



VAKILLIK HOKIMIYATI ORGANLARI TIZIMINI MODERNIZATSIYA QILISHNING KONSTITUTSIYAVIY-HUQUQIY MUAMMOLARI: O'ZBEKISTON UCHUN XALQARO TAJRIBA

Xalqaro ilmiy-amaliy konferensiya materiallari

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ДЛЯ УЗБЕКИСТАНА

*Материалы международной
научно-практической конференции*

Toshkent – 2025

UO'K: 342.41(063)(575.1)

KBK 67.400.1

V14

Mas'ul muharrir:

Raxmankulov Mir-Akbar Xodji-Akbarovich – O'zbekiston Respublikasi
Prezidenti huzuridagi Qonunchilik va huquqiy siyosat instituti direktori,
yuridik fanlar doktori, professor.

**Vakillik hokimiyati organlari tizimini modernizatsiya
qilishning konstitutsiyaviy-huquqiy muammolari: O'zbekiston
uchun xalqaro tajriba [Matn]:** Xalqaro ilmiy-amaliy konferensiya
materiallari to'plami. – T.: TDYU nashriyoti, 2025. – 528 b.

Mazkur konferensiya materiallari to'plami Toshkent shahrida 2025-yil 17–18-aprel kunlari o'tkazilgan “Vakillik hokimiyati organlari tizimini modernizatsiya qilishning konstitutsiyaviy-huquqiy muammolari: O'zbekiston uchun xalqaro tajriba” mavzusidagi xalqaro ilmiy-amaliy konferensiya doirasida tayyorlangan bo'lib, unda xalqaro va milliy olimlar, professor-o'qituvchilar, talaba-magistrilar va amaliyotchi xodimlarning O'zbekistonda vakillik hokimiyati organlari to'g'risidagi qonunchilikni va faoliyatini takomillashtirishga oid taklif va tavsiyalari o'rin olgan.

Ushbu to'plam materiallaridan professor-o'qituvchilar, tayanch doktorantlar, mustaqil izlanuvchilar, amaliyotchi xodimlar va talabalar foydalanishlari mumkin.

To'plamda chop etilgan maqolalarda keltirilgan ma'lumotlar va statistik ma'lumotlar uchun tegishli maqola mualliflari javobgar hisoblanadi.

MUNDARIJA

Рахманкулов Мир-Акбар Ходжи-Акбарович

К проблеме модернизации органов представительной
власти Узбекистана в новых конституционных условиях
(вместо предисловия)11

**ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**41

I. КОНФЕРЕНЦИЯ СЕССИЯЛАРИ МАТЕРИАЛЛАРИ52

**БИРИНЧИ СЕССИЯ. ВАКИЛЛИК ҲОКИМИЯТИ
ОРГАНЛАРИНИНГ ЯНГИ КОНСТИТУЦИЯВИЙ ҚИЁФАСИ –
ХАЛҚ ҲОКИМИЯТЧИЛИГИ АСОСЛАРИНИ
МУСТАҲҚАМЛАШНИНГ УСТУВОР ЙЎНАЛИШИ**52

Акилов Алимжан Рахимович

Янги конституциявий воқелик шароитида
Ўзбекистон Республикаси давлат вакиллик ҳоқимиёти
органлари фаолиятида халқ ҳоқимиётичилиги шакллариининг
мустаҳқамланиши52

Лорд Джон Десмонд Вейверли, Марк Хаммерсон

Парламентская система Великобритании58

Аубакирова Индира Ураловна

Влиятельный Парламент как основа развития конституционализма:
смысл и реалии конституционной реформы в Казахстане63

Якубов Шухрат Умматалиевич

Парламент фаолиятига замонавий ёндашувлар:
Ўзбекистон миллий тажрибаси мисолида67

Комарова Валентина Викторовна

Целеполагание в работе представительных органов
власти: конституционные аспекты74

Давлятов Валишер Хакимжанович

Янги Ўзбекистон парламенти фаолиятига назар:
фаолиятнинг асосий йўналишлари77

Зулфиқоров Шерзод Хуррамович

Ўзбекистонда парламент фаолиятини ислоҳ қилишнинг
янги босқичи86

Адилходжаева Сурайё Махкамовна

Функционирование представительных органов как единой
представительной системы – путь повышения эффективности
демократического механизма страны93

Исоқов Ҳожи-Мурод Исроилович

Ҳокимиятнинг вакиллик органлари ва судлар: бир-бирини
тийиб туриш ва манфаатлар мувозанати принципи99

Санаев Б., Эргашов Н.

Депутат мандатининг ўзига хос жиҳатлари: илмий-қийёсий таҳлил...106

Полванов Шухрат Тагаймуратович

Ўзбекистонда суд ва вакиллик ҳокимиятининг ўзаро
муносабатларининг конституциявий-ҳуқуқий асослари ва
такмиллаштириш истиқболлари114

**ИККИНЧИ СЕССИЯ. ПАРЛАМЕНТНИНГ ҚОНУН ИЖОДКОРЛИГИ
ФАОЛИЯТИНИ МОДЕРНИЗАЦИЯ ҚИЛИШНИНГ АСОСИЙ
УСТУВОР ЙўНАЛИШЛАРИ – ЮҚОРИ СИФАТ ВА САМАРАДОРЛИК,
ХАЛҚАРО ҲУҚУҚНИНГ УМУМЭЪТИРОФ ЭТИЛГАН
ПРИНЦИП ВА НОРМАЛАРИГА МУВОФИҚЛИК123**

Тошпулатов Акром Икромович

Мамлакатни модернизация қилишда миллий парламентнинг
қонун ижодкорлиги фаолияти: замонавий ўзгаришлар ва
илғор тенденциялар123

Молчаков Никита Юрьевич

Место и роль законотворчества в рамках множественности
функций современного парламента129

Samet Tatar

Prospects for the use of digital technologies (artificial intelligence) to
improve the legislative activities of local representative authorities132

Саидзода Иззатулло Хабибулло Становление института парламента в Республике Таджикистан	139
Чжен Гаоцзянь Демократический подход к процессу принятия законов: исследование и практика работы законодательных органов Китая на местном уровне	142
Рахимов Абдуманноб Кузиевич Парламентнинг қонунчилик функцияси ва уни янада такомиллаштириш масалалари	149
Тультеев Ильяс Тавасович Проблемы и задачи повышения качества и эффективности законотворческой деятельности парламента	158
Хусанова Мухтабар Акбаровна Янгиланган Конституция шароитида қонун лойиҳаларини парламентда кўриб чиқиш жараёнини такомиллаштиришнинг истикболлари	164
Маликова Гулчехра Рихсихужаевна Vox emissa volat, littera scripta manet: пояснительная записка в качестве элемента нормотворческого процесса при обосновании проекта закона	171
УЧИНЧИ СЕССИЯ. ПАРЛАМЕНТ НАЗОРАТИНИ АМАЛГА ОШИРИШ МЕХАНИЗМЛАРИ: МУАММО ВА ЕЧИМЛАР	179
Артиқов Дилмурод Рахматиллаевич Парламент назоратини амалга оширишнинг ташкилий-ҳуқуқий механизмлари: Ўзбекистон тажрибаси	179
Katsuya Ichixashi Parliamentary oversight of the head (executive power) in japan's local governments	190
Ян Хун Теория и практика контроля за принятием важных административных решений законодательными органами Китая	195

Neslihan Karatash Durmush

The Powers and Functions of Parliament: the case of Turkey and France201

Сафаев Жавоҳир Оманбаевич

Парламент назоратида қўмита эшитувлари институтининг
ҳуқуқий асослари: қиёсий таҳлил ва такомиллаштириш
истиқболлари207

Мустафаев Илҳам Бахтияр ўғли

Ўзбекистон Республикасида парламент назорати ва уни амалга
оширишда юзага келаётган муаммолар ҳамда уларни ҳал
қилишда халқаро тажрибаларни ўрганиш213

Машқуров Ғайрат Абдужалилович

Жамиятда конституциявий қонунийликни таъминлашда
конституция нормалари мониторингинг ўзига хос
хусусиятлари222

Алимухамедов Сухроб Айбекович

Эффективность системы государственного управления:
теоретико-правовой анализ238

Аслонова Нафиса Олимовна

Институциональные основы парламентской защиты прав
предпринимателей в контексте Конституции Республики
Узбекистан250

