соглашения, принимает меры к их исполнению;

– осуществляет руководство в области внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества.

### II Правовые основы взаимодействия Олий Мажлиса и Кабинета Министров в Республике Узбекистан.

Взаимодействие Олий Мажлиса и Кабинета Министров базируется на ряде законодательных актов, определяющих порядок и процедуры этого взаимодействия, механизм их взаимоотношений и совместной деятельности.

Главным источником среди указанных актов является Конституция Республики Узбекистан.

Конституция определила круг властных полномочий парламента и правительства, содержание которых предполагает необходимость их взаимодействия при реализации своей компетенции.

Одной из главных задач Кабинета Министров является «исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (ст. 98 Конституции). Кроме того, Кабинет Министров в своей деятельности ответственен перед парламентом страны. Парламент принимает активное участие в формировании правительства, что выражается в закреплении Конституцией положений о рассмотрении и утверждении палатами Олий Мажлиса кандидатуры Премьер-министра, возможности вынесения ему вотума недоверия, утверждает внесенный правительством государственный бюджет страны и осуществляет контроль за его исполнением, осуществляет иные функции. Конституция закрепила за правительством право законодательной инициативы.

Следующим источником можно назвать конституционный закон «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан»<sup>3</sup>. Данный закон не только закрепил статус правительства, но и регламентирует ряд процедур совместных его действий с палатами парламента. Например, согласно статье 27 закона, «проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, а также изменения по статьям бюджета, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Кабинета Министров Республики Узбекистан». Это означает, что нижняя палата парламента при рассмотрении законопроектов, содержащих вышеуказанные моменты, обязано осуществить процедуры согласования (получение заключения) с правительством. В соответствии со статьей 10 на заседании Законодательной палаты и ее органов могут участвовать Премьер-министр и члены Кабинета Министров. Палаты парламента осуществляют определение основных направлений внутренней и внешней политики Республики Узбекистан и принятие стратегических государственных программ, определение системы и полномочий органов исполнительной власти. Палаты парламента также осуществляют заслушивание и обсуждение отчетов Премьер-министра

<sup>3</sup> См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 215; 2003 г., № 5, ст. 67; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2008 г., № 52, ст. 510; 2011 г., № 16, ст. 160

по актуальным вопросам социально-экономического развития страны.

В конституционном законе «О Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»<sup>4</sup> в основном закреплены же полномочия в сфере взаимодействия с правительством, что и в законе «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», поскольку они проистекают из их совместной компетенции, определенной Конституцией страны. К пробелам указанного закона следует отнести отсутствие статьи (аналогичной в законе о нижней палате парламента), которая определяла порядок взаимодействия с правительством. Думается, внесение соответствующей статьи, устанавливающей процедуры такого взаимодействия, способствовало бы качественной регламентации отношений Сената с правительством.

Важное место в системе правового регулирования взаимодействия парламента и правительства занимает закон «О Кабинете Министров Республики Узбекистан»<sup>5</sup>. Данный закон содержит отдельную главу, посвященную отношениям Кабинета Министров с Олий Мажлисом и другими органами власти.

Как гласит статья 8 закона, вновь сформированный Кабинет Министров по согласованию с Президентом Республики Узбекистан представляет на рассмотрение Олий Мажлиса Республики Узбекистан программу деятельности на период своих полномочий. Также правительство разрабатывает основные направления экономического и социального развития Республики Узбекистан, основные параметры Государственного бюджета Республики Узбекистан и его изменения и представляет их на рассмотрение Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Палаты Олий Мажлиса могут заслушивать информацию отдельного члена Кабинета Министров по вопросам деятельности руководимого им органа государственного или хозяйственного управления и при необходимости внести на рассмотрение Президента Республики Узбекистан предложение о его отставке. Члены Кабинета Министров вправе присутствовать и быть заслушанными на заседаниях палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, заседаниях их комитетов.

В случае постановления депутатами Законодательной палаты и членами Сената Олий Мажлиса Республики

Узбекистан вопросов, касающихся деятельности Кабинета Министров или отдельных его членов, Премьер-министр вправе получать и давать необходимые разъяснения по этим вопросам. Кабинет Министров рассматривает рекомендации и предложения комитетов палат Олий Мажлиса по вопросам деятельности правительства и принимает по ним меры. О результатах рассмотрения рекомендаций и предложений и о принятых мерах Кабинет Министров сообщает соответствующим комитетам палат Олий Мажлиса в согласованный срок.

Также в законе определены процедуры взаимодействия по рассмотрению парламентских запросов. Кабинет Министров или член Правительства Республики Узбекистан, к которому направлен парламентский запрос Законодательной палаты, депутата Законодательной палаты, Сената, члена Сената, касающийся деятельности правительства или подведомственных ему органов государственного или хозяйственного управления, обязан дать устный либо письменный ответ на заседаниях соответствующих палат Олий Мажлиса. Как видим, закон достаточно подробно регламентирует порядок взаимодействия парламента и правительства.

К сожалению, в законе о правительстве не отражен вопрос о должностном лице, осуществляющем организационное обеспечение взаимодействия правительства с Олий Мажлисом. Во многих зарубежных странах в составе правительств имеются должностные лица, осуществляющие указанную функцию. Считаю целесообразным проработать вопрос о введении такой должности в структуре Кабинета Министров, что позволит повысить эффективность его взаимодействия с палатами парламента.

В настоящее время в соответствии с «Положением об Исполнительном аппарате Кабинета Министров Республики Узбекистан»<sup>6</sup> Исполнительный аппарат взаимодействует с палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан и их комитетами по законопроектам и другим вопросам, внесенным Кабинетом Министров Республики Узбекистан, а также участвует при их обсуждении и принятии на пленарных заседаниях. На этот орган возложено обеспечение контроля за своевременным и качественным выполнением министерствами, ведомствами и хозяйственными объединениями, Советом Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятами областей и г. Ташкента

<sup>4</sup> См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 213; 2003 г., № 5, ст. 67; 2011 г., № 16, ст. 160

<sup>5</sup> См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст. 138; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2008 г., № 52, ст. 510; 2009 г., № 50-51, ст. 532; 2011 г., № 16, ст. 160

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008 г., № 19, ст. 155

## Государственные институты и правовые системы

законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Взаимодействие палат парламента с правительством регулируется также нормами внутренних актов, принятых палатами парламента, а именно – регламентов Законодательной палаты<sup>7</sup> и Сената<sup>8</sup> Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Например, статья 33 Регламента Сената достаточно подробно устанавливает, что проект Государственного бюджета на очередной финансовый год направляется Кабинетом Министров в Сенат не позднее 15 октября текущего года. Государственный бюджет, принятый Законодательной палатой, передается на рассмотрение Сената и предварительно рассматривается ответственным комитетом. Материалы по Государственному бюджету заблаговременно до его рассмотрения на заседании Сената направляются сенаторам. Обсуждение Государственного бюджета на заседании Сената начинается с доклада министра финансов Республики Узбекистан или лица, исполняющего его обязанности. Решение по Государственному бюджету должно быть принято Сенатом не позднее 15 декабря текущего года.

