



**Программа ЕвропЭйд Европейского Союза для Узбекистана**

**Проект  
«Дальнейшее углубление  
демократических реформ в Узбекистане»**

# **Парламентский контроль в Республике Узбекистан и вопросы его совершенствования**



Проект финансируется  
Европейским Союзом



Проект реализуется консорциумом:  
«Европиен Профайлз» - лидер  
Центр Европейского конституционного права - Фонд Цацоса  
«Европиен Перспективз»

Настоящий материал подготовлен проектом  
«Дальнейшее углубление демократических реформ в Узбекистане»  
в рамках программы ЕвропЭйд Комиссии Европейского Союза для использования  
в работе депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан,  
а также широкого круга специалистов

**Руководители группы по разработке материала:**

К. Контиадис — международный эксперт (Греция);  
К. Расулов — координатор проекта (Узбекистан);  
М. Гасанов — национальный эксперт (Узбекистан)

**Издание подготовлено экспертами проекта:**

Ф. Бакаевой, У. Аюбовым, И. Сафаровым, Н. Кариевой, А. Эгамбердиевым

**В подготовке данного материала приняли участие:**

А. Мантелис — Тим лидер (Греция)  
Д. Абдураимов — национальный эксперт (Узбекистан)  
А. Нарзиллаев — национальный эксперт (Узбекистан)

*Настоящий материал отражает мнение авторов, за его содержание несет ответственность контрактор проекта, оно может не совпадать с мнением Европейской Комиссии.*

*Никакая часть материала, не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме, если на это нет письменного разрешения всех авторов.*

*Права на электронную версию принадлежат проекту «Дальнейшее углубление демократических реформ в Узбекистане» в рамках программы ЕвропЭйд КЕС.*

*Материал распространяется бесплатно.*

## ОГЛАВЛЕНИЕ:

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Зарубежный опыт правового регулирования контрольной деятельности парламента.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Узбекистан.....</b>	<b>8</b>
<b>III. Основные направления, стадии и формы парламентского контроля.....</b>	<b>11</b>
<b>IV. Выводы и предложения по повышению эффективности парламентского контроля.....</b>	<b>16</b>
<b>Приложения:</b>	
<b>Схема 1. <i>Основные направления парламентского контроля в Республике Узбекистан.....</i></b>	<b>24</b>
<b>Схема 2. <i>Субъекты парламентского контроля.....</i></b>	<b>25</b>
<b>Схема 3. <i>Стадии парламентского контроля.....</i></b>	<b>26</b>
<b>Схема 4. <i>Объекты парламентского контроля.....</i></b>	<b>27</b>
<b>Схема 5. <i>Формы парламентского контроля.....</i></b>	<b>28</b>
<b>К. Расулов. Презентация результатов стади-тур в парламентские институты Греции и Испании (Аспекты осуществления парламентского контроля) .....</b>	<b>29</b>

## Введение

Государственный контроль является необходимым элементом государственного управления, функцией органов государственной власти и призван обеспечивать нормальную жизнедеятельность общества. Контроль является одним из важнейших каналов получения объективной информации о жизни общества в целом, о тех политических, экономических и социальных процессах, которые происходят в государстве, о деятельности органов власти и управления.

Государственный контроль необходимо отличать от государственного надзора. Понятие государственного контроля является более широким, чем понятие надзора, имеет свои, специфические признаки. Органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, которые предусматривают проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений.

Надзорная же деятельность ограничена преимущественно проверкой законности действий конкретного объекта надзора и включает в себя наблюдение, проверку соблюдения определенных норм, выявление и пресечение правонарушений. Различия между надзором и контролем существуют по их отношению к своему предмету, по пределам (границам) надзорной и контрольной проверок. Надзор, в отличие от контроля, всегда осуществляется извне, по отношению к объектам иных систем, тогда как контроль может осуществляться и внутри системы (не может быть «самонадзора», но может быть самоконтроль).

Государственный контроль как общегосударственная функция осуществляется на различных уровнях. Во-первых, это взаимный контроль различных ветвей государственной власти, реализуемый ими в специфических, только им присущих формах. Во-вторых, внутриведомственный контроль, т.е. контроль, осуществляемый внутри каждой ветви власти, государственной системы со стороны вышестоящих звеньев в отношении нижестоящих. В-третьих, это вневедомственный контроль органов государственного управления за исполнением законов организациями и гражданами.

Принятие парламентом законов не является самоцелью. Важно, чтобы эти законы работали, регулировали конкретные общественные отношения и были эффективными, т.е. достигали на практике той цели, которая была определена законодателем при их принятии.

Совершенно очевидно, что даже самый хороший закон превращается в пустую декларацию, если его положения только провозглашаются, а их исполнение не обеспечивается на практике в повседневной жизни.

Как считает французский ученый М.Лесаж, законы будут лишь «мертвой буквой», если законодательный орган, издавший их, не будет иметь возможности контролировать действия исполнительной власти, призванный реализовывать эти законы.

Вопросы контроля за исполнением принятых законов всегда находились в центре внимания парламента нашей страны. Более того, парламентский контроль за исполнением законов, наряду с законотворчеством, традиционно рассматривался как основное направление деятельности Олий Мажлиса. Говоря об этом, Президент

Республики Узбекистан И.А.Каримов отмечал: «Мы придаем большое значение коренному изменению не только самой законодательной системы, но и осуществлению согласованных действий законодательной и исполнительной власти по реализации уже принятых законов... Поэтому для нас всегда актуальным является вопрос внедрения принятых законов в повседневную жизнь».

Парламентский контроль осуществляется Олий Мажлисом Республики Узбекистан: его палатами, комитетами и комиссиями, политическими фракциями и группами Законодательной палаты, депутатами и сенаторами. Контроль проводится в ходе подготовки и принятия законов, постановлений палат, заслушивания информации руководителей государственных органов, направления парламентских запросов и др.

Последовательное осуществление в Узбекистане парламентской реформы, завершение формирования и начало функционирования нового двухпалатного Олий Мажлиса ставят новые задачи в области осуществления Парламентом контрольных полномочий.

Становление в Республике Узбекистан двухпалатной системы парламента ставит задачу глубокого изучения зарубежного опыта контрольной деятельности парламентов в условиях бикамерализма, разработки эффективной модели парламентского контроля в Республике Узбекистан.

На первой сессии Олий Мажлиса второго созыва, говоря о необходимости принятия на всех уровнях государственного строительства и управления мер по созданию системы обеспечения безусловного исполнения принятых законов, Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов особо подчеркнул: «...усилить контрольные функции и повысить ответственность законодательной власти – Олий Мажлиса».

От решения этой задачи напрямую зависят обеспечение исполнения принятых законодательных актов, определение их эффективности, оперативное выявление и устранение недостатков в законодательстве, обеспечение высокого уровня ответственности должностных лиц за исполнение законов и др. Можно с уверенностью сказать, что от того насколько будут исполняться принятые законы, зависит и авторитет законодательной власти.

Сегодня необходимо с учетом сложившейся практики и зарубежного опыта четко определить основные направления, формы и стадии парламентского контроля, механизмы взаимодействия палат парламента в процессе реализации контрольных полномочий.

## **I. Зарубежный опыт правового регулирования контрольной деятельности парламента**

Современный парламент – это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти.