Xurramov E'zozbek Baxron o'g'li

Vakillik hokimiyati organlarining tadbirkorlik faoliyatini
rivojlantirishga qaratilgan vazifa va funksiyalari: yuridik tahlil265

ТЎРТИНЧИ СЕССИЯ. ВАКИЛЛИК ҲОКИМИЯТИ ТИЗИМИНИ

МОДЕРНИЗАЦИЯ ҚИЛИШДА СИЁСИЙ ПАРТИЯЛАРНИНГ

РОЛИНИ КУЧАЙТИРИШ ЙЎЛЛАРИ274

Джавакова Каринэ Владимировна

Роль политических партий в развитии органов представительной
власти274

Мирослав Церар

Как усилить демократическую роль политических партий280

**БЕШИНЧИ СЕССИЯ. МАҲАЛЛИЙ ДАРАЖАДА ДАВЛАТ
ҲОКИМИЯТИ ВАКИЛЛИК ОРГАНЛАРИ ФАОЛИЯТИНИ
ТАКОМИЛЛАШТИРИШ**290

Мукумов Қувондиқ Хамдамович

Халқ депутатлари маҳаллий кенгашлари фаолиятини янги конституциявий воқеликлар шароитида ташкил этиш ва уларнинг Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Сенати билан ўзаро ҳамкорлиги290

Гафуров Аскар Бойисович

Механизм обеспечения конституционной законности в деятельности местных представительных органов295

Александру Танасе

Законность и принцип субсидиарности в местном самоуправлении: перспектива европейских стандартов301

Эшмуратов Абдулҳаким Хушбокович

Халқ депутатлари вилоят, туман, шаҳар кенгаши депутатларининг одоб-ахлоқ қоидалари310

Юлдашев Азизжон Эргашевич

Правовое регулирование открытости заседаний местных представительных органов Узбекистана: состояние и перспективы совершенствования318

Асадов Шавкат Гайбуллаевич

Маҳаллий вакиллик органларини халқнинг чинакам «овозига» айлантириш концепциясини амалда жорий этиш механизмлари325

Шавкатбеков Хумоюнбек Рустамбек ўғли

Современные модели взаимодействия представительных и исполнительных органов местной власти: зарубежный опыт и перспективы для Узбекистана335

Шодмонов Бахтиёр Абдуллаевич

Маҳаллий кенгашлар фаолиятида ёшлар иштирокини
кенгайтириш масаласи 341

Nurmatov Sunnatillo Uzoq o'g'li

Mahalliy kengashlar va o'zini o'zi boshqarish organlari
o'rtasida hamkorlik mexanizmlarini takomillashtirish 346

Туйчиев Анвар Мирзаахмедович, Алтиев Абдурашид Султанович

Халқ депутатлари маҳаллий кенгаш сессияларида ижро этувчи
ҳокимият органлари раҳбарларининг ҳисобот (ахборот)ларини
эшитиш тартибини такомиллаштириш 354

Эгамбердиева Малика Одил кизи

Модернизация местных органов власти в Узбекистане:
сравнительный опыт и уроки китайской модели 363

Norov Azamat

Analysis of enforcement mechanisms for ensuring openness and
transparency in the review of the results of parliamentary oversight
in Uzbekistan 370

Сайфиддинов Ақлиддин Анваржон ўғли

Маҳаллий вакиллик органлари назорат фаолиятини
такомиллаштириш масалалари 379

**ОЛТИНЧИ СЕССИЯ. ПАРЛАМЕНТЛАРАРО ҲАМКОРЛИКНИ ЯНАДА
КЕНГАЙТИРИШНИНГ СИЁСИЙ-ҲУҚУҚИЙ МАСАЛАЛАРИ 383**

Якубходжаев Умид Анварходжаевич

Парламентская дипломатия как инструмент укрепления
международного сотрудничества 383

Златко Шабич

Политика и практика сотрудничества в международных
парламентских институтах 386

Рашидов Комил Каюмович

Приоритеты межпарламентских связей в условиях новых
геополитических реалий в мире и регионе 399

Рахимова Гулсун Йўлдошевна

Ўзбекистон Республикаси вакиллик ҳокимияти органлари
тизимини модернизация қилишда халқаро тажриба 409

Sotivoldiyev Nuriddin Nig'matulla o'g'li

Jamiyat va davlat hayotida vakillik organlarining o'rni:
konstitutsiyaviy-huquqiy normalar tahlili, xalqaro tajriba..... 417

Тошқулов Журабай

Туркия Республикасининг Буюк Миллат Мажлисини сайлаш ва
фаолиятини амалга оширишнинг конституциявий асослари 424

Тургунов Муроджон Турсунбаевич

Конституционно-правовые проблемы модернизации
представительных органов: зарубежный опыт для Узбекистана 431

**II. “ДАВЛАТ ВА ЖАМИЯТ БОШҚАРУВИ ТИЗИМИНИ
ДЕМОКРАТЛАШТИРИШ: СЛОВЕНИЯ ВА ЎЗБЕКИСТОН
ТАЖРИБАСИ” МАВЗУСИДА ХАЛҚАРО “ДАВРА СУҲБАТИ” 439**

Мустафаев Бахтиёр Рустамович

Демократизация системы государственного и общественного
строительства: опыт Словении и Узбекистана 439

Хамедов Иса Ахлиманович

Актуальные проблемы модернизации исполнительной власти
Узбекистана: конституционно-правовой дискурс 445

Муслимов Икрам Тухтамуратович

Приоритетные направления реформ в судебно-правовой
сфере Республики Узбекистан 456

Холмухамедов Мухсинжон Муродуллаевич

Приоритеты экономической, инвестиционной политики
Узбекистана 461

Raxmanov Akmal Ergashevich

O'zbekiston Respublikasida davlat hokimiyati vakillik organlari
tashkiliy-huquqiy asoslari va faoliyatini rivojlantirilishi:
konstitutsiyaviy qonuniylikni ta'minlash hamda fuqarolarning
huquq va erkinliklarini kafolatlash masalalari 466

Расулев Абдулазиз Каримович

Уголовно-правовая политика по противодействию

киберпреступлениям482

III. ХАЛҚ ДЕПУТАТЛАРИ КЕНГАШИ ФАОЛИЯТИГА

ОИД АМАЛИЙ ТЎПЛАМ (ю.ф.д., проф. А. Акилов, ю.ф.д.,

проф. Г. Маликова, ф.м.ф.н. К. Арипов, З.Абдуллаев,

С. Мирзокаримов, Д.Очилова)489

IV. ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ ПРЕЗИДЕНТИ

ШАВКАТ МИРЗИЁЕВНИНГ МАЪРУЗА ВА НУТҚЛАРИДАН

ХАЛҚ ДЕПУТАТЛАРИ КЕНГАШЛАРИ ФАОЛИЯТИГА

ДОИР ИҚТИБОСЛАР492

V. МАҲАЛЛИЙ ДАВЛАТ ҲОКИМИЯТИ ВАКИЛЛИК

ОРГАНЛАРИНИНГ ФАОЛИЯТИНИ ТАРТИБГА СОЛУВЧИ

НОРМАТИВ-ҲУҚУҚИЙ ҲУЖЖАТЛАР РЎЙХАТИ509

К ПРОБЛЕМЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УЗБЕКИСТАНА В НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ (ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ)

М.Рахманкулов,
*директор Института законодательства
и правовой политики
при Президенте Республики Узбекистан, сенатор,
доктор юридических наук, профессор*

В представленном читателю сборнике содержатся материалы международной научно-практической конференции на тему: «Конституционно-правовые проблемы модернизации системы органов представительной власти международный опыт для Узбекистана»

Актуальность темы этой конференции, трудно переоценить. Ровно два года до ее проведения, впервые в новейшей истории Узбекистана его многонациональный народ в ходе Референдума принял свою Конституцию.

Это стало важным историческим событием в новейшей истории Узбекистана, с которого начался новый этап развития национальной государственности. На встрече с членами палат Олий Мажлиса, представителями политических партий и общественности 8 мая 2023 г., то есть спустя несколько дней после Референдума, Президент Республики Узбекистан Шавкат Миромонович Мирзиёев подчеркнул, что народ «вновь на практике продемонстрировал преданность идеям демократии, свободы и равенства, социальной справедливости и единства». Он отметил, что «настоящим автором нашей обновлённой Конституции является наш народ»¹.