Шесть статей Регламента нижней палаты посвящены вопросам рассмотрения и принятия Государственного бюджета страны, и в этом процессе палата активно взаимодействует с правительством. Пять статей Регламента посвящено вопросам рассмотрения и утверждения кандидатуры Премьер-министра Республики Узбекистан. Кроме того, Регламент устанавливает, что в случае необходимости Законодательная палата может принять решение о проведении закрытого заседания. А предложение об этом может быть внесено Премьер-министром Республики Узбекистан.

### III Участие Президента страны в обеспечении взаимодействия парламента и правительства.

Президент Республики Узбекистан занимает особое, центральное место в системе разделения властей по действующей Конституции. Конституция закрепляет важную позитивную роль Президента именно в обеспечении взаимодействия, согласованности всех трех ветвей власти. Конституционно-правовой статус главы государства предопределяет объем его полномочий по

обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения на три самостоятельные ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

Существуют два основных подхода в вопросе о месте Президента страны в системе государственной власти. Сторонники первого основываются на классической триаде властей, выделяя законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. При этом они относят Президента к исполнительной власти. Представители другого подхода считают, что выделение трех ветвей власти не в полной мере отражает существующие сегодня реалии, в связи с которыми называются и иные ветви власти: учредительная, арбитражная, избирательная, контрольная, информационная и иные. Например, в российской правовой литературе говорят о наличии самостоятельной ветви власти – «президентской».

Думается, здесь есть определенное рациональное зерно, в том плане, что в современных условиях следует отходить от прежних представлений «жесткого» разделения властей, поскольку нужно учитывать новые тенденции и потребности развития государства. Не случайно Конституция Республики Узбекистан отошла от включения Президента страны в систему исполнительной власти, когда он непосредственно ее возглавлял. По сути, сегодняшняя Конституция не относит Президента ни к одной из традиционных ветвей власти – она отводит ему роль координатора, роль арбитра в системе трех ветвей власти, не относя его ни к одной из них.

Действительно, в своей деятельности глава государства активно взаимодействует со всеми ветвями власти. Например, в законодательной сфере это находит свое выражение в подписании законов, принятых парламентом, без чего они не имеют юридической силы. Президент принимает деятельное участие в осуществлении исполнительной власти – он вправе председательствовать на заседаниях правительства, принимает участие в формировании органов исполнительной власти, а правительство ответственно перед ним. Глава государства имеет определенные полномочия и в сфере судебной власти: при формировании составов Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего хозяйственного суда страны, он назначает всех судей районов, городов и вилайатов.

Как гласит Конституция, Президент Республики Узбекистан «является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»

<sup>7</sup> См.: Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 7, ст. 242; 2006 г., № 4, ст. 174; 2007 г., № 7, ст. 328; 2009 г., № 3, ст. 68

<sup>8</sup> См.: Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 5, ст. 161

(Ст.89 Конституции). Суть института президентства заключается координационно-арбитражной функции главы государства, он стоит как бы над всеми тремя ветвями власти, но не входит в них, но и не является руководителем какой-либо из них.

В связи с переоценкой приоритетов в государственном управлении, изменением системы полномочий и взаимодействия высших органов власти, вопросы правового и организационного обеспечения такого взаимодействия приобретают во многом новое содержание. При этом оптимальной фигурой, которая способна и обязана осуществлять координацию и взаимодействие трех ветвей государственной власти остается глава государства – Президент. Согласно внесенному в Конституцию изменению, «Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Именно Президент обеспечивает единство и целостность государственной власти, он выполняет функцию своеобразного арбитра в системе государственной власти, олицетворяет и представляет ее единственный источник – народ Узбекистана.

Институт президентства стал важным условием устойчивости конституционного строя на основе обеспечения принципа «сдержек и противовесов» в системе государства. Его значимость заключается в том, что он обеспечивает, с целью достижения более эффективной деятельности государственного аппарата, слаженность работы всей системы органов государства, предотвращение нарушений прав и свобод личности, полноценную реализацию действующего законодательства. Как показывает зарубежный опыт и анализ действующего законодательства, такое взаимодействие может быть достаточно эффективным лишь при соблюдении комплексного подхода к его организации. Так, организующая роль Президента по осуществлению взаимодействия органов законодательной, исполнительной и судебной властей ведет к укреплению демократических устоев общества, позволяет осуществлять независимую экспертизу важных решений на государственном уровне, общий контроль за процессом их принятия и исполнения, тем самым уменьшив вероятность грубых ошибок в их деятельности.

Координирующая роль Президента страны как главы государства, как органа всенародного представительства, призвана обеспечить максимальное соответствие деятельности всех органов власти действующему законодательству. Закрепление за Президентом координационных полномочий становится всё более

нарастающей тенденцией в законодательстве последнего времени. И это не случайный фактор, а закономерная настоятельная потребность государственного развития, которая должна быть реализована посредством законодательного закрепления реальных механизмов осуществления взаимодействия. В результате складывается сбалансированная система сдержек и противовесов, обеспечивающая баланс полномочий трех ветвей власти. По сути, мы наблюдаем цивилизованный переход значимых полномочий главы государства, оправданных в переходный период, необходимых во время становления независимого государства, другим органам государственной власти.

Мировой опыт (Германия, Италия, Япония и др.) показывает, что развитие парламентаризма и институтов гражданского общества закономерно приводит к усилению конкуренции политических партий, усилению их влияния на процессы формирования органов власти, и в итоге – демократизации общественной и государственной жизни. Это приносит свои плоды. Вместе с тем, это может повлечь коллизии и определенные споры между ветвями власти. Именно здесь важна координирующая роль главы государства, его полномочий по согласованию и обеспечению взаимодействия органов государства.

В целом, анализ правового механизма взаимодействия высших органов власти дает основания сделать вывод о том, что основной функцией Президента страны становится построение сбалансированной системы органов государственной власти, обеспечение их согласованного функционирования и взаимодействия. В конечном итоге все это обеспечит реализацию главной задачи главы государства, закрепленной Конституцией страны – выступать гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов Республики Узбекистан.

Конституционные положения, закрепляющие властные полномочия главы государства, не относят его ни к одной из трех ветвей государственной власти. Если он не относится ни к одной из трех ветвей государственной власти, то – каково же его место в механизме государства? Представляется, что для определения места Президента страны в системе государственной власти необходимо, прежде всего, уточнить его правовой статус.

