

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УЗБЕКИСТАНЕ

Иса ХАМЕДОВ,

доктор юридических наук,

профессор,

руководитель Исследовательского центра публичного права

Университета

мировой экономики и дипломатии

Какой государственный механизм будет наилучшим для жизни и устойчивого развития общества – вопрос очень сложный, поскольку от его решения напрямую зависит благополучие любого народа и целостность любой страны.

Государственное строительство – это дело, которое каждый народ осуществляет самостоятельно. При этом наличие общепризнанных концепций правовой государственности не освобождает от необходимости искать свои конституционные решения, строить свою оптимальную модель публичной власти, в наибольшей мере отвечающей интересам, традициям и правосознанию населения. В избранной модели власти объективно отражается самобытность народа, своеобразие его правовой культуры, обусловленные историческим опытом. Здесь нет и не может быть готовых рецептов. Созидание государственности – это путь конституционного развития, который каждый народ должен пройти сам, в то же время используя самый современный международный опыт государственного строительства.

Узбекистан приобрел за исторически короткий срок свое место, если хотите, свой самостоятельный голос в мировом сообществе.

Со дня обретения независимости конституционное развитие Узбекистана идет эволюционно, поэтапно, по пути либерализации и демократизации общества, государственной власти на основе принципов последовательности и преемственности, проводимых в этой сфере реформ.

При этом важнейшим приоритетом взаимоувязанных демократических преобразований является последовательная, поэтапная модернизация конституционных основ формирования и развития исполнительной власти. Этот процесс включает несколько качественно взаимосвязанных, взаимодополняющих друг друга организационно-законотворческих этапов.

Оглядываясь назад, мы видим, насколько изменился социально-политический строй нашего общества. Девяностые годы прошлого века были временем становления новой государственности, нового независимого государства. Это было время, которое требовало от руководства страны оперативного решения задач по сохранению общества, экономики от распада, поддержанию правопорядка, созданию организационно-правовых условий для проведения реформ. В тот переходный период только сильное государство, исполнительная власть могли справиться с ситуацией: взять на себя ответственность за реформы в стране и обеспечить стабильный безопасный переход к новому строю. В трудный переходный период важное значение

имело создание эффективной системы и структур органов государственного управления, жесткой вертикали власти, способных на практике реализовывать принимаемые законы, осуществлять защиту гражданских, политических, социальных, экономических прав и свобод, обеспечить общественное согласие в стране, формирование прочного экономического фундамента и законодательной базы для проведения рыночных, социально-экономических, политических, судебно-правовых реформ.

В этот период был осуществлен демонтаж тоталитарной, административно-командной системы управления, созданы правовые основы деятельности Кабинета Министров, органов государственного и хозяйственного управления, органов представительной и исполнительной власти на местах.

В то же время, несмотря на все объективно складывающиеся сложности переходного периода, становление и развитие государственной власти основывалось на последовательной реализации конституционного принципа разделения ветвей власти, создании между ними эффективной системы сдержек и противовесов.

Последовательно, поэтапно решалась задача по оптимальному распределению полномочий между субъектами государственной власти. При этом принцип разделения властей, безусловно, являлся концептуальным ориентиром, в то же время выбор оптимальной модели организации, функционирования власти на том или ином этапе развития осуществлялся с учетом современных реалий. По мере развития социально-экономических, общественно-политических отношений, повышения зрелости политических, государственно-правовых, гражданских институтов, политической культуры и правосознания населения происходила поэтапная, последовательная передача полномочий Президента парламенту, Кабинету Министров, укреплялась самостоятельность, повышалась ответственность органов государственного управления.

Важным шагом на пути либерализации стало упразднение должности председателя Кабинета Министров, которую ранее занимал Президент Республики Узбекистан. В соответствии с принятыми законами Премьер-министр сегодня не только организует, но и руководит деятельностью Кабинета Министров, несет персональную ответственность за эффективность его работы, принимает решения по вопросам государственного и хозяйственного управления.

Одним из политико-правовых актов огромной важности стало исключение из Конституции Республики Узбекистан в 2007 г. норм, устанавливающих, что Президент страны является одновременно главой исполнительной власти. Статья 89 Конституции Республики Узбекистан определила, что «Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Очередным мощным импульсом в деле демократической модернизации системы государственности стала Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. Внесенные в 2011 г. в соответствии с Концепцией изменения в Конституцию, в соответствии с которыми на рассмотрение парламента вносится кандидатура Премьер-министра, выдвигаемая политической партией, набравшей наибольшее количество голосов на выборах, введен институт вотума недоверия правительству и другие вытекающие отсюда меры, представляли следующий этап в реформировании и демократизации страны. Конституционная реформа 2011 г. значительно укрепила статус парламента, увеличила его политический вес и заложила основы для формирования ответственного правительства, т.е. правительства, подотчетного парламента, представляющему политические интересы, доминирующие в обществе.