Обновленная Конституция стала основой реализации концепции Нового Узбекистана, государства, нацеленного на построение **гуманного демократического, открытого и справедливого общества, государства, в котором, как записано в нашей Конституции, выс-**

¹ Мирзиёев Ш. Выступление Президента Республики Узбекистан на встрече с членами палат Олий Мажлиса, представителями политических партий и общественности, 8 мая 2023 г. // Официальный сайт Президента Республики Узбекистан. — Режим доступа: <https://president.uz/ru/lists/view/6277> (дата обращения: 15.10.2025).

шей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство. В статье 54 Конституции, записано, что обеспечение прав и свобод человека — **высшая цель** государства.

Усиление гарантий обеспечения основных личных, политических, экономических, экологических прав и свобод человека и гражданина стали важнейшим приоритетом Конституционной реформы 2023 года.

Достаточно сказать, что нормативно-правовой объем конституционных положений, направленных на обеспечение прав и свобод человека в обновленной Конституции увеличился в 3,5 раза.

Важнейшей целью Конституционной реформы на этом этапе развития национальной государственности стало создание эффективных механизмов последовательной реализации принципов народовластия.

Именно поэтому ключевые конституционные преобразования 2023 года были направлены на модернизацию системы органов представительной власти, поскольку представительные органы – одна из форм народного суверенитета, отражающая волю народа.

Конституция закрепила положения, значительно расширившие полномочия в формировании и реализации внутренней и внешней политики государства.

Расширен круг исполнительных органов, обязанных представлять отчеты в парламент, увеличено число должностных лиц, назначаемых (утверждаемых) палатами Олий Мажлиса.

Усилены полномочия комитетов палат, в том числе в плане проведения комитетских слушаний, что позволит повысить прозрачность и качество работы палат парламента.

Вместе с тем многоплановость, сложность реализации этих и ряда других вновь введенных в Конституцию положений, связанных с организацией представительной власти, в том числе, неизвестных до сих пор нашему национальному законодательству, требуют проведения глубоких фундаментальных и прикладных исследований, комплексного изучения опыта развитых демократических стран в этой области. Эти задачи и определили повестку дня конференции.

Конференция, в организации которой деятельное участие приняло Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ), прошла при активном участии ученых из Великобритании, Китая, Японии, Словении, Польши, Турции, России, а также Казахстана, Таджикистана.

В ней также приняли участие представители авторитетных международных организаций: Европейская комиссия за демократию через право, Европейского суда по правам человека, а также члены парламента Узбекистана, руководители региональных представительных органов власти Узбекистана, ученые, эксперты нашей страны.

Такое представительное участие в работе конференции международного и отечественного экспертного сообщества позволило:

- обстоятельно рассмотреть международный опыт организации деятельности парламентов, представительных органов государственной власти демократических государств.

- обсудить ход реализации основополагающих положений обновленной Конституции, кардинально преобразивших суть и содержание деятельности органов представительной власти, институтов гражданского общества.

- выработать политико-правовые рекомендации, направленные на дальнейшую модернизацию системы органов представительной власти в центре и на местах.

Первое. Особое внимание на конференции было уделено проблемам организации деятельности палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Конституционные поправки стали важным фактором дальнейшей последовательной реализации принципа разделения властей – основы демократизации всей системы государственной власти и управления.

Конституционные новеллы продолжили процесс расширения полномочий парламента в решении важнейших задач социально-экономического, общественно-политического развития, контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

Обновленная Конституция расширила полномочия: Законодательной палаты — с 5 до 12 полномочий, Сената — с 14 до 18.

При этом, в сферу деятельности палат Олий Мажлиса включены отношения, которые в прошлом не входили в круг их полномочий.

К примеру, в Конституции закрепляется право **Парламента** заслушивать **ежегодный Национальный доклад о противодействии коррупции** в Республике Узбекистан (статья 93 Конституции Республики Узбекистан). К слову, в соответствии с этой поправкой Председатель Сената сегодня возглавляет Национальный совет Республики Узбекистан по противодействию коррупции.

В качестве конституционного полномочия Парламента устанавливается **определение предельного размера государственного долга**. (статья 93). В условиях динамичного развития инвестиционной деятельности в Узбекистане (за последние пять лет размер внешних заимствований государства увеличился более чем в два раза). Эта контрольная функция парламента приобретает определяющее значение в осуществлении экономической политики государства.

В числе новых полномочий парламента: проведение парламентского расследования (статья 103) и многое другое.

В настоящее время идет законотворческий процесс, направленный на развитие этих и ряда других конституционных положений в отраслевых законах. При этом, параллельно решается комплекс научно-прикладных задач. К примеру, важно четко определить, какова природа заслушивания Национального доклада о противодействии коррупции. Какими могут быть последствия такого заслушивания, например, какой может быть оценка работы органа, представившего доклад, возможны ли организационно-кадровые выводы по итогам заслушивания, поскольку руководитель антикоррупционного ведомства избирается Сенатом (п1) части 1ст. 95 Конституции) и т.д.

Конституционными поправками изменены и **конкретизированы сферы ответственности палат Олий Мажлиса**. При этом, вопросы законодательства, формирования и контроля над деятельностью Правительства, становятся прерогативой нижней палаты Парламента. Деятельность Сената сконцентрирована на вопросах регионального значения, оказании содействия деятельности представительных органов власти на местах, формирования высших органов государственной власти.

Предметом научных изысканий должны были бы стать причины, предпосылки, и, что более важно, содержание этой конституционной реформы. Очевидно, что цель этих конституционных нововведений состояла не только в том, чтобы исключить в деятельности палат параллелизм и дублирование, хотя эта задача в качестве второго плана тоже стояла. Суть реформы состояла в том, чтобы на этом этапе развития парламентаризма по-новому определить обновленную политико-правовую природу каждой из палат, и парламента в целом, с учетом глубоких процессов, происходящих в системе государственной власти, в системе формирования и реализации правовой политики государства.

Пересмотр, перераспределение полномочий палат, связан, в том числе, с важнейшими изменениями в подходах к определению места закона в системе правового регулирования общественными отношениями.

Важнейшим приоритетом правовой политики Узбекистана является значительное расширение сферы отношений, регулируемых законом. При этом законы должны быть преимущественно нормативно-правовыми актами прямого действия. В стране реализуются меры, направленные на повышение регуляторного воздействия законов на процессы общественно-политического, социально-экономического развития страны.

Эти и целый ряд других мер, направленных на обеспечение в стране верховенства права, закона потребовали значительного усиления роли, повышения эффективности, работающей на профессиональной основе Законодательной палаты в обеспечении высокого качества принимаемых законов, законотворческой работы в целом.

Кроме того, расширение полномочий парламента выразилось в усилении контрольных функций парламента. И эту функцию призвана решать прежде всего нижняя палата, которая в связи конституционными поправками теперь формируется на принципиально новой основе-на основе пропорционально- мажоритарной системы выборов.

Внедрение смешанной мажоритарно-пропорциональной системы выборов существенно повысило активность политических партий как в Парламенте, так и в стране. Сегодня Законодательная палата на пятьдесят процентов состоит из депутатов, избранных по партийным спискам. Такой состав нижней палаты призван привносить в деятельность парламента политическое «многоголосие», присутствие различных мнений, складывающихся в обществе по различным проблемам развития государственного и общественного строительства.

Все это должно отразиться на качестве законодательной и контрольной функции парламента и прежде всего на функциях обновленной Законодательной палаты.

Расширение законодательной функции Законодательной палаты, состоит, в частности, в том, что в определенных случаях она может принимать законы при «молчаливом одобрении» Сената. Так,

в соответствии со статьей 99 Закон **рассматривается** Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан **в течение шестидесяти дней и в случае одобрения не позднее** десяти дней направляется Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования.

Вместе с тем, в том случае, если Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан в течение шестидесяти дней не принял решения об одобрении или отклонении закона, он направляется Законодательной палатой Президенту Республики Узбекистан для подписания и обнародования.