Президент, как глава государства, наряду с традиционными представительскими функциями призван выполнять ответственную задачу по определению основных направлений внутренней и внешней политики нашей страны, по обеспечению реализации этого курса.

## Государственные институты и правовые системы

Будучи главой государства, Президент представляет Узбекистан внутри страны и в международных отношениях. Именно в этом качестве Президент обеспечивает устойчивость и преемственность механизма государственной власти, координацию и взаимодействие всех органов государственной власти. Перед ним ставится задача охранять устойчивость государства в целом, его суверенитет и государственную целостность, при которых все органы государственной власти и должностные лица могут иметь возможность осуществлять свои полномочия в нормальном конституционном режиме.

В современном мире институт президентства составляет неотъемлемый элемент государственного устройства: в более чем 140 странах учреждены посты президента. Статус президента неодинаков в странах с президентской и парламентской формой правления, что вполне объяснимо. Однако и в странах, придерживающихся президентской формы правления, его статус довольно сильно различается. Соответственно, и специалисты-правоведы по разному подходят к вопросу о месте президента в системе государственной власти. Например, в России часть ученых включает главу государства в систему исполнительной власти, другие выделяют особую президентскую (арбитражную) власть, третьи вообще выделяют институт президентства из системы разделения властей. В юридической литературе выделяют три системы правления в зависимости от статуса президента<sup>9</sup>, его «включенности» в систему властеотношений. Если вся полнота высшей исполнительной власти принадлежит президенту и он формирует правительство, а высший законодательный орган не может отправить правительство в отставку посредством выражения вотума недоверия, это – президентская система власти. Если же президент делит полномочия высшей исполнительной власти с премьер-министром, возглавляющим правительство, а само правительство ответственно и перед президентом, и перед парламентом, перед нами – *полупрезидентская* система власти. В случае, когда президент номинально является главой государства, а его полномочия в системе исполнительной власти ограничены прерогативами премьер-министра, определяющего курс подотчетного парламенту правительства, мы видим *парламентарную* систему власти. Как показывает мировой (и, особенно – посттоталитарный)

опыт в последнее время наиболее распространенной стала полупрезидентская система власти.

Конституция США, провозглашая в преамбуле принадлежность всей власти народу, закрепляет фактическое ее распределение между тремя ветвями власти, при этом исполнительную власть осуществляет Президент США (статья II, раздел 1). Хотя некоторые полномочия Президента как главы государства (например, представительские или функции главнокомандующего) выходят собственно за пределы исполнительной власти, он является главой исполнительной власти и осуществляет исполнительную власть, о чем прямо говорит Конституция.

Другую модель мы видим во Франции. Согласно Конституции, Президент Франции обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование органов публичной власти и преемственность государства, является гарантом национальной независимости, целостности территории, соблюдения соглашений. Во Франции президент определяет основные направления внешней и внутренней политики, олицетворяет собой стабильность системы государственной власти. Президент вправе напрямую обращаться к народу, вести переговоры с иностранными государствами, подписывать международные договоры, принимать решение по военным вопросам. Важным полномочием является назначение Премьер-министра, при этом он свободен в своем выборе, но на практике глава государства вынужден учитывать то обстоятельство, что правительство формируется с учетом расстановки политических сил в парламенте и ответственно перед ним.

Институт президентства, установленный в России, близок к французской модели. Президентская власть стоит особняком от других отраслей государственной власти, доминируя в системе функционирования государственной власти. Президентская власть здесь достаточно самостоятельна и существует наряду и в системе с законодательной, исполнительной и судебной властями. Хотя по Конституции Президент России не является главой исполнительной власти, вряд ли можно говорить о ее самостоятельности и независимости от главы государства. Вместе с тем, президентская власть, охватывая частично функции собственно исполнительной власти, контролируя ее, тем не менее, не тождественна ей и не сливается с нею.

История развития института президентства дает интересные факты – в двадцатом веке Германия прошла путь от сильного президентства к парламентской модели правления, а Франция – наоборот, от слабого президента к президенту с большими полномочия-

<sup>9</sup> Сахаров Н.А. Институт президента в современном мире. – М.: Юрид.лит., 1994. С.3; Черкасов А. И. Президентизм и парламентаризм в странах современного мира. Государство и право, 2012, № 9, с. 35-43

ми, и, соответственно, влиянием в государственном управлении. Анализируя американскую, французскую, российскую и иные модели президентства, можно сразу оговориться, что наша модель не повторяет ни одну из них. В определенной мере можно говорить о трансформации в Узбекистане модели сильного президентства первых лет независимости к модели достаточно ограниченных прерогатив президента к 2012 году. Сегодня центр тяжести властных полномочий государства сместился и находится где-то посередине между главой государства, двухпалатным Олий Мажлисом и правительством.

Как уже отмечалось, Президент Узбекистана имеет особый статус – статус главы государства, вытекающий из его полномочий как главы государства. Рассмотрим, чем же характеризуется указанный статус. Во-первых, Президенту предоставлено право издавать нормативно-правовые акты в пределах компетенции, определенной Конституцией. Помимо этого он является активным участником законодательного процесса – обладает правом законодательной инициативы, подписывает и обнародует законы, имеет право отлагательного вето по принятым и одобренным палатами парламента законопроектам. Во-вторых, Президент представляет Республику Узбекистан внутри страны и в международных отношениях (решение вопросов защиты суверенитета, дипломатических отношений, ведение переговоров и подписание международных договоров и т.д.). В-третьих, в контексте теории разделения властей весьма интересным видится наделение Президента правом отмены актов правительства и других органов исполнительной власти. Пункт 16 ст. 93 Конституции говорит, что Президент «приостанавливает, отменяет акты органов государственного управления республики, а также хокимов, вправе председательствовать на заседаниях Кабинета Министров Республики Узбекистан». Можно сказать, что Президент, наделенный правом отменять решения правительства и руководить его заседаниями, выступает своеобразной контрольно-надзорной инстанцией. В-четвертых, сугубо наднациональный характер имеют полномочия главы государства в условиях войны, чрезвычайных ситуаций и в сфере военного руководства. Важнейшее полномочие представляет собой право роспуска палат Олий Мажлиса, оговоренное определенными условиями и требованиями. В итоге Президент страны предстает органом и должностным лицом с довольно весомыми правами и полномочиями. Он занимает свое, присущее ему, место в системе

государственной власти. Несмотря на то, что многие полномочия главы государства корреспондируют с полномочиями правительства, можно сказать, что во многом он является связующим звеном между парламентом и правительством (это подтверждается даже тем, что глава о президенте находится в Конституции между главами о парламенте и Кабинете Министров). Одновременно у него есть полномочия, связывающие его и законодательным органом, и с органами судебной власти. Как видим, Президент обладает существенными полномочиями в сфере деятельности всех трех отраслей государственной власти, в результате чего он оказывает практически одинаковое влияние на формирование и деятельность всей системы органов государственной власти.