Она включает и верховное распоряжение государственной казной, то есть принятие государственного бюджета и контроль за его исполнением. В большей или меньшей степени в зависимости от формы правления парламент осуществляет контроль за исполнительной властью. Так, согласно ч. 2 ст. 66 Испанской

конституции 1978 года, «Генеральные кортесы осуществляют законодательную власть Государства, одобряют его Бюджеты, контролируют деятельность Правительства и имеют иную компетенцию, которой их наделяет Конституция».

Финансовая компетенция - это, прежде всего полномочия парламентов утверждать роспись доходов и расходов государства, а также устанавливать налоги. Хотя указанное полномочие реализуется, как правило, в форме закона, оно представляет собой особую часть парламентской компетенции, о чем свидетельствует и то, что соответствующие законы нередко принимаются по специальной процедуре, отличной от процедуры принятия обычных законов.

Функция контроля за деятельностью государственных органов, учреждений и должностных лиц и обусловленные ею определенные полномочия присущи практически всем парламентам независимо от форм правления, которые влияют лишь на объем данной функции. Она получает свое отражение в конституциях, законах и регламентах либо прямо, что, однако, нечасто, либо в виде процедурного регулирования. Например, согласно ч. 1 ст. 169 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 года Федеральное собрание осуществляет высший надзор за Федеральным советом (правительством) и федеральной администрацией, судами Конфедерации и иными носителями задач Союза. В ст. 62 болгарской Конституции сказано, что Народное собрание осуществляет законодательную власть и парламентский контроль. В германском же Основном законе мы подобных норм не найдем, хотя некоторые конституционные полномочия Бундестага (например, право создать следственные комитеты согласно ст. 44 Основного закона), и особенно регламентные полномочия, как самого Бундестага, так и депутатов позволяют эффективно контролировать политическую деятельность Федерального правительства в целом и каждого из его членов.

Объектом парламентского контроля чаще всего выступает исполнительная власть, но контроль этот может в отдельных случаях распространяться на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, вооруженные силы и др. При этом контроль за исполнительной властью чаще всего носит политический характер, то есть обращен на политическую деятельность правительства и его членов (главным образом при парламентарных и смешанных формах правления), хотя, разумеется, осуществляется в юридических формах, тогда как в отношении остальных субъектов характер контроля – чисто юридический: если не удастся установить нарушения каких-либо правовых норм, для подконтрольного органа, учреждения, должностного лица не может возникнуть никаких отрицательных правовых последствий.

Следствием парламентского контроля может стать отставка правительства (при парламентарных и смешанных формах правления) или отдельных должностных лиц, причем в отношении последних парламентское расследование может привести к возбуждению уголовного дела.

Следует обратить внимание на то, что в различных странах в конституциях, законах или в регламентах парламента либо его палат закреплены различные формы парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти.

Так, согласно ст. 75 Конституции Австрийской Республики «Национальный совет, Федеральный совет и Федеральное собрание, а также их комитеты (подкомитеты) могут потребовать присутствия на своих заседаниях

членов Федерального правительства и просить о поручении им проведения необходимых мероприятий».

Ст. 111 Конституции Испании предусматривает, что Правительство и каждый из его членов обязаны отвечать на запросы и вопросы, обращенные в их адрес в палаты.

В Российской Федерации конкретные формы парламентского контроля (парламентские и депутатские запросы, вопросы к членам правительства и иным должностным лицам, создание специализированных временных комиссий, реализация контрольных полномочий комитетами палат, проведение парламентских слушаний и др.) предусмотрены и конкретизированы в регламентах палат.

Во Франции и в Нидерландах по прошествии определенного времени после принятия закона, палаты парламента рассматривают вопрос о его исполнении. При этом первостепенное внимание уделяется вопросу о том были ли приняты все необходимые для реализации данного закона подзаконные акты, приведены ли ранее действовавшие подзаконные акты в соответствие с принятым законом.

Вместе с тем важно отметить, что право парламентского контроля вовсе не означает, что парламент может вторгаться в текущую исполнительно-распорядительную деятельность, подменять правительство и подчиненные правительству исполнительные органы власти при принятии конкретных административных, финансовых, кадровых и иных решений. Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти осуществляется в специфических парламентских формах и призван обеспечить открытость, гласность и соблюдение режима законности в государственном управлении.

Большинство современных конституций относят вопросы ратификации и денонсации международных договоров к числу полномочий парламента. При этом правом подписания международного договора, требующего последующей ратификации, конституции наделяют высших должностных лиц – главу государства, главу правительства, министра иностранных дел. Подписанный ими международный договор должен быть в определенный срок внесен в парламент на ратификацию. Акт ратификации придает договорным отношениям необходимую стабильность, подчеркивает то обстоятельство, что нормы договора будут соблюдаться независимо от смены состава исполнительной власти.

В большинстве стран мира на конституционном уровне закреплён принцип приоритета общепризнанных принципов и норм международного права, ратифицированных международных договоров над внутренним законодательством. Парламенты различных стран уделяют существенное внимание вопросам имплементации положений международного договора. Во-первых, если это необходимо, то вносятся соответствующие коррективы в действующий закон. Во-вторых, парламенты контролируют трансформированы ли положения международных договоров в акты правительства. В-третьих, даже если установлено, что внутреннее законодательство полностью соответствует ратифицированным международным договорам, в процессе реализации парламентом контрольных полномочий выясняется, соблюдаются ли положения этих договоров на практике.



Полномочия парламента по формированию государственных органов и учреждений, назначению либо избранию должностных лиц или участию в этих процедурах весьма различно определяются конституциями в компетенции парламентов или их палат.

Прежде всего, различен сам круг государственных органов или должностных лиц, в наделении полномочиями которых участвуют парламента и их палаты. Далее, различны формы и способы этого участия:

а) избрание или назначение по собственному усмотрению (например, чешский Парламент избирает Президента Республики на совместном заседании двух палат – ч. 2 ст. 54 Конституции Чешской Республики 1992 г.);

б) избрание или назначение по представлению других органов или должностных лиц (например, словацкий Национальный совет избирает судей по предложению Правительства – предложение первое ч. 1 ст. 145 Конституции Словацкой Республики 1992 г.);

в) формирование органа целиком без определения его руководителей (например, австрийский Национальный совет избирает Коллегию народной правозащиты – предложение первое ч. 2 ст. 148 Федерального конституционного закона);

г) формирование органа с избранием или назначением его руководителей (например, сербская Народная скупщина избирает и смещает Председателя, заместителей Председателя, министров Правительства – п. 10 ст. 73 Конституции Республики Сербия 1990 г.);

д) избрание или назначение только руководителя органа либо также его заместителей (например, северокорейское Верховное народное собрание избирает и отзывает председателя Центрального суда, а остальной его состав избирается и отзывается Постоянным советом ВНС – п. 8 ст. 76 и п. 9 ст. 87 Конституции КНДР);

е) формирование части органа (например, из 9 судей румынского Конституционного суда трое назначаются палатой депутатов и трое – Сенатом – ч. 2 ст. 140 Конституции Румынии 1991 г.);

ж) участие парламента или палаты в составе более широких коллегий, формирующих орган (например, германский Бундестаг входит в состав Федерального собрания, которое избирает Федерального президента, - ч. 3 ст. 54 Основного закона);

и) дача парламентом или палатой предварительного или последующего согласия на формирование органа или назначение должностных лиц (например, Председатель испанского Правительства назначается Королем, только если получит доверие абсолютного большинства членов Конгресса депутатов – ч. 3 ст. 99 Конституции).