Эта новая для нашего законодательства норма рядом экспертов в начале была расценена как правовое средство, мотивирующее Сенат оперативно реализовывать свои законодательные полномочия, то есть без задержки принимать решения об одобрении или отклонении, принятого нижней палатой закона. При этом утверждалось, что в этих случаях, то есть, когда Сенат в течении 60 дней не принимает соответствующее решение, он, якобы, не участвует в законотворческом процессе. Вместе с тем, такая позиция не соответствовала бы части первой этой же статьи 99. В этой базовой для этой статьи части устанавливается, что Закон приобретает юридическую силу, когда он принимается Законодательной палатой, одобряется Сенатом, подписывается Президентом Республики Узбекистан и публикуется в официальных **источниках** в установленном законом порядке.

Таким образом, Сенат по определению не может находиться вне законодательного процесса. И в тех случаях, когда он в течении 60 дней не выносит решение в обычном порядке, то есть в результате обсуждения закона сначала в комитетах, а затем на пленарном заседании, то он выражает свое согласие как бы по умолчанию.

Вместе с тем, процедура реализации данной конституционной нормы (часть четвертая статьи 99) требует детальной проработки, исходя из новой политико-правовой природы палат Олий Мажлиса.

Исходя из новой же политико-правовой природы палат, более четко разделены и определены **контрольные функции** палат. Так, принятие Государственного бюджета Республики Узбекистан, а также внесение в него изменений и дополнений отнесено к совместному ведению палат (ст.93).

Вместе с тем, осуществление контроля за исполнением Государственного бюджета Республики Узбекистан является полномочием Законодательной палаты. Сенат не принимает, как это было в преж-

ней Конституции, участие в реализации этой функции, поскольку контроль за исполнительной властью, обеспечивающий целевое использование бюджетных средств будет наиболее взыскательным со стороны нижней палаты в ее новом качестве.

По этой же причине, полномочия по рассмотрению отчета Счетной палаты Республики Узбекистан также возложены на Законодательную палату.

В перечень контрольных полномочий Законодательной палаты, в частности, отнесены:

- рассмотрение и одобрение** по представлению Президента Республики Узбекистан **кандидатуры Премьер-министра;**
- заслушивание отчетов Премьер-министра** по актуальным вопросам социально-экономического развития страны, а также **членов Кабинета Министров** по вопросам их деятельности и др.

К полномочиям Сената (ст. 95) в его новом качестве отнесены такие полномочия, как **избрание** по представлению Президента Республики Узбекистан Конституционного суда, Верховного суда, Высшего судейского совета.

Исходя из важнейших приоритетов правовой политики Сенат в соответствии с Конституцией наделен правом избирать руководителя органа по противодействию коррупции и руководителя антимонопольного органа Республики Узбекистан.

И здесь, в контексте нового прочтения политико-правовой природы полномочий Сената, имеется целый комплекс проблем, требующих комплексной научно-теоретической и практической проработки.

Актуальными представляются, в частности, научные исследования, направленные на совершенствование правовой основы взаимодействия Главы государства с Сенатом, в том числе, в тех случаях, когда Верхняя палата реализует свои полномочия при его участии или взаимодействии с Главой государства. Совокупность этих отношений в обновленной Конституции выстраивается с учетом возросшего статуса Сената. Так, в соответствии с конституционными новеллами значительно возросли возможности членов Сената активно участвовать в обсуждении представляемых на их согласование вопросов формирования и организации деятельности высших органов государственной власти.

Так в прежней редакции Конституции Сенат утверждал уже принятые указы Президента Республики Узбекистан о назначении

и освобождении от должности Генерального прокурора Республики Узбекистан и председателя Счетной палаты (ст. 80 в прежней редакции). В новой редакции Генеральный прокурор Республики Узбекистан и председатель Счетной палаты Республики Узбекистан назначаются на должность указом Президента после рассмотрения и одобрения их кандидатур Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ст.109).

Разумеется, эта конституционная поправка носит не просто технический процессуальный смысл. Она свидетельствует о восприятии Сената как органа, мнение которого важно для Президента при назначении тех или иных лиц на эти должности. Другими словами, в прежней редакции Конституции Президент вносил на рассмотрение Сената уже принятый им указ о назначении. При этом оставалось неясным мог ли Сенат не утвердить этот Указ. Теоретически мог, но практически такая вероятность была равна нулю. Именно поэтому в дореформенной Конституции это обстоятельство не вызывало вопросы.

Но в соответствии с основными идеями конституционной реформы, направленной, в частности, на усиление самостоятельности, полномочий Сената, вероятность того, что сенаторы могут не согласиться и не утвердить представленный на рассмотрение Указ о назначении на эти должности становится конституционной реальностью. И это также стало причиной изменения порядка взаимодействия Главы государства и Сената при назначении этих двух чрезвычайно важных в деле обеспечения законности в стране должностей.

На конференции был поднят ряд других непростых в теоретическом, методологическом, да и в практическом плане вопросов, связанных с реализацией вновь введенных полномочий парламента.

К ним, в частности, относятся вопросы, связанные с созданием правовых механизмов, направленных на реализацию Полномочий Сената по оказанию содействия представительным органам государственной власти на местах в осуществлении ими своей деятельности; отмене решений представительных органов государственной власти на местах в случае несоответствия их нормам законодательства (ст. 95).

Суть дискуссий произошедших в ходе конференции и на ее полях по этому вопросу состояла в том, на сколько эти конституционные положения соответствует общепринятым принципам организации

деятельности представительных органов власти, которые по своей политико-правовой природе независимы и обладают высшей властью в пределах своей юрисдикции.

Представительные органы на местах должны иметь полную самостоятельность в принятии политических и правовых решений по вопросам, входящим в их компетенцию, поскольку, принимая те или решения, они воплощают суверенную волю народа (в лице своих избирателей).

Безусловно, вновь введенные в Конституцию указанные выше нормы не противоречат этим общепринятым принципам деятельности представительных органов власти, не нарушают их политико-правовой суверенитет.

Во-первых, речь идет об оказании содействия представительным органам государственной власти на местах в осуществлении ими своей деятельности. Конституция не предусматривает при этом каких-либо прав Сената принимать решения в ходе содействия, которые обязывали бы представительный орган следовать рекомендациям Сената в обязательном порядке.

Во-вторых, норма об оказании содействия является составной частью системы политико-правовых отношений, складывающихся между Сенатом и представительными органами на местах. Эти отношения регулируются как самой Конституцией, так и рядом других законов. Так, в соответствии с Законом о государственной власти на местах Кенгашем Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан утверждаются Типовая структура и типовое положение о Секретариате областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов².

На заслушивание отчета хокима области, города Ташкента, районов и городов, наряду с представителями органов исполнительной власти, приглашаются члены Сената, депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан (ст. 25.1 Закона о государственной власти на местах) и т.д.

В-третьих, подобные практики взаимодействия верхней и нижней палат парламента имеют место и в других странах. Так:

– в **Белоруссии** Совет Республики (верхняя палата) наделен полномочиями по **анализу деятельности** местных Советов, **отмене их решений**, а также **их роспуске** (ст. 98);

² Об утверждении примерного регламента областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов и примерного положения о постоянных комиссиях областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов: постановление Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31 июля 2021 г. №ПС-360-IV.

– в **Германии** Бундесрат (верхняя палата) **дает согласие** Федеральному правительству на принятие необходимых мер по принуждению земель к выполнению своих обязанностей (ст. 37), а также **решает споры**, возникшие между Федеральным правительством и землями при исполнении федеральных законов (ст. 84);

– в **Индии** Совет Штатов участвует в социально-экономическом **планировании развитии племен** (ст. 338) и **содействует штатам** в решении вопросов, отнесенных к конкурирующей компетенции Союза и штатов (ст. 391) и т.д.

Необходимо отметить, что в полной мере отвечает зарубежной практике и новые новеллы Конституции Узбекистана, предусматривающие право Сената отменять решения представительных органов государственной власти на местах в случае несоответствия их нормам законодательств.

Эта конституционная норма получила развитие в **Законе Республики Узбекистан «О Регламенте Сената Олий Мажлиса»**. В частности, в статье 30² устанавливает, что вопрос об отмене решений областных, районных, городских Кенгашей народных депутатов, противоречащих Конституции и законам Республики Узбекистан, указам, постановлениям и распоряжениям Президента Республики Узбекистан, рассматривается Сенатом по инициативе комитетов в течение 15 дней на основании обращений физических и юридических лиц, сведений государственных органов, органов хозяйственного управления.