Считаем, что институт президентской власти представляет собой, наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями, важный элемент системы государственной власти, главным назначением которого является осуществление функции арбитра, координатора и согласователя интересов всех ветвей власти, обеспечения единства государства, стержня единой системы государственной власти. Наличие весьма многообразных и широких по своему объему полномочий главы государства, не входящего в триаду государственной власти, тем не менее, не противоречит принципу разделения властей, а дополняет и усиливает взаимную уравновешенность, сдерживание, согласованность и взаимный контроль трех ветвей власти.

Итак, резюмируя изложенное, хотим заключить, что Президент Республики Узбекистан занимает особое место в системе государственной власти, не входит при этом ни в одну из ее трех ветвей, он объединяет, охватывает и связывает указанные ветви власти (по сути своей являющейся единой и неделимой). Относя узбекскую модель правления к смешанной (иными словами – президентско-парламентарной, именуемой отдельными учеными полупрезидентской) системе правления, подчеркнем ее своеобразие, наполнение ее некоторыми чертами парламентского правления (формирование правительства парламентской фракцией победившей на выборах партии, его подотчетность парламенту, возможность выражения вотума недоверия и др.). Характеризуемая как смешанная, система правления Узбекистана органично соединила в себе основные черты президентской и парламентской республик – сильного главу государства, ответственное правительство и парламентский контроль над деятельностью правительства.

**IV Контроль парламента над правительством  
как форма их взаимодействия.**

Парламентаризм прочно вошел в общественно-политическую культуру Узбекистана, стал важным элементом демократической системы государственной власти. Юридическим выражением парламентаризма является парламентский контроль, который представляет собой одну из важнейших функций парламента. Парламентский контроль осуществляется в целях проверки хода и состояния реализации принятых парламентом законов, осуществления других определенных законодательством контрольных полномочий, в частности контроля над деятельностью правительства, результатами реализации органами исполнительной власти действующего законодательства<sup>10</sup>.

В современной юридической литературе выделяют различные формы, виды и методы парламентского контроля: парламентские запросы, интерпелляция, вынесение вотума недоверия правительству, отказ правительству в доверии, принятие резолюции порицания правительству, отчеты правительства и информации министров о своей деятельности, парламентские слушания, парламентские расследования, деятельность Омбудсмана и Счетной палаты, импичмент, участие в формировании исполнительных органов государственной власти, контроль над исполнением государственного бюджета, ратификация и денонсация международных договоров и др<sup>11</sup>. В законодательстве некоторых стран разнообразные формы и виды парламентского контроля приводятся довольно подробно. Так, Конституция Турции (ст. 98), содержит детальный перечень форм парламентского контроля, раскрывает содержание депутатского вопроса, парламентского запроса, общей дискуссии, подробно регламентирует процедуры парламентского расследования. В законодательстве других стран определяются лишь общие черты парламентского контроля. В некоторых странах закон закрепляет действие на постоянной основе специальной комиссии по контролю над деятельностью правительств, которой даже предоставлено право ставить перед парламентом вопрос о доверии правительству.

Важным элементом парламентского контроля над правительством является право парламента на выражение недоверия Премьер-министру. Процедура выражения недоверия начинается с инициативы

Законодательной палаты, причем не менее чем одной трети от общего числа ее депутатов. Предусмотренная в некоторых странах возможность инициирования самим правительством процедуры выражения ему доверия нашим законодательством не предусмотрена. Выражение недоверия Премьер-министру обеими палатами Олий Мажлиса влечет принятие решения вопроса о его отставке Президентом страны. В законе ничего не говорится о том, может ли глава государства выразить свое несогласие с выражением недоверия главе правительства. Думается, это можно толковать как обязательность для Президента страны постановления о выражении недоверия Премьер-министру. Согласно положениям ст.98 Конституции, Президент не может не принять отставку правительства – он должен принять решение об освобождении Премьер-министра от должности, что означает автоматическую отставку всего состава Кабинета Министров.

Другим инструментом парламентского контроля является заслушивание и обсуждение отчетов Премьер-министра по актуальным вопросам социально-экономического развития страны (ст. 78 Конституции). Аналогичные формы контроля используются и в зарубежных странах. Например, в Румынии Премьер-министр представляет Палате депутатов или Сенату отчеты и заявления о политике правительства (ст. 106 Конституции Румынии), а в Финляндии правительство должно ежегодно представлять парламенту отчет о своей деятельности и о мерах по выполнению его решений (§ 46 Конституции Финляндии). Обязанность систематических отчетов Правительства перед Государственным собранием закреплена в Венгрии (ч. 1 § 39 Конституции Венгрии).

Закрепленное законом право парламента выразить вотум недоверия Премьер-министру определяет в качестве основания «возникновение устойчивых противоречий между Премьер-министром Республики Узбекистан и Законодательной палатой Олий Мажлиса». Указанная формулировка не включает ситуацию, когда не утверждается (не одобряется)<sup>12</sup> отчет Премьер-министра либо дается отрицательная его оценка. Заметим, что согласно закону заслушивание отчета должно проходить в обеих палатах парламента, а основанием выражения вотума недоверия могут быть противоречия между Премьер-министром и одной из палат парламента – нижней. Поэтому представляется необходимым законодательно определить правовые

<sup>10</sup> См.: Парламентский контроль: вопросы и теории практики./ Материалы научно-практического семинара. – Т.:2005.321 с.

<sup>11</sup> См.: Парламентский контроль: вопросы и теории практики./ Материалы научно-практического семинара. – Т., 2005. – С. 28-32.

<sup>12</sup> Кстати, здесь также закон ничего не говорит о форме реагирования парламента по итогам заслушивания – будет это утверждение, одобрение либо принятие к сведению.

последствия заслушивания отчета – например, каковы будут последствия, если палаты не одобрили отчет, признали деятельность Премьер-министра (а значит – и правительства) не эффективной, либо дали иную отрицательную оценку.