Необходимо обратить внимание на то, что парламентский контроль осуществляется как теми организационно-институциональными структурами парламента, которые помимо контрольных выполняют и другие функции (палаты в целом, комитеты палат, депутатские объединения и т.п.), так и специализированными контрольными органами, формируемыми парламентом. Так, в Российской Федерации к числу специализированных контрольных органов



парламента относят Счетную палату, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, специализированные временные комиссии палат.

## **II. Конституционно-правовые основы парламентского контроля в Республике Узбекистан**

Законодательную базу осуществления палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан контрольных полномочий составляют:

1) Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992г. с учетом поправок и дополнений, внесенных в нее Законом Республики Узбекистан от 24 апреля 2003г.;

2) Конституционный закон Республики Узбекистан от 12 декабря 2002г. « О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан»;

3) Конституционный закон от 12 декабря 2002г. « О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан»;

4) Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003г. « О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан»;

5) Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003г. « О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

Следует обратить внимание на то, что положения в той или иной степени связанные с осуществлением палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан контрольных полномочий содержатся и в ряде других законов (« Кабинете Министров Республики Узбекистан», « О государственной власти на местах», «Об уполномоченном Олий Мажлисом по правам человека (Омбудсмане)» и др.), а также в регламентах палат Парламента Узбекистана.

Правовой основой осуществления парламентского контроля являются ст. 7 и ст. 2 Конституции Республики Узбекистан, в которых сказано, что народ является единственным источником государственной власти. Государство выражает волю народа, служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами.

Поскольку Олий Мажлис Республики Узбекистан, его палаты, депутаты и сенаторы представляют народ, то они должны иметь возможность требовать от правительства эффективного исполнения своих обязанностей.

В соответствии со ст. 78 Конституции Республики Узбекистан к совместным контрольным полномочиям палат отнесены, в частности, контроль за исполнением Государственного бюджета Республики Узбекистан (п. 8) и рассмотрение отчета Счетной палаты Республики Узбекистан (п.17).

Согласно ст. 80 Конституции Республики Узбекистан к исключительным полномочиям Сената в сфере контрольной деятельности относится заслушивание отчетов Генерального прокурора Республики Узбекистан, председателя Государственного комитета по охране природы, председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан.

Ст. ст. 86, 87 Конституции Республики Узбекистан наделяет Спикера Законодательной палаты и председателя Сената полномочиями по организации контроля за исполнением законов Республики Узбекистан.

В соответствии со ст. 87 Конституции Республики Узбекистан комитеты палат Олий Мажлиса образуются не только для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, вносимых в эти палаты, но и для контроля за исполнением законов.

Согласно ст. 93 Конституции Республики Узбекистан в необходимых случаях парламент осуществляет контроль над решениями, которые принимает Президент Республики Узбекистан.

Сенат наделен правом утверждения решений Президента Республики Узбекистан (последующий контроль) по вопросам: назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Республики Узбекистан и его заместителей, а также председателя Службы национальной безопасности.

Ст. 93 Конституции Республики Узбекистан закрепляет также перечень решений Президента, по которым требуется получение предварительного или последующего согласия обеих палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Так, последующего утверждения палатами требуют Указы Президента о создании и упразднении министерств, государственных комитетов, других органов государственного управления; решения об объявлении состояния войны (в течение трех суток); о введении чрезвычайного положения (в течение трех суток).

Согласно п. 10 ст.93 Конституции Республики Узбекистан Президент Республики Узбекистан представляет для рассмотрения и утверждения палатами Олий Мажлиса кандидатуру Премьер – министра Республики Узбекистан.

Положения Конституции Республики Узбекистан о контрольных полномочиях палат получили свое дальнейшее развитие в конституционных законах о Законодательной палате и Сенате.

Так, Конституционный закон Республики Узбекистан «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» предусматривает право палаты и ее депутатов на направление парламентского запроса должностным лицам органов государственной власти и управления (ст.12); наделяет комитеты палат правом запроса от государственных органов и других организаций, должностных лиц документов, экспертных заключений, статистических и иных данных, заслушивания сообщений руководителей органов государственной власти и управления о выполнении ими законов Республики Узбекистан, других законодательных актов, решений комитетов (ст.18).

Ст. 21 этого Закона содержит положение о том, что решения комитетов Законодательной палаты, направляемые в государственные органы, подлежат обязательному рассмотрению ими с сообщением о результатах или принятых мерах не позднее чем в месячный срок, если иное не установлено в решении.

Аналогичные контрольные полномочия закреплены в ст. ст. 12, 18, 21 Закона «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

В ст. 25 Конституционного закона «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» закреплено право фракций и депутатских групп обращаться на заседании Законодательной палаты к должностным лицам органов государственной власти и управления с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам, входящим в их ведение.

В законах «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики

Узбекистан» контрольной деятельности палат посвящен специальный раздел VIII, который, детализирует внесение парламентского запроса и процедуру заслушивания ежегодных отчетов Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека, Счетной палаты Республики Узбекистан, Генерального прокурора Республики Узбекистан, председателя Госкомприроды, правления Центрального банка.

Закон о Регламенте Законодательной палаты (раздел VIII) детализирует процедуру рассмотрения вопроса о ходе выполнения Государственного бюджета.

Как уже отмечалось, некоторые контрольные полномочия Парламента Узбекистана конкретизированы в ряде других законодательных актов.

Так, Закон Республики Узбекистан от 6 мая 1993г. « О Кабинете Министров республики Узбекистан» (ст.8) в редакции Закона от 28 августа 2003 г. предусматривает, что вновь сформированный Кабинет Министров по согласованию с Президентом Республики Узбекистан представляет на рассмотрение Олий Мажлиса Республики Узбекистан программу деятельности на период своих полномочий.

Кабинет Министров 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 Республики Узбекистан могут заслушивать информацию члена Кабинетов 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 заседании палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, заседаниях их комитетов.

В случае постановки 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 Республики Узбекистан по вопросам деятельности правительства Республики Узбекистан и принимает по ним меры. О результатах рассмотрения рекомендаций и предложений и о принятых мерах Кабинет Министров сообщает соответствующим комитетам палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан в согласованный срок».

Контрольные полномочия Олий Мажлиса Республики Узбекистан предусмотрены также в ст.26 Закона Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г. « О государственной власти на местах» в редакции Закона Республики Узбекистан от 3 декабря 2004г. Часть первая данной статьи предусматривает право Олий Мажлиса Республики Узбекистан в установленном порядке отменять решения областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов, противоречащие Конституции и законам Республики Узбекистан, указам, постановлениям и распоряжениям Президента Республики Узбекистан.

Закон Республики Узбекистан «Об Уполномоченном Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (Омбудсмане)» в редакции от 27 августа 2004г. закрепляет порядок избрания Уполномоченного по правам человека и его заместителя, основные принципы деятельности Уполномоченного, его права, процедуру рассмотрения им жалоб, многие другие вопросы непосредственно связанные с осуществлением Уполномоченным парламентского контроля за соблюдением законодательства о правах и свободах человека.