По итогам рассмотрения вопроса об отмене решений областных, районных, городских Кенгашей народных депутатов, которое в течение 5 дней со дня его принятия направляется в соответствующий областной, районный, городской Кенгаш народных депутатов для исполнения.

Представляется, что эта Конституционная новелла вытекает из природы политико-правового суверенитета представительных органов власти, важнейшей составляющей которой является их ответственность, как и органов любой другой ветви власти, за принятые решения и за соблюдение законности внутри страны.

Вместе с тем все большую актуальность приобретает **создание эффективных механизмов, конституционных процедур по последовательной реализации этих конституционных новелл**. Участники конференции, представляющие западные школы кон-

ституционного права отмечали, что в решении вопроса о соответствии закону тех или иных решений местных представительных органов власти и принятии решения об их отмене особая роль должна принадлежать суду, и прежде всего Конституционному суду.

Таким образом, порядок реализации этих и ряда других вновь предоставленных парламенту полномочий требует глубокой научной проработки, изучения опыта стран с развитыми парламентскими системами.

К числу подобных новых положений конституции относится, к примеру, вновь введенное в Конституцию право **Законодательной палаты, Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан принимать решение о самороспуске, когда за такое решение проголосовало не менее двух третей голосов от общего числа депутатов, сенаторов** (ст.ст. 94, 95 Конституции). При этом, Конституция предусматривает, что в период роспуска Законодательной палаты на Сенат возлагаются полномочия Олий Мажлиса Республики Узбекистан по принятию законов (за исключением Конституции и конституционных законов).

Это положение имеет место в конституционных практиках ряда государств.

Так, по Конституции **Казахстана** Сенат выполняет функции парламента по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий (ст. 55).

В **Таиланде** Сенат в случае роспуска Палаты представителей выполняет некоторые кадровые полномочия парламента, в том числе по учреждению Регента и т.д.

Вместе с тем, включение в Основной закон Узбекистана этой нормы требует выработки четких правовых конструкций ее реализации. В частности, необходимо определить четкие процедуры подготовки и внесения законопроектов в Сенат, порядок их прохождения, представления на рассмотрение Главы государства и целый ряд других вопросов, возникающих в связи с тем, что все эти процедуры не характерны для верхней палаты, главное предназначение которой быть органом регионального представительства.

Второе. В ходе конференции были обстоятельно обсуждены проблемы повышения эффективности законотворческой деятельности парламента.

Участники конференции особо подчеркивали исключительно важную роль и значение конституционной реформы в Узбекистане в области модернизации законотворческой деятельности.

Отмечая особое значение конституционных новелл, определяющих, что Узбекистан является правовым государством (статья первая Конституции), что в стране признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики Узбекистан, а сама Конституция Республики Узбекистан имеет высшую юридическую силу, прямое действие (ст. 15 Конституции) участники конференции обстоятельно обсудили приоритетные направления реализации этих, определяющих всю правовую систему положений Основного закона.

Первое. Важнейшим приоритетом определена необходимость создания эффективных механизмов широкого участия в законотворческом процессе граждан, гражданских институтов, призванных обеспечивать реализацию принципа народовластия, надежную защиту прав и свобод человека.

По мнению участников конференции, реализация этого приоритета позволило бы реализовать основной смысл конституционной реформы, суть которой состоит в усилении правозащитной составляющей законотворческого процесса. Так, в ч. 3 статье 20 Конституции закреплено, что «Права и свободы человека действуют непосредственно. Права и свободы человека определяют суть и содержание законов, деятельности государственных органов, органов самоуправления граждан и их должностных лиц.

Кроме того, в соответствии с ч.3 статьи 98 граждане Республики Узбекистан, обладающие избирательным правом, в количестве не менее ста тысяч человек, Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Уполномоченный Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека (омбудсман), Центральная избирательная комиссия Республики Узбекистан вправе в порядке законодательной инициативы вносить в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан законодательные предложения.

Таким образом, расширился состав субъектов права законодательной инициативы, и появилась новая форма их участия в законотворческой деятельности: **законодательные предложения.**

Данное дополнение призвано способствовать реализации основных целей принятой в стране концепции «Новый Узбекистан», определяющей нашу страну, как **«народное государство».**

Возможность непосредственного участия граждан в законотворческом процесс закреплено в Конституциях целого ряда демократических государств, в том числе рамках **института «народная инициатива»**. Например, в Италии 50 тысяч избирателей могут передать председателю одной из палат итальянского парламента законопроект (в таком случае палата проводит проверку и подсчет подписей и устанавливает их законность. Законопроект вносится в виде поstateйного текста, сопровождаемого пояснительным докладом).

Аналогичные нормы содержатся в конституциях ряда зарубежных стран (Швейцария, Австрия, Испания, Италия, Бразилия и др.).

Эти и другие положения обновленной Конституции требуют обстоятельной научной проработки, выработки четких процедур и механизмов, обеспечивающих полную реализацию смысла конституционных новелл, что должно обеспечить высокое качество законотворческой деятельности. И этот вопрос также стал предметом обстоятельных дискуссий в работе секций конференции.

Участниками конференции выработан **ряд рекомендаций, которые могли бы быть использованы в деле дальнейшего совершенствования законодательной деятельности**, в том числе:

- введение практики обязательного и систематического взаимодействия с заинтересованными в принятии нормативно-правового акта сторонами – бизнес сообществом, ННО и иными ключевыми участниками нормотворческого процесса. Это, по мнению экспертов, станет гарантией глубокой проработки законов и минимизирует экономические, политические, социальные риски;

- создание эффективных политико-правовых, юридико-технических механизмов, обеспечивающих реальное и эффективное участие граждан, а также формируемых ими институтов в законотворческом процессе.

В этой связи, по мнению экспертов перспективным представляется создание институциональной основы профессиональной аналитической поддержки фракций и комитетов по анализу законодательства и прогнозированию последствий.

Укреплению доверия граждан к законодательной власти способствовало бы внедрение системы публикации детальных, регулярно обновляемых отчетов о заседаниях парламента. Аналогичная система

(система Hansard) успешно работает в Великобритании. В публичных отчетах парламента этой страны подробно фиксируются все обсуждения законопроектов, вопросы, поднятые депутатами, а также мнения и комментарии, высказанные на заседаниях.

Участниками конференции вносились предложения о необходимости разработки и осуществления системы поощрения для граждан, принимающих активное участие в законодательных инициативах, включая материальные и моральные стимулы. Следует отметить, что это предложение вызвало неоднозначную реакцию экспертов. В частности отмечалось, что в демократическом государстве, основанном на принципах народовластия граждане принимают участи в законодательных инициативах для того, чтобы система правового регулирования защищала их социальные, экономические и политические права, чтобы принимаемые законы были работающими и отражали потребности и интересы человека, общества и государства.

Вместе с тем, сама постановка данного предложения оказалась знаковой, поскольку становится понятным необходимость глубокого изучения социо-психологических, социо-правовых проблем мотивации граждан активно участвовать в жизни общества и государства.

Действительно, если в сознании определенной категории людей определяющим мотивом активного участия в законодательных инициативах является получение личных материальных или моральных выгод, то возникает вопрос: что необходимо сделать, чтобы общество осознавало себя, следуя Концепции Новый Узбекистан, главным двигателем осуществляемых в стране исторических преобразований.

Второе. Важнейшим приоритетом проводимых в стране общественно-политических социально-экономических реформ является подъем на новый качественный уровень работы по формированию и реализации законотворческой политики.

Безусловно, законодательная деятельность высших органов государственной власти и управления осуществлялась и осуществляется на основе продуманных планов, основанных на осознании потребностей общества в принятии нормативно-правовых актов.

Вместе с тем, все более возрастающие требования к качеству законодательной базы динамично развивающихся реформ в области экономического, политического, социального развития требует выработки

новых подходов в формировании и реализации законодательной политики.