Процедура представления отчета должна, по нашему мнению, строго соответствовать положениям закона о нижней палате и его регламенту. Возможно, следует включить в них соответствующие дополнения, указав, что текст отчета должен быть официально направлен в палату не менее, чем за десять дней до заседания палаты, посвященному заслушиванию отчета Премьер-министра. Также следует закрепить правило о том, что итоги заслушивания должны быть оформлены принятием постановления палаты, содержащего оценку отчета. Решение палат Олий Мажлиса по отчету Премьер-министра обязательно, на наш взгляд, должно включать в себя оценку деятельности правительства, а неудовлетворительная оценка должна влечь, как и вотум недоверия Премьер-министру, обязательную его отставку. Иначе отчет Премьер-министра утратит смысл, а его заслушивание превратится в обычное процедурное мероприятие, не имеющее эффекта подконтрольности и подотчетности парламенту. Хотя, в некоторых странах, как например, в Великобритании, практикуется принятие так называемой резолюции порицания, т.е. документа, не являющимся выражением вотума недоверия, но содержащего критическую оценку отчета. В любом случае считаем необходимым конкретизировать в законодательстве процедуры и последствия заслушивания отчета главы правительства в Олий Мажлисе.

Как правило, новый Премьер-министр после вступления в должность представляет парламенту программу деятельности нового правительства (ст. 8 Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан»). За рубежом существует практика заслушивания правительственных программ. Так, во Франции, Премьер-министр может поставить перед парламентом собранием вопрос об ответственности правительства в связи с его программой. В случае не одобрения Национальным собранием программы правительства Премьер-министр уходит в отставку вместе с правительством (ст. 49-50 Конституции Франции). В Беларуси Палата представителей по результатам заслушивания доклада Премьер-министра о программе деятельности правительства может одобрить либо отклонить программу. При этом повторное отклонение палатой программы означает выражение вотума недоверия правительству (ст. 97 Конституции Республики Беларусь). Думается, такой

подход не приемлем для нашей страны. Полагаем, что не одобрение программы не должно обязательно влечь правительственной отставки. Целесообразно ввести норму, определяющую срок и процедуру повторного представления доработанной программы. Следует учитывать, что программа, определяющая правительственный курс должна быть достаточно целостной, содержать основные показатели правительственной деятельности на предстоящий период. Можно закрепить схему, согласно которой программа считается автоматически одобренной, если в течение пяти дней палатами Олий Мажлиса не будет принято постановление об отрицательной ее оценке и возвращении на доработку, т.е. в данном случае не требуется обязательного голосования по программе.

Другой формой парламентского контроля является запрос. В практике Олий Мажлиса используются парламентский и депутатский запросы (статьи 12 Регламентов Законодательной палаты и Сената). Парламентский запрос, естественно, инициируется депутатами Законодательной палаты или членами Сената, но направляется от имени палаты. Палата вправе направить парламентский запрос Премьер-министру и членам правительства, Председателю Центрального банка и другим высшим должностным лицам, подконтрольным Парламенту. Депутатский запрос представляет собой форму индивидуальной депутатской деятельности членов обеих палат. В отличие от парламентского запроса – запроса палаты, депутатский запрос направляется членами Сената и депутатами Законодательной палаты самостоятельно. Важное значение имеет обязанность членов Кабинета Министров присутствовать по приглашению палат на их заседаниях и отвечать на вопросы депутатов и сенаторов. Эффективность такой формы контроля, как запрос, зависит, конечно же, не от количества направленных запросов, а от качества и своевременности принятых мер по ним.

В ходе осуществления своих контрольных функций палаты парламента с целью проверки тех или иных фактов, расследования конкретной ситуации, изучения какого-либо вопроса большой государственной важности могут пользоваться своим правом по формированию специальных комиссий. Хотя в нашем законодательстве такая форма контроля парламента, как парламентское расследование, прямо не закреплена, де-факто она используется (например, при изучении и оценке парламентом известных андижанских событий 2005 года). Конституции ряда государств (например, США, ФРГ, Италия, Венгрия, Польша, Чехия) содержат

## Государственные институты и правовые системы

нормы, регулирующие парламентское расследование. Например, парламенты ФРГ и Италии имеют право создавать следственные комиссии (следственные комитеты), которые могут проводить расследование по вопросам, представляющим государственный интерес. Конгресс США вправе проводить парламентское расследование, причем правом проведения парламентских расследований обладают практически все комитеты палат парламента.

Многие из изложенных способов и форм парламентского контроля практически используются в деятельности Олий Мажлиса, однако очевидно, что не все они получили четкое законодательно закрепление. Поэтому считаем необходимым законодательно закрепить их в специальном акте – законе «О парламентском контроле».

Для обеспечения паритетного и равноправного взаимодействия Олий Мажлиса и Кабинета Министров на основе принципа разделения властей представляется целесообразным принятие закона «О взаимодействии высших органов государственной власти» с учетом закрепленной Конституцией Республики Узбекистан системы сдержек и противовесов. Данный акт создаст четкую правовую основу их взаимодействия, будет способствовать устранению имеющихся пробелов, коллизий и превышению полномочий в их взаимоотношениях.

### У Ответственность правительства перед парламентом.

Современная правовая доктрина Республики Узбекистан исходит из того, что Премьер-министр отвечает за результаты функционирования правительства и всей системы исполнительной власти. Он осуществляет непосредственное руководство Кабинетом Министров, обладает нормотворческими, исполнительно-распорядительными, контрольными и кадровыми полномочиями в сфере исполнительной власти. При этом он несет полную ответственность за состояние дел в руководимой и подконтрольной ему сфере функционирования исполнительной власти. Конституция Республики Узбекистан (ст. 98) и закон «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» (ст. 1) закрепили положение о том, что «Кабинет Министров в своей деятельности ответственен перед Президентом Республики Узбекистан и Олий Мажлисом Республики Узбекистан».

Ответственность правительства является важным элементом взаимодействия парламента и правительства. Мировая практика свидетельствует о наличии

двух форм ответственности правительства: персональной и коллективной. Законодательство Республики Узбекистан сочетает указанные две формы.

Конституция прямо говорит: «Премьер-министр Республики Узбекистан организует и руководит деятельностью Кабинета Министров, несет персональную ответственность за эффективность его работы...». Персональная ответственность выражается в том, что Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса могут принять решение о выражении вотума недоверия Премьер-министру, которое считается принятым, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената. В этом случае Президент Республики Узбекистан принимает решение об освобождении Премьер-министра от должности. Механизм персональной ответственности членов правительства содержит также положение о праве палат Олий Мажлиса заслушивать информацию отдельного члена Кабинета Министров по вопросам деятельности руководимого им органа и при необходимости внести на рассмотрение Президента страны предложение о его отставке (ст. 8 Закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан»). Считаем данную процедуру проявлением персональной ответственности члена правительства. Такой же практики придерживаются Австрия, Греция, Дания, Польша, Финляндия, Швеция, Эстония. Согласно основному закону Австрии Национальный совет может принять решение о выражении вотума недоверия как Федеральному правительству в целом, так и отдельным его членам (ст. 74 Конституции). В соответствии с Конституцией Греции парламент может своим решением лишить доверия правительство или кого-либо из его членов (ст. 84 Конституции). По Конституции Эстонии недоверие может быть выражено правительству в целом, премьер-министру или отдельному министру (ст. 97 Конституции).