### **III. Основные направления, стадии и формы парламентского контроля**

Краткий анализ конституционно-правовых основ контрольной деятельности палат Олий Мажлиса приводит к выводу о том, что **основными направлениями парламентского контроля в Республике Узбекистан являются:**

- 1) парламентский контроль за исполнением законов Республики Узбекистан, постановлений Олий Мажлиса Республики Узбекистан, его палат и решений комитетов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан;
- 2) финансовый парламентский контроль;
- 3) парламентский контроль в сфере соблюдения прав человека;
- 4) парламентский контроль за формированием государственных органов и назначением должностных лиц;
- 5) парламентский контроль при принятии Президентом Республики Узбекистан важных политических решений.

Вышеуказанные направления парламентского контроля реализуются **следующими субъектами:** палатами парламента, их комитетами и комиссиями, фракциями и депутатскими группами Законодательной палаты, депутатами Законодательной палаты и сенаторами, Уполномоченным Олий Мажлиса по правам человека.

Парламентский контроль осуществляется тогда, когда выполняются четыре взаимообусловленные задачи **стадии парламентского контроля:**

- 1) получение, сбор и обработка информации, а также сведений, необходимых для принятия ответственных решений и выработки позиций;
- 2) анализ и оценка полученной информации;
- 3) принятие Олий Мажлисом на основе полученной информации соответствующего решения по результатам парламентского контроля.

**Для получения и обработки информации в соответствии с законодательством палатами Олий Мажлиса могут быть задействованы:**

- парламентские запросы, встречи с министрами и другими должностными лицами;
- учреждение временных комиссий по изучению исполнения законов Республики Узбекистан;
- открытые и закрытые заседания комитетов и комиссий;
- заседания депутатских объединений (фракций и групп) Законодательной палаты;

- получение обращений и другой информации от отдельных граждан, групп по определенным интересам, общественных организаций и их представителей;
- информация и отчет, представляемые Уполномоченным Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека;
- получение информации от субъектов мониторинга действующего законодательства;
- встречи депутатов и сенаторов с избирателями, представителями местных органов государственной власти, органами самоуправления граждан;
- анализ материалов СМИ;
- доступ к банкам данных.

**Для анализа и обоснованной оценки информации, помимо названных выше институтов, могут быть использованы:**

- обсуждение полученной информации на пленарных заседаниях палат;
- проведение открытых или закрытых заседаний комитетов и комиссий палат по конкретным вопросам парламентского контроля;
- проведение «круглых столов», конференций с участием специалистов, представителей неправительственного сектора;
- приглашение для подготовки экспертных аналитических заключений известных ученых, высококвалифицированных специалистов в соответствующей области, субъектов мониторинга действующего законодательства;
- организация сообщений для прессы.

**Следующая стадия заключается в принятии решений по результатам осуществления парламентского контроля.** Эта стадия предполагает:

- принятие постановлений палат, содержащих оценку деятельности соответствующих государственных органов и должностных лиц;
- принятие решений комитетов палат о соблюдении законов Республики Узбекистан и направление рекомендаций в соответствующие органы для принятия решения об устранении допущенных нарушений;
- анализ ответов органов и должностных лиц на решения комитетов палат;
- мониторинг за реализацией положений постановлений палат;
- обращение к Президенту и Правительству Республики Узбекистан об устранении нарушений, допущенных государственными органами и должностными лицами;
- внесение на рассмотрение Президента Республики Узбекистан предложения об отставке члена Кабинета Министров;
- отмену решений областных, районных, городских Кенгашей народных депутатов, противоречащих Конституции и законам Республики Узбекистан, указам, постановлениям и распоряжениям Президента Республики Узбекистан.

Вышеназванные стадии парламентского контроля должны присутствовать как при реализации общего контроля палат за исполнением законов, так и при осуществлении финансового парламентского контроля и контроля в сфере обеспечения прав человека.

Эффективность и результативность финансового контроля палат парламента во многом зависит от их взаимодействия со всеми элементами системы

государственного финансового контроля: Счетной палатой Республики Узбекистан, Министерством финансов, Центральным банком Республики Узбекистан и др.

Важнейшим направлением парламентского контроля является **контроль за исполнением законов Республики Узбекистан, постановлений Олий Мажлиса и его палат.**

Следует различать предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением законов.

Предварительный парламентский контроль осуществляется при проведении экспертизы законопроекта, а также на стадии его обсуждения в ответственном комитете, на заседаниях фракций и депутатских групп Законодательной палаты, на пленарных заседаниях Законодательной палаты (при решении вопроса о принятии закона) и Сената (при одобрении закона, принятого Законодательной палатой).

В процессе предварительного контроля необходимо выяснить, исполнимы ли положения, содержащиеся в законопроекте: носят ли отсылочные нормы адресный характер; подготовлен ли пакет подзаконных актов необходимых для реализации закона; не приведет ли принятие данного закона к коллизии с нормами других законов; не противоречат ли положения данного закона Конституции и конституционным законам; решены ли финансовые вопросы, связанные с обеспечением исполнения данного закона и т.п.

Текущий парламентский контроль осуществляется в соответствии с планами контрольно-аналитической деятельности палат и предполагает оценку исполнения уже принятых законов.

В процессе текущего контроля от государственных органов и должностных лиц истребуется соответствующая информация, изучается информация, полученная от негосударственных некоммерческих организаций, избирателей, а также опубликованная в СМИ. Важную роль в обеспечении текущего контроля должен играть парламентский запрос. Следует также обратить внимание на то, что особенности правового статуса сенатора (будучи членом Сената, он одновременно является и депутатом соответственно Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областного, районного или городского Кенгаша народных депутатов) позволяют ему в процессе реализации контрольных полномочий использовать не только парламентский, но и депутатский запрос.

Вопросы исполнения принятых законов могут обсуждаться на заседаниях комитетов палат, фракций Законодательной палаты. Наиболее значимые вопросы вносятся на рассмотрение Кенгаша соответствующей палаты или на пленарные заседания палат. Ответ на парламентский запрос всегда заслушивается на заседаниях соответствующей палаты парламента, которая в случае необходимости может решить обсудить информацию, представленную по запросу, и принять постановление.

Последующий парламентский контроль предполагает, что по истечении определенного периода времени после принятия палатами парламента, либо их комитетами решений об исполнении закона, они вновь возвращаются к рассмотрению этого вопроса и выясняют, что было сделано для обеспечения исполнения этого закона.

При получении палатами информации по вопросам Госбюджета необходимо учитывать, что она должна раскрывать уровень законности и своевременности движения средств Госбюджета, эффективность расходования бюджетных средств, обоснованность доходных и расходных статей Госбюджета.

Получение, анализ и оценка информации о состоянии дел в сфере финансов, исполнения Госбюджета позволит палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан не только выявлять нарушения в данной сфере, но и отрабатывать контрольные механизмы, позволяющие эффективно воздействовать на процессы управления государственными финансами и государственной собственностью, а также закреплять их в соответствующих законах.

При осуществлении финансового парламентского контроля представляется важным использовать следующие парламентские процедуры: парламентский запрос к должностным лицам финансовых ведомств; финансовый мониторинг; заслушивание отчетов Счетной палаты, истребование соответствующими комитетами палат информации финансового характера, статистических данных о расходовании Госбюджета; заслушивание министров и других должностных лиц по этим вопросам; проведение заседаний комитетов и пленарных заседаний палат, посвященных исполнению Госбюджета; создание при необходимости временных комиссий по выявлению отклонений в бюджетном процессе; доведение решений палат об итогах финансового контроля до Президента и Правительства Республики Узбекистан.