Законодательная политика призвана определять приоритетные направления, стратегию и тактику развития национального законодательства на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Она призвана обеспечивать целенаправленность, системность (взаимосвязанность всех субъектов участвующих в разработке и принятии нормативно-правовых актов), научную обоснованность программ законотворческих работ, принимаемых законов. Именно поэтому она, законодательная политика, в условиях строительства правового государства становится важнейшим инструментом управления делами общества и государства, формирования эффективной правовой системы государства.

С учетом сказанного, в современных условиях особое значение приобретает проведение системных, междисциплинарных исследований, направленных на разработку новых подходов в деле формирования и реализации законотворческой политики.

В ходе конференции были высказаны рекомендации по выработке на основе глубокого изучения международного опыта и тенденций развития отечественного законодательства, правовой системы в целом **Концепции законодательной политики Узбекистана**, рассчитанной на долгосрочную перспективу. Отмечалось, что подобные концепции разрабатываются, как правило, на десять лет, а основанные на ней **Стратегические планы законотворческих работ** на пять лет.

Думается, и эта идея была поддержана в ходе конференции, указанные документы должны быть тесно увязаны с концепциями, стратегиями развития государственной политики в области общественно-политического, социально-экономического развития страны, стать важнейшей составляющей системы стратегического планирования. Такой подход позволит, в частности, эффективно решать проблему обеспечения целеполагания для государственных органов (как представительных, так и исполнительных) в деле формирования правовых основ общенационального, отраслевого, регионального развития.

Понятно, что разработка и реализация концептуальных, стратегических документов дело не простое. В этой связи важной задачей является внедрение методических пособий, образовательных про-

грамм для развития навыков политического анализа, управления и координации нормотворческой деятельности между уровнями власти с учетом региональных особенностей (*успешное целеполагание невозможно без квалифицированных специалистов, способных правильно определить приоритеты*).

Повышению эффективности законодательства, способствовало бы скорейшее создание и внедрение механизма, так называемой, постзаконодательной проверки. Этот механизм включает анализ и оценку исполнения закона и его воздействия на общество и экономическую, социальную ситуацию через три-пять лет после его вступления в силу. При этом, важнейшим условием успешного функционирования этого механизма является максимальная открытость, доступность для граждан информации о постзаконодательной проверке, которая должна регулярно публиковаться на официальных ресурсах Правительства, а также в открытых источниках.

Повышение качества закона — это одновременно укрепление всех других функций парламента и повышение его авторитета в глазах общества.

В этой связи, участники международной конференции высказали ряд предложений и рекомендаций, направленных на дальнейшее совершенствование законотворческой деятельности, в частности, о необходимости:

последовательной реализации положений Основного закона, наделивших Сенат Олий Мажлиса правом внесения в Законодательную палату законодательных предложений и усиливших, тем самым, возможности **учета региональных интересов в принимаемых законах;**

внедрения положительных практик **оценки регуляторного воздействия законопроектов и действующих законов, других элементов «умного регулирования»**, обеспечивающих эффективность законотворческой и правоприменительной деятельности;

выработки **оптимальной модели законотворческого процесса**, предусматривающего: действие принципа разделения властей, рациональное применение законодательных установлений, реализацию принципа саморегулирования; прямое действие нормативно-правовых актов, механизмы их эффективности, рациональности, экономии нормативности;

более широкого применения общепринятых принципов и норм международного права в области законотворчества (например, Руководства по демократическому законотворчеству в целях совершенствования законодательства ОБСЕ от 2024г.);

последовательной адаптации наилучших зарубежных практик в области законотворчества. На конференции приводились позитивные примеры китайской практики по созданию пунктов связи на местах по сбору мнений и созданию условий для участия общественности в правотворческом процессе. Интерес вызвал таджикский опыт создания электронных платформ для общественного обсуждения законопроектов, где граждане могут вносить свои предложения и замечания;

цифровизации законодательного процесса, повышающего качество и эффективность законотворчества, в том числе путем создания единой электронной базы законопроектов с возможностью отслеживания всех стадий их прохождения и внесенных изменений.

Живое обсуждение состоялось по вопросу использования возможностей искусственного интеллекта в нормотворческой деятельности: формирование на местах «умной» повестки дня регуляторного воздействия на общественные процессы на основе данных и мнений граждан; разработка и редактирование нормативно-правовых актов, в том числе разрабатываемых местными органами власти. Трудно переоценить возможности искусственного интеллекта в моделировании последствий реализации законов, принимаемых в различных областях социального, экономического развития (транспорт, безопасность, климат); проведении общественных консультаций с применением алгоритмов и мониторинге исполнения законов с помощью ИИ-дэшбордов. Обстоятельное обсуждение этих и ряда других вопросов использования искусственного интеллекта в нормотворческой деятельности позволило обозначить приоритетные направления дальнейших исследований в этой динамично развивающейся области юридической науки.

Третье. В числе проблем, которые обсуждались в ходе работы форума стали проблемы оптимизации механизмов реализации парламентского контроля.

Контрольная деятельность представительных органов власти многообразна. Она охватывает различные формы и законодательного, и финансового, и исполнительного контроля, то есть контроля за дея-

тельностью органов исполнительно власти. В новых конституционных условиях модернизации системы органов представительной власти, в ходе которой пересматриваются, расширяются, перераспределяются их властные полномочия, все большую актуальность приобретают вопросы пересмотра политико-правовых основ и механизмов системы парламентского и депутатского контроля.

Кроме того, новые подходы, связанные с последовательной реализацией принципов народовластия, требуют пересмотра системы контроля со стороны граждан, гражданских институтов за тем, как сами представительные органы власти исполняют возложенные на них полномочия и, прежде всего, как они реализуют свои представительные функции. Представительные органы, депутаты всех уровней несут правовую, политическую, морально-этическую ответственность перед избирателями, перед законом, в определенных пределах перед политическими партиями, по партийным спискам которых они избирались в парламент. И эти вопросы, приобретающие исключительную важность в современных условиях, должны стать предметом комплексных политико-правовых исследований.

В ходе модернизации системы контроля представительных органов важно **четко определять его цели, диктуемые требованиями конституционной реформы**. Так, в новых конституционных условиях контроль должен обеспечивать реализацию конституционных положений о том, что **«права и свободы человека действуют непосредственно, определяют суть и содержание законов, деятельности государственных органов, органов самоуправления граждан и их должностных лиц»** (статья 20 Конституции).

В нашей Конституции закреплено, что Узбекистан является **социальным государством** и обеспечение прав и свобод человека — это **высшая цель** государства.

В соответствии с Конституцией в стране создана и реализуется целостная система организационно-правовых механизмов, направленных на поддержку социально незащищенных слоев населения, женщин, молодежи, обеспечение других социальных, экономических, экологических прав граждан.

Важно отметить, что количество норм в обновленной Конституции, определяющих, социальную ответственность государства перед обществом возросло в 3,5 раза по сравнению с прежней её редакцией.

В этой связи, особое внимание необходимо будет уделять совершенствованию системы, форм и методов парламентского, депутатского контроля, направленного на выполнение государством своих социальных обязательств перед обществом и гражданами.

В ходе конференции участники высказали **ряд предложений, связанных с совершенствованием парламентского контроля**, в частности:

Во-первых, в статье 93 Конституции к совместному ведению палат отнесено определение основных направлений внутренней и внешней политики Республики Узбекистан. Речь теперь идет о том, чтобы создать эффективные конституционно-правовые механизмы реализации этих полномочий. В этой связи, суть рекомендации конференции состоит в том, чтобы законодательно закрепить роль парламента в формировании целей развития, а также в контроле за их реализацией и ежегодной оценке достигнутых результатов.

Во-вторых. В упомянутой выше статье 93 Конституции парламенту принадлежит также право принимать стратегические государственные программы.

В этой связи предлагается внедрить обязательную практику парламентских (комитетских) слушаний и ревизий по реализации ключевых государственных стратегических программ, с целью регулярной системной оценки их воздействия на устойчивое развитие страны. Здесь также важно шире использовать опыт парламентов демократических стран по применению таких форм законодательного и финансового контроля, как парламентская инспекция (на ряду с парламентским расследованием). Турецкий парламент широко использует такой метод обсуждения важных вопросов, касающихся жизни государства и общества ,как «общие дебаты».Парламент Франции успешно использует практику постоянных парламентских аудиторских комиссий, участия в распределении бюджетных расходов и др.