Коллективная ответственность заключается в действии правила, согласно которому отставка Премьер-министра автоматически влечет отставку всего правительства<sup>13</sup>. В данном случае отставку правительства можно квалифицировать как конституционно-правовую санкцию за неудовлетворительную деятельность Кабинета Министров. При рассмотрении института ответственности правительства в части персональной ответственности членов

<sup>13</sup> Исходя из содержания и последствий применения указанную форму ответственности можно именовать и солидарной ответственностью.

Кабинета Министров следует разграничивать исполнение ими служебных обязанностей и их частную жизнь. Ответственность за нарушения служебных обязанностей может быть в форме административной, уголовной, гражданской и дисциплинарной ответственности. Как правило, в случае нарушения норм законодательства членом правительства как частным лицом он отвечает наравне с другими гражданами, однако в некоторых странах предусмотрен министерский иммунитет: министр предается суду по постановлению парламента, и судит его особый суд, как, например, во Франции – Высокий суд правосудия, а в Польше – Государственный трибунал.

Необходимо различать политическую и юридическую ответственность правительства и его членов<sup>14</sup>. Под политической ответственностью понимается применение парламентом либо президентом мер, влекущих негативные последствия для правительства и (или) его членов. При этом, в отличие от юридической ответственности, политическая ответственность имеет важную особенность: для ее наступления не обязательно наличие правонарушений – она может наступить и без них, что на практике мы часто наблюдаем. По сути, эта особенность и повлияла на наименование указанной формы ответственности. В этом случае парламент привлекает к ответственности главу правительства и его членов за упущения и недостатки в деятельности, оценивая ее с политической точки зрения. Формами политической ответственности может быть, например, отставка, порицание и т.д.

Формы и степень ответственности правительства зависит во многом от формы правления и режима. В странах с парламентской формой правления, как правило, правительство формируется парламентом и сильно зависит от расклада политических сил в парламенте. В странах со смешанной (полупрезидентской) формой государственного правления парламент чаще применяет институт ответственности правительства. В президентских республиках правительство формируется, как правило, президентом и несет ответственность перед ним. Иногда парламент обладает правом выражения вотума недоверия правительству.

Хотя во многих странах вотум недоверия выражается правительству в целом, наша республика приняла схему, согласно которой недоверие выражается главе правительства – Премьер-министру, что, впрочем, не имеет принципиального значения, поскольку отстав-

ка Премьер-министра влечет отставку всех членов Кабинета Министров. Аналогичная схема закреплена в законодательстве таких стран, как ФРГ, Венгрия, Португалия, Кыргызстан и др.

Сама процедура выражения недоверия Премьер-министру в законодательстве Узбекистана характеризуется усложненным порядком – требуется, например, квалифицированное (две трети) большинство голосов в обеих палатах Олий Мажлиса. Имеются и другие требования. Так, закон закрепил четыре основания освобождения от должности Премьер-министра: а) по заявлению Премьер-министра об отставке; б) в случае невозможности исполнения Премьер-министром своих полномочий; в) в случае возникновения непреодолимых разногласий в составе Кабинета Министров, ставящих под угрозу нормальное его функционирование, а также неоднократного принятия им решений, противоречащих Конституции, законам, указам, постановлениям и распоряжениям Президента страны; г) по инициативе фракций политических партий в Законодательной палате, представленной на рассмотрение главы государства. Такая инициатива с необходимыми обоснованиями должна быть поддержана ведущими фракциями политических партий и при постановке Президентом страны на голосование должна получить в обеих палатах более двух третей голосов; д) в случае выражения вотума недоверия Премьер-министру, принятого палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Первое основание в указанном списке не вызывает возражений. В силу расплывчатости формулировки пункта «б» – «в случае невозможности исполнения Премьер-министром своих полномочий», считаем целесообразным детализировать данное положение, указав конкретный перечень признаков, характеризующих данное основание: например, болезнь, профессиональная непригодность и др. Отметим определенную схожесть двух последних оснований, предусмотренных пунктами «г» и «д». По большому счету оба основания практически означают выражение вотума недоверия Премьер-министру. Основное отличие заключается в том, что в одном случае освобождение Премьер-министра от должности инициируется фракцией (либо несколькими фракциями) политической партии в Законодательной палате, причем такая инициатива с необходимыми обоснованиями должна быть поддержана ведущими фракциями политических партий, а решение может, как следует из толкования формулировки, приниматься раздельным голосованием палат Олий Мажлиса.

<sup>14</sup> Хотя следует признать, что в некоторых случаях эта граница может быть условной.

## Государственные институты и правовые системы

Во втором случае основанием является возникновение «устойчивых противоречий между Премьер-министром и Законодательной палатой», кроме того, требуется внесение предложения, официально внесенного на имя Президента страны депутатами Законодательной палаты в количестве не менее одной трети от их общего числа, а решение о выражении вотума недоверия Премьер-министру принимается на совместном заседании палат. В обоих случаях, по смыслу формулировок закона, обсуждение и принятие данного вопроса возможно лишь при его постановке на голосование Президентом Республики Узбекистан.

Как видим, имеются два субъекта, которые могут быть инициаторами освобождения от должности Премьер-министра: политические фракции и одна треть депутатов нижней палаты. Такая практика имеет распространение в мире. Скажем, согласно Конституции Португалии с инициативой недоверия правительство вправе выступить одна четвертая депутатов парламента или любая парламентская группа, в Германии предложение о недоверии федеральному канцлеру должно быть подписано четвертью депутатов Бундестага или фракцией, насчитывающей не менее четверти его депутатов.

Закон говорит о том, как обе палаты решают вопрос о вотуме недоверия Премьер-министру – на совместном заседании палат. Однако решение о его освобождении может быть принято на основе **раздельного** голосования палат, поскольку согласно Конституции вотум недоверия считается принятым, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената. В любом случае вопрос рассматривается совместно обеими палатами Олий Мажлиса.

К странам, где правительство несет ответственность перед обеими палатами одновременно, относятся Казахстан, Италия, Румыния. Например, в Казахстане вопрос о недоверии правительству принимается на совместном заседании палат. В ряде стран правительство несет ответственность только всего перед нижней палатой парламента. В отдельных странах, как например, в Кыргызстане, правительство несет ответственность только перед верхней палатой.