При подготовке проектов постановлений палат по результатам финансового контроля целесообразно принимать во внимание заключение профильного комитета палаты, проводившего сбор и анализ информации, а также экспертные заключения представителей финансовых ведомств, научных учреждений и соответствующих неправительственных структур.

**Парламентский контроль в сфере прав человека** осуществляют не только комитеты, депутатские объединения Законодательной палаты, комитеты Сената, а в значительной степени Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека, как должностное лицо, уполномоченное осуществлять парламентский контроль за соблюдением законодательства Республики Узбекистан о правах человека всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и должностными лицами.

Парламентский контроль в сфере прав человека, осуществляемый комитетами палат и Уполномоченным по правам человека отличаются как по объекту контроля, так и по формам, методам его осуществления, а именно:

1. Работа комитетов в сфере контроля за соблюдением прав человека направлена на выявление нарушений законов и других законодательных актов Республики Узбекистан и решений соответствующей палаты, а деятельность Уполномоченного по правам человека касается в целом законодательства о правах и свободах человека, но не решений палаты и ее комитетов.

2. Комитеты палат, депутаты, депутатские объединения, сенаторы осуществляют контроль в сфере прав человека путем внесения парламентских запросов, заслушивания соответствующих должностных лиц на заседаниях палат, комитетов, а также затребования из различных органов информации о состоянии соблюдения законов о правах человека и проведения парламентских



мониторинговых исследований состояния законодательства о правах человека и правоприменительной деятельности в данной сфере.

Уполномоченный по правам человека строит свою контрольную деятельность на рассмотрении и анализе жалоб граждан по поводу нарушения их прав государственными и негосударственными структурами, а также на основе проверок соблюдения законодательства о правах человека по собственной инициативе путем проведения в плановом порядке в регионах страны мониторингов прав человека различных категорий граждан.

3. Для осуществления парламентского контроля, сбора соответствующих материалов комитеты палат наделены следующими правами: запрашивание от государственных органов и других организаций, должностных лиц документов, экспертных заключений, статистических и иных данных; заслушивание сообщений руководителей органов государства о выполнении ими законов Республики Узбекистан, других законодательных актов, решений комитетов.

Законом Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан» определены права депутатов и сенаторов, содействующие их контрольной деятельности: обращаться к соответствующим органам и должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаруженных нарушений прав и охраняемых законом интересов граждан или иных нарушений законодательства; беспрепятственно, по предъявлению удостоверения, посещать на территории Республики Узбекистан предприятия, учреждения и организации; безотлагательно быть принятыми их руководителями и другими должностными лицами; направлять парламентский запрос должностным лицам органов государственной власти и управления с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам, входящим в их ведение.

Уполномоченный парламента по правам человека имеет такие права как: получение содействия в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению, участие в проверках, проводимых другими органами и приглашение представителей организации при проведении собственных проверок; поручение подготовки заключений по вопросам, подлежащим выяснению; вхождение в соответствующие органы с ходатайством о привлечении к ответственности лиц, в действиях которых установлено нарушение прав и свобод человека и др.

4. Контроль, осуществляемый Уполномоченным по правам человека, завершается подготовкой по каждой конкретной жалобе заключения о выявленном нарушении законодательства и рекомендациях по исправлению допущенных нарушений. Мониторинг прав человека, который проводится Уполномоченным, его результаты обобщаются в виде аналитического доклада и обсуждаются с участием государственных и неправительственных структур, доводится до сведения компетентных органов и для принятия мер соответствующими государственными органами.

Рассмотрение палатами вопросов о ее контрольной деятельности осуществляется в следующем порядке. Информация, собранная комитетами палат, по поводу соблюдения тех или иных законов, с целью ее соответствующей оценки членами палаты, рассматривается на ее заседаниях. По итогам обсуждения палата

принимает свое постановление, которое направляется для принятия мер в соответствующие государственные органы.

В случаях, когда вопрос о соблюдении законов рассматривается только на заседании комитета палаты, он принимает решение, направляемое в государственные органы и подлежащее рассмотрению ими не позднее чем в месячный срок, если иное не установлено в решении.

Законодательством не конкретизирован перечень вопросов, по которым решение принимает комитет палаты. Как правило, постановление заседания палаты принимается по вопросам, связанным с заслушиванием отчетов Кабинета Министров Республики Узбекистан об исполнении Государственного бюджета, Уполномоченного по правам человека, Счетной палаты Республики Узбекистан, а также с обсуждением парламентского запроса.

#### **IV. Выводы и предложения по повышению эффективности парламентского контроля**

Изучение зарубежного и национального опыта парламентского контроля, его роли и места в системе государственного контроля, позволяет сделать следующие выводы и представить рекомендации по повышению его эффективности:

1. Государственный контроль в качестве неотъемлемой функции и ведущего элемента государственного управления, означает эффективный контроль за исполнением требований законов, других нормативно-правовых актов, а также принятие адекватных мер по устранению и предупреждению в будущем выявленных в ходе контроля отклонений.

2. В настоящее время Республика Узбекистан переживает стадию формирования и развития различных элементов системы государственного контроля. В этой связи крайне важной является выработка и принятие принципиальной позиции о путях развития и совершенствования правовой и организационной базы государственного контроля, создания реальных возможностей для эффективного осуществления контрольной деятельности в интересах личности, общества и государства.

3. Одним из определяющих элементов формирования функциональной системы государственного контроля является обеспечение органов государственного контроля законодательной базой, соответствующей требованиям времени. Принятие базового закона «О Государственном контроле» позволит четко выстроить все уровни контроля и методику его осуществления, устранить дублирование и параллелизм, нерациональное использование ресурсов в сфере государственного контроля, а также урегулировать вопросы координации контрольной деятельности.

4. В настоящее время не существует нормативно-правового акта, регламентирующего в достаточной мере процедуру осуществления парламентского контроля, конкретные полномочия субъектов, его осуществляющих, их функций, механизмов взаимодействия с другими субъектами государственного контроля. В Конституции Республики Узбекистан и законах о палатах Олий Мажлиса закреплены в основном субъекты и формы парламентского контроля, но не

конкретизированы процедуры его реализации, его последствия для органов и должностных лиц, допустивших нарушение законов.

Не всегда четко регулируется вопрос о том, какой субъект или орган может осуществлять парламентский контроль, какие процедуры должны соблюдаться при применении того или иного инструмента парламентского контроля. Кроме того, представляется, что отсутствует ясное определение объекта парламентского контроля. В частности, нет пояснения, в каких случаях объектом парламентского контроля является исполнение закона, а именно когда он касается вопроса правомерности принятия тех или иных правительственных и административных действий, а когда целесообразности и эффективности управления и администрирования. Создание действенного правового и организационного механизма парламентского контроля, обеспечение реальных возможностей для выработки Олий Мажлисом Республики Узбекистан мер по устранению выявленных в ходе контроля отклонений, требует, чтобы в Законе «О государственном контроле» отдельная глава была посвящена парламентскому контролю.