В-третьих, разработать механизм для привлечения общественных организаций, аналитических центров и независимых экспертов к проведению оценок и анализа работы исполнительной власти (это позволит обеспечить более объективную оценку и выявить проблемы, требующие вмешательства парламента).

В-четвертых, в целях расширения контрольных полномочий палат парламента в решении социально-экономических проблем,

предлагалось разработать конституционно-правовые механизмы парламентского контроля не только, обеспечивающие их эффективную реализацию, но и устанавливающих четкую политико-правовую ответственность за их последовательную реализацию. Политико-правовая природа, форма, условия такой ответственности требуют глубокой научной проработки и данную задачу необходимо решать, опираясь на позитивную практику развитых демократических стран и нормы международного права.

В-пятых, разработать эффективную модель депутатского контроля за деятельностью местной исполнительной власти, четко понимая различия между местным депутатским контролем и парламентским контролем. Выработка эффективной системы депутатского контроля в новых конституционных условиях расширения функций местных представительных органов-требует комплексных научно-прикладных исследований. Вместе с тем, решение этой задачи является важным фактором обеспечения баланса между местными представительными и исполнительными органами власти.

В-шестых, выработать меры по повышению роли парламентского контроля в принятии тех или иных административных решений органами исполнительной власти. В соответствии со статьей 4 Закона «О парламентском контроле» объектом парламентского контроля являются также «деятельность государственных органов и их должностных лиц по реализации возложенных на них задач и функций». Связанные с реализацией указанных функций и задач административные решения этих органов должны войти в сферу парламентского контроля. При этом важно разработать механизмы такого контроля, призванные, в частности, обеспечить способность законодательной власти посредством своей надзорной функции в полной мере учитывать и соблюдать общественное мнение при мониторинге важных административных решений, напрямую затрагивающих интересы общества и граждан.

В-седьмых, при дальнейшем совершенствовании законодательства о парламентском контроле важно учесть практику ряда зарубежных парламентов (китайский опыт), где четко определяется и ограничивается объект и сфера действия парламентского контроля, формируется список вопросов, подлежащих обязательному рассмотрению в отчетах членов правительства. И эта рекомендация представляется важной в контексте необходимости обеспечения баланса полномочий предста-

вительных и исполнительных органов власти как в центре, так и, что особенно важно – на местах.

Четвертое. Пожалуй, важнейшим вопросом повестки дня конференции стал поиск путей решения проблемы организации деятельности представительных органов власти на местах – Кенгашей народных депутатов, в новых конституционных условиях.

Конституционная реформа в Узбекистане кардинально изменила систему государственной власти на местах. Впервые на конституционном уровне была закреплена норма, устанавливающая, что лицо, занимающее должность хокима области, района, города, не может одновременно занимать должность председателя Кенгаша народных депутатов. При этом Кенгаш народных депутатов возглавляет председатель, избираемый из числа его депутатов (статья 120 Конституции).

В текущем 2025 году конституционные положения о разделении представительной и исполнительной власти на местах предстоит реализовать на уровне регионов (областей).

В 2026 году и в последующий период предстоит осуществить эту реформу на уровне районов и городов.

На полях конференции прошел интерактивный семинар по механизмам взаимодействия Кенгашей народных депутатов с органами исполнительной власти, самоуправления граждан и институтами гражданского общества.

Участие в работе конференции руководителей областных Кенгашей придало обсуждению этих вопросов особую остроту. Была реализована возможность ознакомиться и обсудить проблемы, имеющие место в организации работы представительных органов на местах в новых конституционных условиях.

Участники форума особо подчеркнули, что разделение исполнительной и представительной власти на местах стало основой глубокой реформы всей системы государственного управления в стране.

Решение возникающих в этой сфере непростых задач требует проведения фундаментальных исследований, комплексных законодательных работ, изучения и использования зарубежного опыта.

Основные выводы конференции в этой части сводятся к следующему.

Создание **эффективной, сбалансированной модели территориального управления, основанной на принципе разделения исполнительной и представительной власти на местах, является ключевым элементом демократического развития, модернизации всей системы государственной власти и управления.**

В числе важнейших направлений создания такой модели, которые обстоятельно обсуждались в ходе форума, является **проведение глубоко продуманной, взвешенной политики децентрализации власти, то есть передача соответствующих властных полномочий от центра на места.** Зарубежная практика в этой области представлена различными моделями децентрализации – от административной делегации до широкой законодательной автономии. При этом, анализируя реформы, проводимые в Узбекистане по последовательной передаче властных полномочий на местах, экспертами подчеркивалась важность их соотнесения с реальными потребностями, ресурсами и механизмами подотчётности на местах, обеспечения рационального распределения полномочий между центральной и местной властью, обеспечения открытости, деятельного участия граждан в управлении на местах.

Следующим важным направлением создания современной модели регионального управления является **последовательная реализация принципа субсидиарности как основы демократического успешного местного управления.** Принцип субсидиарности требует, чтобы управленческие решения принимались на наиболее близком к гражданам уровне, что должно способствовать повышению эффективности управления, ответственности власти, ее приближенности к нуждам людей на местах. Проблема, однако, состоит в том, что реализация принципа субсидиарности предполагает наличие определенных условий: уровень зрелости системы управления как в центре, так и на местах; способность органов представительной и исполнительной власти на местах эффективно реализовывать переданные из центра полномочия; обеспеченность системы управления необходимыми финансовыми, материальными, людскими ресурсами. Немаловажное значение в этой связи имеет оценка зрелости политических, гражданских институтов, их способности оказывать позитивное влияние на политические социальные процессы на местах, систему государственного управления. Эти и целый ряд других условий должны учитываться в ходе построения модели местного управления.

Наконец важнейшим условием надлежащего регионального управления является **безусловное обеспечение принципа законности в процессе создания и функционирования новой модели устройства местного управления**. Речь в данном случае идет о том, что местные власти должны действовать строго в рамках установленных национальным законодательством полномочий. Именно так это положение закреплено в европейских стандартах, прежде всего в Европейской хартии местного самоуправления. Кроме всего прочего, последовательная реализация этого принципа является важной гарантией правовой определенности, стабильности системы управления и защиты прав граждан. Европейский опыт регионального управления свидетельствует о том, что последовательная реализация, оптимальное соотношение принципов субсидиарности и законности создает мощный синергетический эффект, позволяющий выстраивать подлинно самодостаточное и ответственное местное управление. А это, как указывалось выше, является одной из важных целей проводимых в стране демократических преобразований, направленных на укрепление институтов власти на всех уровнях.

В ходе дискуссий участниками международной конференции был высказан **ряд предложений и рекомендаций, связанных с организацией работы местных представительных органов в новых конституционных условиях**:

Во-первых, создать прочную законодательную основу по организации работы Кенгашей народных депутатов. Она, эта основа, должна обеспечивать четкое планирование работы Кенгаша, создавать необходимые организационно-правовые условия полной реализации возложенных на него полномочий с учетом интересов граждан региона и проблем территориального развития. Отмечалась, в частности, необходимость разработки четких и понятных для депутатов законодательных механизмов реализации возложенных на Кенгаши народных депутатов и депутатов функций.

На законодательном уровне следует утвердить регламент работы этого органа с четко определенными процедурами заседаний, рассмотрения инициатив граждан, депутатского контроля, взаимодействия с хокимиятами. Регламент мог бы закрепить организационно-правовые механизмы, обеспечивающие возможность Кенгашей участвовать в законотворческом процессе, в частности путем инициирования зако-

нопроектов через Сенат, как палату регионального представительства;

Во-вторых. Изучить возможность имплементации **традиционных форм и методов деятельности местных представительных органов, используемых в демократических странах.** В частности,

- проведение публичных слушаний и консультаций, обеспечивающих широкое участие в деятельности этого органа представителей различных слоев населения, включая малоимущих групп, молодежи, женщин, пожилых людей, инвалидов и др.;

- организация программ повышения квалификации депутатов, аппаратов Кенгашей, в том числе на основе международного опыта (модули по децентрализации, правотворчеству, контролю и бюджету);

- широкое использование цифровых технологий, позволяющих проводить онлайн-опросы, открытые форумы, размещать документы для публичного обсуждения на своих вебсайтах.