Период, в который может быть выражен вотум недоверия Премьер-министру, нашим законодательством не ограничивается, а это значит, что оно может быть выражено в любое время его полномочий. Такой подход мы наблюдаем во многих странах. Например, Конституция Словацкой Республики (ст.114) гласит, что Национальный совет республики может в любое

время выразить недоверие Правительству. В некоторых странах закон содержит указание на этот счет. Так, в Республике Беларусь вопрос об ответственности Правительства не может быть поставлен в течение года после одобрения программы его деятельности (ст. 97 Конституции), а в Польше повторное предложение о вотуме недоверия может быть внесено не ранее чем по истечении трех месяцев со дня внесения предыдущего предложения (ст.158 Конституции).

Последствия выражения недоверия Премьер-министру выражаются в том, что глава правительства, а вместе с ним и все его члены, уходят в отставку, которая подкрепляется решением Президента страны. Закон обходит молчание вопрос о том, может ли глава государства не принять отставку. На наш взгляд – не может, поскольку в таком случае законодатель закрепил бы механизм действий главы государства, парламента и самого правительства в условиях непринятия отставки. Впрочем, глава государства имеет определенные прерогативы в данном случае. Новая кандидатура Премьер-министра для представления на рассмотрение и утверждение палатами Олий Мажлиса предлагается Президентом после соответствующих консультаций со всеми фракциями политических партий, представленных в Законодательной палате. В случае двукратного отклонения Олий Мажлисом кандидатуры на должность Премьер-министра Президент назначает исполняющего обязанности Премьер-министра и распускает Олий Мажлис. Право Президента на роспуск парламента является своеобразным элементом сдерживания, противовесом, который обеспечивает, согласно принципу разделения властей, необходимый баланс ветвей власти. Указанное право предохраняет от дезорганизации системы государственной власти, позволяет оперативно сформировать правительство, избегая волокиты и неоправданных задержек.

Отдельной формой ответственности правительства является обязанность Премьер-министра выступать перед Олий Мажлисом с отчетами по актуальным вопросам социально-экономического развития страны (ст. 78 Конституции). Кроме того, члены правительства обязаны отвечать на устные и письменные вопросы депутатов и сенаторов, предоставлять им запрашиваемую информацию. Ответственность Премьер-министра заключается в том, что он несет ответственность перед парламентом за все действия подчиненных ему должностных лиц. При этом он обязан отвечать за любые ошибки и упущения возглавляемого правительства, ответственен за действия должностных лиц, находящихся в его подчинении.

### Заключение.

Исследование проблематики взаимодействия парламента и правительства в условиях Узбекистана, его правового механизма, форм и методов позволяет сформулировать следующие выводы.

Являясь полновластными институтами государственной власти, парламент и правительство воплощают в себе наиболее значимые функции государственной власти. При этом их взаимодействие выступает в качестве структурно-функционального элемента механизма сдержек и противовесов, обеспечивающего контроль парламента над исполнительной властью.

В теории взаимодействия парламента и правительства центральное место занимает идея их сотрудничества, совместной деятельности, объединения усилий при реализации каждым из них собственных функций. Это предполагает, взаимодействие рассматривается в качестве инструментальной составляющей системы сдержек и противовесов, подразумевающей известное ограничение властной компетенции с целью недопущения абсолютизации властных полномочий и злоупотребления ими.

Институт взаимодействия парламента и правительства является особой сферой их властного функционирования, охватывающей общественные отношения, которые складываются в области реализации полномочий, вытекающих из их правового статуса.

Конституционно-правовая природа института взаимодействия парламента и правительства заключается в том, что он, во-первых, служит цели реализации единой государственной власти; во-вторых, охватывает ряд форм, способов и процедур совместной деятельности и отношений; в-третьих, предполагает оптимальный механизм правового регулирования функционирования, согласования и ответственности, реализуемых в установленном правовыми актами порядке.

Правовой механизм взаимодействия Олий Мажлиса и Кабинета Министров является составной частью системы правового регулирования государственной власти. Парламент и правительство есть институты власти взаимосвязанные и взаимообусловленные, но отнюдь не равнозначные. Юридическим выражением значимости института парламента является контроль парламента над деятельностью правительства. Этот контроль является определяющей чертой приоритета парламента перед правительством, в нем находит свое выражение привилегированное положение Олий Мажлиса. Безусловно, сказанное не исключает самостоятельности каждого из указанных органов в сфере своей компетенции.

Парламент наделен полномочиями формирования правительства (точнее утверждения кандидатуры Премьер-министра), контроля за его деятельностью, выражения вотума недоверия главе правительства и др.

Правовой механизм взаимодействия парламента и правительства составляет совокупность правовых норм, регулирующих взаимоотношения указанных органов власти. Основное их назначение – нормативное обеспечение взаимодействия, как важной сферы их функционирования. Их суть обусловлена Конституцией Узбекистана, которая закрепляет основополагающие, руководящие начала организации государства и общества, регулирует наиболее существенные общественные взаимосвязи. Поэтому конституционные нормы являются ядром, предопределяющим содержание регламентов палат и правительства, других нормативных актов, детально регулирующих взаимоотношения, возникающие в ходе осуществления ими своих властных функций.

Совершенствование законодательства, регулирующего взаимодействие парламента и правительства, должно учитывать необходимость уточнения содержания и форм их совместной деятельности, процедур реализации полномочий по парламентскому контролю, мер и форм конституционной ответственности.

### Библиография:

1. Конституция Республики Узбекистан. Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1994 г., № 1, ст. 5; Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 3-4, ст. 27; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 152; 2008 г., № 52, ст. 510; 2011 г., № 16, ст. 159.
2. Конституционный закон «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 215; 2003 г., № 5, ст. 67; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2008 г., № 52, ст. 510; 2011 г., № 16, ст. 160.
3. Конституционный закон «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст. 213, 2003 г., № 5, ст. 67; 2011 г., № 16, ст. 160.
4. Закон Республики Узбекистан «О Кабинете Министров Республики Узбекистан». Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст. 138; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2007 г., № 15, ст. 153; 2008 г., № 52, ст. 510; 2009 г., № 50-51, ст. 532; 2011 г., № 16, ст. 160.