5. Представляется целесообразным стандартизировать инструменты контроля в единый документ, которым в соответствии с Европейской практикой может служить Регламент парламента. Регламент, детализирующий общие положения Конституции, является правовым документом, где приводится описание функций парламента и процедур, осуществляемых им. Вопросы парламентского контроля должна быть отведена отдельная глава в Регламенте парламента, что позволит выделить парламентский контроль в качестве отдельной сферы деятельности от иных вопросов, регулируемых в других главах Регламента, таких как, законодательная процедура, избрание государственных органов, создание парламентских комитетов и т.д. Таким образом, парламентский контроль будет четко выделен из ряда других функций и вопросов парламента.

6. В главе Регламента, отведенной парламентскому контролю, следует уделить отдельное внимание каждому его инструменту, а также надлежит детально описать функции каждого из них. Предлагается включить в данную главу следующие инструменты парламентского контроля: петиции, запросы на получение документации, интерpellации (запросы), вопросы, дебаты (обсуждения), специальные комиссии по исследованию вопросов.

*Петиции* – это обращения и жалобы граждан, направляемые в парламент. Они могут быть представлены депутатом, который может принять их или могут быть адресованы Председателю (Спикеру) парламента после регистрации и в дальнейшем передачи соответствующему министру, который должен ответить в течение 3-4 недель. В ином случае проводится обсуждение, также как и в случае направления вопросов.

*Запросы на получение документации* представляют собой право депутатов истребовать в письменной форме у министров документы касательно общественных вопросов. Министр должен представить необходимые документы

в течение месяца. При этом документы касательно дипломатических, военных, а также вопросов национальной безопасности не подлежат передаче.

*Вопросы* направляются министрам в устной или письменной форме. Предметом вопроса может стать общественная проблема касательно компетентности министра. В заранее определенный промежуток времени (например, в течение 3-4 недель) министр должен ответить в письменной форме на письменные вопросы и представить устный ответ в палату на устный вопрос. Если ответ на вопрос требуется незамедлительно, то срок должен устанавливаться в одну неделю. Также следует уточнить дни недели и время, когда парламент будет рассматривать устные вопросы.

*Интерпелляции* (запросы) направлены не только на представление информации по специфическому вопросу, но и также на выявление действий и упущений правительства, относительно которых депутату необходимо получить точные ответы, а также на выявление причины или намерения, которыми правительство руководствовалось при осуществлении деятельности в рамках своих полномочий. Министры должны представить устный отчет в парламент в течение определенного срока (например, 2-3 недели). Если интерпелляция касается очень срочного вопроса, срок предоставления ответа ограничивается одной неделей.

Независимо от повестки дня, в ходе парламентских заседаний должны проводиться *обсуждения* по вопросам национального характера и касательно общественных интересов. Выбираются два вопроса наибольшей парламентской оппозиционной группой и по одному вопросу второй и третьей по величине парламентской группой. Разграничение времени и определение темы проводится при утверждении 2/3 депутатами соответствующей парламентской группы.

Специальные комиссии по исследованию вопросов являются инструментом парламентского контроля, нацеленным на тщательное расследование общественных проблем, которые не были прояснены посредством вопросов, интерпелляций, или запросов на представление документов. Специальная комиссия по исследованию вопросов должна отражать численную пропорциональность парламентских групп.

Опыт по формированию подобных комитетов в Республике Узбекистан уже существует в соответствии с Постановлением Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан о создании независимой комиссии по изучению происшествий в г. Андижан (23 мая 2005г.)

7. Наиболее эффективный и важный инструмент парламентского контроля, который может быть в будущем предусмотрен в Регламенте – это предложение о вынесении вотума недоверия, что представляет собой способ выражения недоверия и неудовлетворенности министру или правительству, и что может привести к смещению министра или смене правительства.

Процедура, которая должна быть рекомендована вместо вынесения вотума недоверия, приводится в ч. 3 ст. 8 Закона «О Кабинете министров Республики Узбекистан» от 06.05.1993 года. В соответствии с данным

положением, палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан могут заслушать информацию члена Кабинета министров касательно вопросов о деятельности должностного лица или хозяйствующего субъекта, возглавляемого им, и при необходимости внести предложение о его отставке на рассмотрение Президента Республики. Данное положение должно быть включено в главу Регламента о парламентском контроле. Вынесение вотума недоверия должен детально и всеобъемлюще определять причины проведения обсуждений.

8. При совершенствовании правовой базы государственного контроля необходимо обратить внимание на использование терминологии (контроль, надзор, проверка, исполнение, инспектирование, мониторинг, наблюдение и др.). Было бы целесообразным сблизить терминологию, по возможности, добиться однозначности каждого термина. Стандартизация терминологии в сфере контроля способствовала бы правильному толкованию правовых норм, устанавливающих компетенцию государственных органов, осуществляющих контрольную деятельность.

9. Анализ правовых основ парламентского контроля в Республике Узбекистан показывает, что он реализуется в нескольких направлениях: 1) общий контроль и мониторинг соблюдения законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса Республики Узбекистан и других нормативно-правовых актов; 2) финансовый парламентский контроль; 3) парламентский контроль в сфере прав человека; 4) парламентский контроль за формированием государственных органов и назначением должностных лиц; 5) парламентский контроль (предварительный или последующий) при принятии важных политических решений Президентом Республики Узбекистан. Представляется важным разработать и закрепить в Регламентах палат процедуру реализации парламентского контроля по каждому вышеназванному направлению, определив систему взаимодействия органов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан с другими субъектами государственного и общественного контроля Республики Узбекистан.

10. Следует исходить из широкого понимания парламентского контроля, которое включает в себя осуществление предварительного, текущего и последующего контроля за исполнением законов.

В ходе предварительного контроля, осуществляемого на стадии рассмотрения законопроектов, необходимо первостепенное внимание уделять вопросу исполнимости проектов законов, то есть следует выяснять: предусматривает ли проект конкретные процедуры, необходимые для реализации соответствующих прав и исполнения обязанностей; решены ли вопросы финансового обеспечения исполнения закона; носят ли содержащиеся в проекте отсылочные нормы адресный характер и т.п.

Особенностью текущего парламентского контроля, в отличие от контроля органов исполнительной власти, должно быть использование специфических парламентских форм его осуществления: затребование необходимой информации (документов статистических и иных данных, экспертных заключений и др.) от государственных органов и должностных лиц; получение информации от избирателей, негосударственных некоммерческих организаций, СМИ; заслушивание отчетов государственных органов и должностных лиц, подотчетных

или подконтрольных парламенту (его палате); заслушивание на заседаниях палат информации членов правительства по вопросам их деятельности; заслушивание комитетами палат сообщений руководителей органов государственной власти и управления о соблюдении ими законов; применение института парламентского запроса и др.

Последующий контроль предполагает проверку выполнения государственными органами и должностными лицами постановлений палат или решений их комитетов принятых в процессе текущего контроля за исполнением законов.

11. Парламентский контроль должен носить регулярный, а не эпизодический характер. Следует обратить внимание на то, что регулярность контроля может обеспечиваться различными способами. Так, в Нидерландах каждый закон содержит положение о том, что через три, четыре или пять лет после его принятия, он будет пересмотрен. В процессе такого пересмотра изучается практика применения данного закона и может быть предложено внесение в него определенных коррективов.

Французский парламент, по истечению, как правило, шести месяцев после принятия закона, рассматривает вопрос о его исполнении. При этом первостепенное внимание уделяется вопросу о том, что было сделано для обеспечения исполнения данного закона (приняты ли соответствующие подзаконные акты, не противоречат ли они закону, были ли эти акты опубликованы, доведены до населения и т.п.).