Принятый Олий Мажлисом Республики Узбекистан Закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117)» направлен на продолжение поэтапных реформ по совершенствованию модели национальной государственности, основанных на принципе обеспечения оптимального баланса объема их полномочий.

Новые задачи по либерализации различных сфер жизни нашего общества, особенно в экономике, государственном и общественном строительстве, необходимость дальнейшего усиления самостоятельности всех ветвей власти объективно требовали адекватного совершенствования системы исполнительной власти, государственного управления, усиления роли и самостоятельности Кабинета Министров в решении вопросов государственного, социально-экономического устройства, дальнейшего углубления проводимых в стране реформ. В связи с этим необходимо было значительно более детально определить полномочия Кабинета Министров.

Согласно новой редакции статьи 98 Конституции, Кабинет Министров: во-первых, несет ответственность за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, разработку и реализацию программ по развитию науки, культуры, образования, здравоохранения и других отраслей экономики и социальной сферы; во-вторых, осуществляет меры по защите экономических, социальных и других прав и законных интересов граждан; в-третьих, координирует и направляет работу органов государственного и хозяйственного управления, обеспечивает контроль за их деятельностью в установленном законом порядке; в-четвертых, обеспечивает исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан; в-пятых, представляет Олий Мажлису Республики Узбекистан ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны; в-шестых, осуществляет иные полномочия, предусмотренные Конституцией и законами Республики Узбекистан.

На расширение самостоятельности и полномочий Кабинета Министров направлена поправка к статье 93 Конституции Узбекистана, в соответствии с которой образование и упразднение министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления осуществляется Президентом по представлению Кабинета Министров. Это расширяет возможности правительства в организации системы государственного управления и в то же время повышает его ответственность за эффективность и качество деятельности административных органов.

Значительной новеллой представляется новый порядок назначения Премьер-министра. Согласно новой редакции статьи 98 Конституции, кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в Олий Мажлисе представляет программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. Этот порядок принципиально меняет характер назначения: теперь оно должно производиться не только с учетом личностных характеристик кандидата, но и содержания программы, которую он намерен осуществлять как глава правительства. Это открывает возможности для широкого обсуждения актуальных вопросов социально-экономического развития страны уже на стадии формирования правительства и предъявляет кардинально новые требования к этому институту власти.

Сегодня есть все основания утверждать, что в результате проводимых в последние десятилетия конституционных реформ в стране создана современная модель исполнительной власти, обеспечивающая эффективное управление социально-экономическими процессами.

Вместе с тем важно отметить, что принятие закона о внесении поправок в Конституцию обуславливает необходимость осуществления комплексной программы действий по реализации вновь внесенных конституционных норм в национальное законодательство, совершенствованию деятельности органов исполнительной власти на этом этапе демократических реформ.

Во-первых, можно ожидать, что новый Кабинет Министров будет рассматривать реформу административной системы как приоритет своей политики.

Во-вторых, важнейшим приоритетом конституционного реформирования должно стать совершенствование организационно-правовых механизмов обеспечения доступности информации о деятельности органов исполнительной власти для общества, гражданских институтов. В этой связи особую важность имеет принятие Закона «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления», разработанного в соответствии с Концепцией дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране.

Упомянутый закон тесно взаимосвязан с другими основополагающими публично-правовыми законами: об административных процедурах и юстиции, о государственной службе, об основах государственного и хозяйственного

управления, об административном нормотворчестве, о публичных услугах, которые также имеют исключительную важность.

В-третьих, особую значимость и актуальность приобретают вопросы дальнейшего развития и модернизации административного права, повышения эффективности исследований административно-правовых проблем государственного строительства, государственного управления Узбекистана.

К сожалению, сегодня отечественная наука административного права нередко воспроизводит устаревшие образцы знания, отстает от потребностей динамично развивавшейся практики.

Потребности проведенных государственно-правовых реформ делают необходимым разработку новых теоретических подходов в развитии административного права, способных интегрировать современные мировые достижения теории и практики публичного управления, особенности исторического наследия и реалии практики государственного управления в нашей стране.

Все вышеизложенное должно стать предметом заинтересованного и конструктивного анализа и обсуждения в научном сообществе.