**Государственные институты и правовые системы**

5. Конституционный закон «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти». Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2002. № 12. Ст.ст. 213,215.
6. Закон Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан». Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст. 132; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2004 г., № 37, ст. 408; № 51, ст. 514; 2008 г., № 52, ст. 510; 2012 г., № 51, ст. 574.
7. Регламент Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 5, ст. 161.
8. Регламент Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 7, ст. 242; 2006 г., № 4, ст. 174; 2007 г., № 7, ст. 328; 2009 г., № 3, ст. 68.
9. Конституции государств Европы. В 3-х т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. В 3-х томах. М., 2006.
10. Конституции государств – участников СНГ. – М., 2001.
11. Каримов И.А. Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества-основной критерий развития нашей страны.//И.А.Каримов. – Т.: «Узбекистон», 2011. – 19. – 292 с.
12. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системной категории. М., 1999.
13. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: Зарубежный опыт и российская практика. – М:ОАО «Издательский дом «Городец»,2005. – 195 с.
14. Парламентский контроль: вопросы и теории практики./ Материалы научно-практического семинара. – Т.:2005.321 с.
15. Сахаров Н.А. Институт президента в современном мире. – М.:Юрид.лит.,1994. – 176 с.
16. Тультеев И.Т. Правотворческая деятельность и прогнозирование. / Отв. редактор проф. Х. Т. Адилкариев-Т., 2008. – 208 с.
17. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран.М., 2010.
18. Черкасов А. И. Президентизм и парламентаризм в странах современного мира. Государство и право, 2012, № 9, с. 35-43.
19. Черкасов А. И. Институт правительства в зарубежных странах: порядок формирования и ответственность. Государство и право, 2013, № 1, с. 73-82
20. Ю.В. Маслов О некоторых формах парламентского контроля во Франции и России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. – 5. – С. 158-165.
21. Н.А. Борисов. Проектирование национальных идеологий и проблемы стабильности политических режимов (случай Узбекистана и Кыргызстана) // Политика и Общество. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.5
22. Д. А. Коростелев. Государственный аудит: юридическая природа и нормативное содержание (конституционно-правовой аспект) // Политика и Общество. – 2012. – № 2. – С. 104-107.
23. Н. Б. Селунская. Политизация российского общества в начале XX века (по свидетельствам очевидцев «от власти») // Исторический журнал: научные исследования. – 2013. – № 2. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1972.2013.02.4
24. М.Б. Каримова. Современное состояние политических систем государств Центральной Азии // Право и политика. – 2010. – № 2.
25. Э.А.Муминов. Модернизация гражданского общества: понятие, теории и характерные черты (на примере Узбекистана) // Политика и Общество. – 2009. – № 10.
26. Ф. К. Есиева. Эволюция высших органов государственной власти на завершающем этапе развития советской государственности // Политика и Общество. – 2012. – № 2. – С. 104-107.
27. А. А. Борисенков. Политический институт – средство политического влияния // Политика и Общество. – 2011. – № 4.
28. С. М. Предыбайлов. Парламентаризм и деформация представительства. // Политика и Общество. – 2011. – № 2.
29. Д.А. Авдеев. Модель республиканской формы правления в России // Право и политика. – 2010. – № 7
30. Ф. К. Есиева Эволюция высших органов государственной власти на завершающем этапе развития советской государственности // Политика и Общество. – 2012. – 2. – С. 13 – 18.
31. Авдеев Д.А. Российский вариант принципа разделения властей // Право и политика. – 2013. – 13. – С. 1796 – 1803. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10211.

**References (transliteration):**

1. Karimov I.A. Dal'neishee uglublenie demokraticeskikh reform i formirovanie grazhdanskogo obshchestva-osnovnoi kriterii razvitiya nashei strany.//I.A.Karimov. – Т.: «Uzbekiston», 2011. – 19. – 292 s.
2. Avtonomov A.S. Pravovaya ontologiya politiki: k postroeniyu sisteistonmy kategorii. М., 1999.
3. Kovryakova E.V. Parlamentskii kontrol': Zarubezhnyi opyt i rossiiskaya praktika. – М:ОАО «Izdatel'skii dom «Gorodets»,2005. – 195 s.
4. Sakharov N.A. Institut prezidenta v sovremennom mire. – М.:Yurid.lit.,1994. – 176 s.
5. Tul'teev I.T. Pravotvorcheskaya deyatelnost' i prognozirovaniye. / Otv. redaktor prof. Kh. T. Adylkariev – Т., 2008. – 208 s.
6. Chirkin V.E. Konstitutsionnoye pravo zarubezhnykh stran.М., 2010.
7. Cherkasov A. I. Prezidentsializm i parlamentarizm v stranakh sovremennogo mira. Gosudarstvo i pravo, 2012, № 9, s. 35-43.
8. Cherkasov A. I. Institut pravitel'stva v zarubezhnykh stranakh: poryadok formirovaniya i otvetstvennost'. Gosudarstvo i pravo, 2013, № 1, s. 73-82
9. Yu.V. Maslov O nekotorykh formakh parlamentskogo kontrolya vo Frantsii i Rossii // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2011. – 5. – С. 158-165.

10. N.A. Borisov. Proektirovanie natsional'nykh ideologii i problemy stabil'nosti politicheskikh rezhimov (sluchai Uzbekistana i Kyrgyzstana) // *Politika i Obshchestvo*. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.5
11. D. A. Korostelev. Gosudarstvennyi audit: yuridicheskaya priroda i normativnoe sodержanie (konstitutsionno-pravovoi aspekt) // *Politika i Obshchestvo*. – 2012. – № 2. – S. 104-107.
12. N. B. Selunskaya. Politizatsiya rossiiskogo obshchestva v nachale KhKh veka (po svidetel'stvam ochevidtsev «ot vlasti») // *Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniya*. – 2013. – № 2. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1972.2013.02.4
13. M.B. Karimova. Sovremennoe sostoyanie politicheskikh sistem gosudarstv Tsentral'noi Azii // *Pravo i politika*. – 2010. – № 2.
14. E.A.Muminov. Modernizatsiya grazhdanskogo obshchestva: ponyatie, teorii i kharakternye cherty (na primere Uzbekistana) // *Politika i Obshchestvo*. – 2009. – № 10.
15. F. K. Esieva. Evolyutsiya vysshikh organov gosudarstvennoi vlasti na zavershayushchem etape razvitiya sovetskoï gosudarstvennosti // *Politika i Obshchestvo*. – 2012. – № 2. – S. 104-107.
16. A. A. Borisenkov. Politicheskii institut – sredstvo politicheskogo vliyaniya // *Politika i Obshchestvo*. – 2011. – № 4.
17. S. M. Predybaïlov. Parlamentarizm i deformatsiya predstavitel'stva. // *Politika i Obshchestvo*. – 2011. – № 2.
18. D.A. Avdeev. Model' respublikanskoi formy pravleniya v Rossii // *Pravo i politika*. – 2010. – № 7
19. F. K. Esieva. Evolyutsiya vysshikh organov gosudarstvennoi vlasti na zavershayushchem etape razvitiya sovetskoï gosudarstvennosti // *Politika i Obshchestvo*. – 2012. – 2. – С. 13 – 18.
20. Avdeev D.A. Rossiiskii variant printsipa razdeleniya vlastei // *Pravo i politika*. – 2013. – 13. – С. 1796 – 1803. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.13.10211.