Представляется, что подобная практика могла бы быть использована и в Узбекистане.

12. Осуществление парламентского контроля сенаторами имеет свои особенности. В частности, следует иметь в виду, что сенаторы, продолжая оставаться депутатами местных Кенгашей могут, наряду с парламентским запросом, использовать такую форму контроля, как депутатский запрос.

13. Представляется целесообразным осуществлять общий парламентский контроль и мониторинг законодательства Республики Узбекистан в плановом режиме. Особое внимание следует уделять контролю за соблюдением законов, регулирующих отношения в наиболее приоритетных областях развития общества с учетом информации, получаемой от избирателей, из обращений граждан, общественных и предпринимательских структур. Наиболее важные вопросы следует обсуждать на открытых пленарных заседаниях палат парламента с приглашением СМИ, направлять постановления палат по итогам контроля или мониторинга закона Президенту и Кабинету Министров Республики Узбекистан для принятия соответствующих мер.

14. Важным направлением парламентского контроля является контроль за расходованием правительством утвержденного парламентом Государственного бюджета. Следует закрепить в Регламентах палат четкий порядок и процедуру рассмотрения палатами ежеквартальных, полугодовых и годовых отчетов об исполнении Государственного бюджета, сбора и оценки информации, связанной с государственными финансами и государственной собственностью. Финансовый контроль палат парламента должен основываться на системе взаимодействия со Счетной палатой Республики Узбекистан, одной из основных задач которой

является организация и обеспечение контроля за исполнением Государственного бюджета.

В своей деятельности Счетная палата подотчетна Президенту Республики Узбекистан и Олий Мажлису Республики Узбекистан, руководствуется решениями этих органов. Она вправе получать необходимую информацию, организовывать проверки, координировать деятельность министерств и ведомств по вопросам, входящим в ее компетенцию; ее решения являются обязательными для исполнения государственными органами и должностными лицами.

В связи с тем, что Счетная палата подотчетна Олий Мажлису Республики Узбекистан, представляется необходимым усилить механизмы ее взаимодействия с палатами парламента в сфере финансового государственного контроля; разработать и принять Закон Республики Узбекистан «О Счетной палате Республики Узбекистан», предусмотрев в нем участие палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан в формировании Счетной палаты, формы ее взаимодействия с палатами (проведение по их поручению проверок и т.д.), порядок и сроки регулярного представления ею необходимой информации в парламент и т.д. Для эффективного парламентского контроля за государственными финансами необходимо, чтобы была налажена система обмена информацией между палатами парламента, Счетной палатой и Президентом Республики Узбекистан.

15. Одним из главных парламентских механизмов контроля в сфере прав человека является Уполномоченный Олий Мажлиса по правам человека, к приоритетному направлению деятельности которого относится прием и рассмотрение жалоб граждан по поводу нарушения их прав государственными органами и должностными лицами. Представляется целесообразным палатам более эффективно использовать потенциал, заложенный в институте Омбудсмана путем углубления взаимодействия с этим парламентским органом по вопросам сбора и анализа информации о соблюдении законодательства о правах человека, периодического заслушивания Омбудсмана на заседаниях комитетов и палат, получения экспертных заключений аппарата Омбудсмана по проектам законов, затрагивающим права человека, проведения совместных мониторингов прав человека в регионах страны, обсуждения их итогов на заседаниях палат и т.д. Важное значение имеет объединение усилий региональных представителей Омбудсмана и членов Сената в сфере устранения нарушений прав человека на местах.

16. При рассмотрении вопроса о повышении эффективности парламентского контроля особого внимания заслуживает вопрос взаимодействия палат Олий Мажлиса с судебными и правоохрнительными органами. В ходе контрольных мероприятий нередко выявляются факты, содержащие признаки серьезных правонарушений. Действенность контроля в подобных случаях можно обеспечить лишь при условии своевременной передачи материалов соответствующим компетентным органам и затем в суд. Необходимо разработать механизм взаимодействия палат парламента и правоохрнительных структур в сфере финансового контроля и контроля в области прав человека. Взаимодействие должно быть постоянным и носить системный характер.

17. Широко распространенной в мировой практике и ставшей уже традиционной формой контроля является парламентский запрос. К сожалению, в



национальном законодательстве отсутствует достаточно подробное регулирование процедуры, связанной с подготовкой запроса, подачей запроса и его обсуждением. Эффективность этой формы контроля будет во многом зависеть от ее детальной регламентации в Регламентах палат своевременности принятых по запросам мер, отношения должностных лиц к парламентскому запросу. Представляется важным разработать комплекс мер по недопущению формального подхода к парламентским запросам, определить требования к ответам должностных лиц на запросы депутатов и сенаторов, обеспечить прозрачность и открытость данной формы контроля, публиковать содержание запросов и ответов на них в СМИ и т.д.

18. Одной из форм парламентского контроля является участие палат Олий Мажлиса в формировании государственных органов: в назначении Премьер-министра Республики Узбекистан; избрании Уполномоченного Олий Мажлиса по правам человека. Сюда же следует отнести полномочия Сената по избранию судей Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного судов; выражению своего согласия по поводу назначения на должность Генерального прокурора Республики Узбекистан, его заместителей, председателей Службы национальной безопасности, Государственного комитета по охране природы и Центрального банка.

Представляется важным не допускать формализации процесса участия палат парламента в формировании органов государства и закрепить в этих целях в Регламентах палат процедуры предварительного контроля палат за кадровыми назначениями и последующего контроля, осуществляемого после принятия решения Президента Республики Узбекистан о назначении должностного лица.

19. В условиях двухпалатного парламента необходимо обеспечить взаимодействие Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса при осуществлении ими контрольных полномочий. В качестве возможных форм такого взаимодействия можно предложить:

- взаимодействие при разработке планов контрольно-аналитической деятельности палат;
- создание в случае необходимости, специальных комиссий из представителей обеих палат для осуществления контрольной деятельности;
- заслушивание сообщений руководителей органов государственной власти и управления о соблюдении ими законов на совместных заседаниях комитетов палат.

20. Закон Республики Узбекистан « О государственной власти на местах» предусматривает, что Олий Мажлис в установленном порядке отменяет решение областного, районного, городского Кенгашей народных депутатов, если это решение противоречит Конституции и законам Республики Узбекистан, указам, постановлениям и распоряжениям Президента Республики Узбекистан.

Несмотря на то, что названный выше Закон предусматривает, что соответствующие решения местных Кенгашей могут быть отменены в установленном порядке, на сегодняшний день такой порядок отсутствует.

В связи с изложенным необходимо внести изменения в законы о регламентах палат, урегулировав процедуру отмены Олий Мажлисом решений местных Кенгашей.

В основу этой процедуры предлагается включить следующие основные положения:

- поскольку Закон « О государственной власти на местах» предусматривает, что соответствующие решения местных Кенгашей могут быть отменены Олий Мажлисом, постольку это полномочие относится к числу совместных полномочий палат;

- инициатива рассмотрения вопроса об отмене решения местных Кенгашей, противоречащих Конституции и законам Республики Узбекистан, указам, постановлениям и распоряжениям Президента, может принадлежать любой из палат, депутатам Олий Мажлиса, сенаторам, субъектам права законодательной инициативы;

- вопрос об отмене решений местных Кенгашей должен рассматриваться палатами в первоочередном порядке;

- при принятии парламентом решения по данному вопросу не должно применяться правило о том, что вопросы, относящиеся к совместному ведению палат, рассматриваются, как правило, в начале в Законодательной палате, а затем в Сенате. Вопрос об отмене противоречащих Конституции и законам Республики Узбекистан, указам, постановлениям и распоряжениям Президента Республики Узбекистан решений местных Кенгашей может быть рассмотрен в начале любой из палат, а затем другой палатой парламента, либо одновременно обеими палатами. Важно только то, что за отмену решения местного Кенгаша должны проголосовать обе палаты.

# Основные направления парламентского контроля в Республике Узбекистан

**Парламентский контроль за исполнением законов Республики Узбекистан, постановлений Олий Мажлиса Республики Узбекистан, его палат и решений комитетов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан**

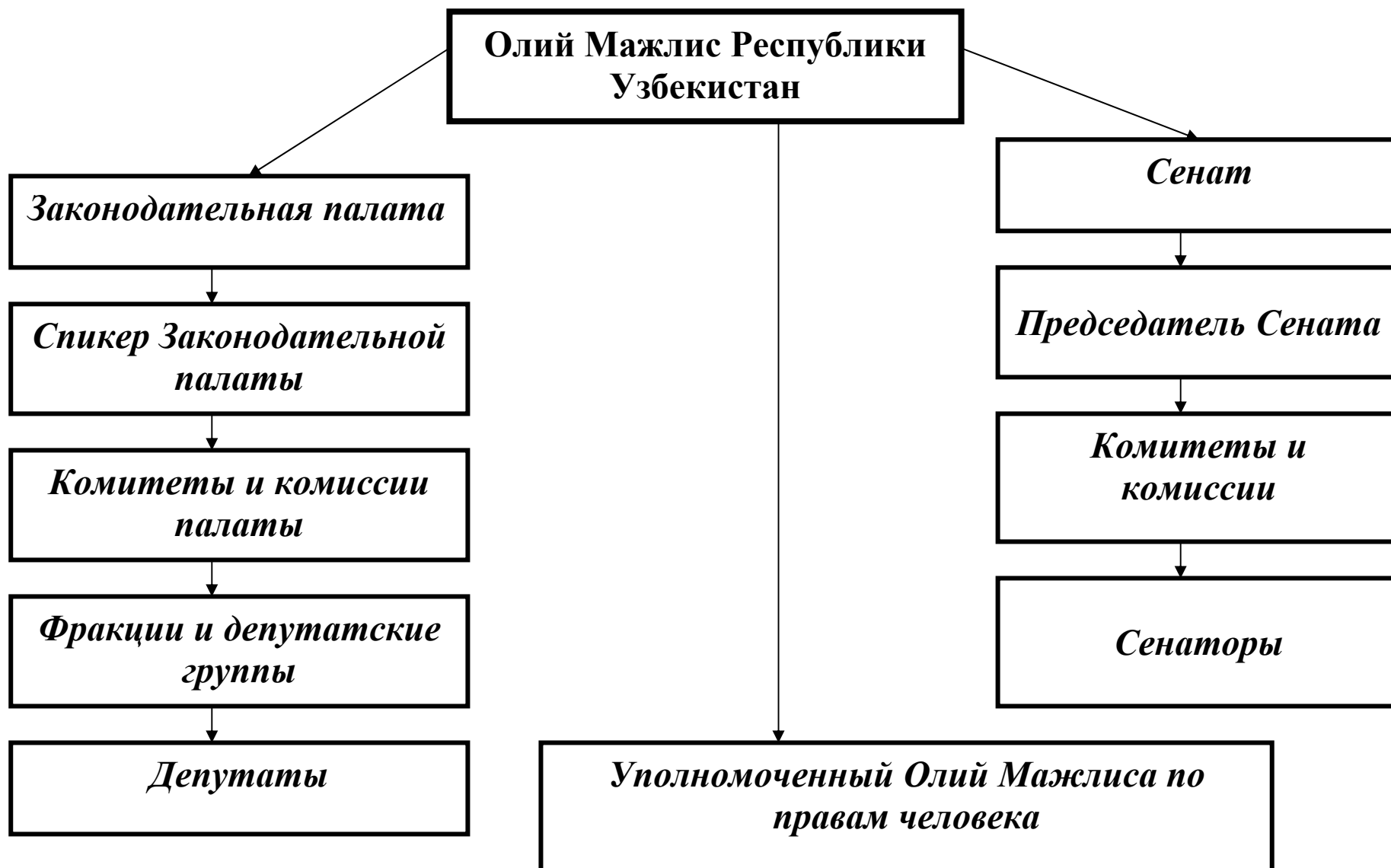
**финансовый парламентский контроль**

**парламентский контроль в сфере соблюдения прав человека**

**парламентский контроль за формированием государственных органов и назначением должностных лиц**

**парламентский контроль при принятии Президентом Республики Узбекистан важных политических решений**

# Субъекты парламентского контроля



# Стадии парламентского контроля

- 1) получение, сбор и обработка информации, а также сведений, необходимых для принятия ответственных решений и выработки позиций;**
- 2) анализ и оценка полученной информации;**
- 3) принятие Олий Мажлисом на основе полученной информации соответствующего решения по результатам парламентского контроля.**

# Объекты парламентского контроля

- Конституционные законы и законы Республики Узбекистан
- Постановления Законодательной палаты
- Постановления Сената
- решения комитетов Законодательной палаты
- решения комитетов Сената

## ФОРМЫ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ





# **ПРЕЗЕНТАЦИЯ**

## **РЕЗУЛЬТАТОВ СТАДИ-ТУР В ПАРЛАМЕНТСКИЕ ИНСТИТУТЫ ГРЕЦИИ И ИСПАНИИ**

**(Аспекты осуществления парламентского контроля)**

***23 июня 2005 года***

К. Расулов

**Парламентский контроль** - это система норм, регулирующая порядок наблюдения и проверки деятельности органов исполнительной власти, который осуществляется как парламентским большинством и оппозицией, так и вспомогательными структурами высшего законодательного органа и направлен на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотум недоверия, резолюции порицания, др.)

**Объект парламентского контроля** - это, в основном, деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц с целью выявления ее неправомерности или неэффективности. Но, в отдельных случаях объектами парламентского контроля могут быть судебная власть, органы местного самоуправления и т.д.

## **Классификации форм парламентского контроля:**

1. В зависимости от органов осуществляющих парламентский контроль;
2. По времени;
3. По содержанию;
4. По форме правления в стране;
5. Реальный или «спящий»;
6. Парламентский контроль, осуществляемый парламентским большинством и парламентский контроль со стороны оппозиции;
7. Специальный и общий парламентский контроль в узком и широком смысле;
8. По процедуре – гласный или негласный;
9. По основаниям – юридический;
10. По поводам контрольных действий;

## **Факторы, способствующие действенности парламентского контроля:**

- **наличие нескольких партий (фракций, политических групп или объединений в парламенте);**
- **благоприятная демократическая среда для осуществления парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти со стороны парламентского большинства (лидирующей партии) и возможность участия в этом процессе оппозиции;**
- **участие парламента (лидирующей партии) в формировании кабинета министров;**
- **наличие прочной законодательной базы для осуществления парламентского контроля;**
- **наличие сбалансированной государственной системы разделения ветвей власти.**