В-третьих. В целях реализации, указанного выше, принципа законности в деятельности Кенгашей народных депутатов рекомендовано осуществить меры по использованию возможностей конституционного надзора и административной юстиции, эффективно применяемых в практике зарубежных стран.

Кроме того, важно изучить и выработать меры по внедрению в национальное законодательство международных стандартов и общепризнанных международных документов, касающихся обеспечения законности в деятельности местных представительных органов власти, в частности, Хартии местного самоуправления Совета Европы, рекомендации Всемирной ассоциации местных властей (UCLG) и др.

Пятое. В ходе конференции всесторонне обсуждены вопросы усиления роли политических партий в модернизации представительных органов власти, изучен зарубежный опыт в этой сфере.

Основные идеи, прозвучавшие в ходе конференции по этому вопросу, состоят в следующем.

Внедрение смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, в соответствии с которой половина депутатов нижней палаты избирается по партийным спискам, активизировало внутрипартийную деятельность и работу фракций в парламенте (этому также способствовало снижение порога для их создания). Сегодня

партийные фракции все больше определяют суть и содержание деятельности парламента.

Создание Парламентского большинства **«Прогрессивный блок»** (5 мая 2025 года) и официальное формирование парламентской оппозиции во главе с **Народно-демократической партией Узбекистана** (13 мая 2025 года) значительно повысили эффективность парламента в решении наиболее важных вопросов, связанных с формированием и реализацией внешней и внутренней политики государства.

В соответствии с новой редакцией Конституции усилена роль партий в формировании исполнительной власти: кандидатуры хокимов областей и города Ташкента вносятся Президентом после консультаций с партийными группами в соответствующих Кенгашах.

Кроме того, партийные группы на местах получили право давать заключения о деятельности хокимов, что повысило их подотчётность и усилило контроль со стороны представительных органов.

Таким образом, конституционная реформа, как неоднократно отмечалось на конференции, значительно усилила роль политических партий в управлении делами общества и государства. Партийные объединения становятся важным инструментом выражения воли избирателей, а принципы политического плюрализма, открытости и участия укрепляются в общественно-политической жизни.

Наиболее интересные идеи зарубежных экспертов-участников конференции, высказанные ими на основе анализа перспектив развития в Узбекистане политической системы и ее ядра-политических партий сводятся к следующему.

Эффективная партийная система обеспечивает подлинное представительство интересов граждан, формирует устойчивые парламентские коалиции и способствует укреплению институтов народовластия.

Исключительную важность имеет обеспечение прозрачных правил партийного финансирования, равного доступа к СМИ и участия партий в законотворческом процессе на всех этапах — от формирования инициатив до парламентского контроля.

Усиление роли политических партий в модернизации представительной власти рассматривается Венецианской комиссией как клю-

чевой элемент устойчивого демократического развития. (В.Билкова, член Европейской комиссии за демократию через право).

Демократическая роль политических партий усиливается тогда, когда они становятся не только участниками выборов, но и активными институтами, формирующими общественную повестку, представляющими интересы граждан и обеспечивающими связь между обществом и государством. Политическая система становится более стабильной и подотчётной, когда партийная работа выходит за рамки электоральных циклов и включает постоянный диалог с обществом (Мирослав Церар, профессор Люблянского университета).

В деле повышения эффективности как законодательной, так и контрольной деятельности парламентских фракций важное значение имеет активное использование аналитических и правовых служб, цифровых инструментов. Важное значение имеет экспертная поддержка в ходе разработки обоснованных позиций по законопроектам (Молгожатой Бониковска, президент Центра международных отношений Польши).

Эти и целый ряд других идей, высказанных участниками конференции, могли бы быть полезны и для дальнейшего укрепления институционального потенциала парламентских фракций в Узбекистане. В контексте реформ, реализуемых в Узбекистане, укрепление институциональной роли партий может стать важным шагом к консолидации демократических преобразований.

Участники международной конференции высказали **ряд рекомендаций и предложений**, которые с нашей точки зрения могли бы быть включены в программу работ **по дальнейшему усилению роли политических партий в модернизации системы представительной власти:**

во-первых, важно определиться с **формами и методами работы политических партий с депутатами парламента, избранными по партийным спискам**. Отличается ли правовой статус, формы организации работы этих депутатов от правового положения депутатов, избранных по мажоритарной системе. К примеру, следует ли закрепить законодательно положение о необходимости соответствия позиции депутата с партийной линии по различным вопросам парламентской деятельности. Если да, то, какими должны быть механизмы, обеспечивающие реализацию этой нормы.

Проработки требуют вопросы ответственности этой категории депутатов перед политическими партиями, по спискам которых они были избраны. Есть вопросы политико-процессуального характера, в частности организации практики партийного голосования по повестке заседаний парламента с целью формирования единой позиции и др.

во-вторых, активнее и шире практиковать используемые за рубежом **формы и методы работ фракций в парламенте**, в частности, развивать институциональную и кадровую инфраструктуру фракций, путем создания их аппаратов, включающих аналитиков, юристов и специалистов по общественным связям и СМИ;

во-третьих, выработать предложения по усилению роли партийных групп местных кенгашей в осуществлении контроля за эффективностью деятельности органов исполнительной власти регионов. К примеру, в ходе конференции предлагалось наделить партийные группы областных и Ташкентского городского Кенгашей правом представлять Президенту Республики Узбекистан заключение о неудовлетворительной деятельности не только хокима, как это установлено законом, но также должностных лиц соответствующих местных органов исполнительной власти;

в-четвертых, сделать более демократичными, открытыми процессы выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов власти. В частности, установить в законодательстве порядок проведения открытых и альтернативных праймериз. Эта мера обеспечит, как право граждан быть избранными, так и инклюзивность политических партий, усилит политическую конкуренцию и будет способствовать формированию конструктивной оппозиции. Политические партии должны быть узнаваемы народом. В этой связи важно обеспечить соблюдение партийными объединениями в представительных органах власти законодательства об информационной открытости, в том числе в ходе проведения открытых заседаний, информирования населения о своей деятельности.

Шестое. Особое внимание на конференции было уделено **научно-практическим вопросам развития межпарламентских связей**.

В этой связи своеобразную значимость научным дискуссиям по этой проблематике придало то обстоятельство, что конференция проходила сразу же после 150-й Ассамблеи Межпарламентского союза в Ташкенте (5-9 апреля 2025 года).

Принципы, заложенные в принятой на Ассамблее Ташкентской декларации, имели непосредственное отношение к тематике конференции.

В Декларации подчёркивается необходимость «укрепления роли парламентов в обеспечении мира, устойчивого развития и прав человека». Особое внимание уделено вопросам гендерного равенства, климатических изменений и расширения участия парламентов в достижении Целей устойчивого развития. Декларация также акцентирует важность «укрепления межпарламентского диалога и сотрудничества для эффективного реагирования на глобальные вызовы». Именно эти проблемы всесторонне обсуждались на конференции.

На заседании Ассамблеи особо отмечалась роль парламента Узбекистана в осуществляемой, особенно в последние годы, политики открытости и транспарентности внешней политики. Стратегический курс Узбекистана на восстановление дружеских связей с соседними государствами позволил стране решить многие застарелые трансграничные проблемы и противоречия, улучшить ее имидж на международной арене.

Осуществляемые в Узбекистане меры по укреплению основ парламентаризма свидетельствуют о стремлении к построению инклюзивной и прозрачной системы государственной власти, что было особо отмечено участниками конференции.

Вместе с тем, участники международной конференции высказали **ряд предложений и рекомендаций, направленных на дальнейшее углубление межпарламентского сотрудничества.**

В частности, было рекомендовано:

Первое – укреплять двусторонние парламентские связи, в том числе путем:

- развития **двусторонних контактов с ключевыми странами и регионами**: страны Центральной Азии, Россия, Китай, Турция, Европейский Союз и США. Это может включать регулярные визиты парламентариев, создание совместных рабочих групп и проведение консультаций по вопросам, представляющим совместный интерес;

- использования **цифровых технологий для усиления межпарламентского сотрудничества** для проведения онлайн-встреч, форумов и конференций, что позволит улучшить коммуникацию между парламентариями, укрепить сотрудничество и обмен опытом на глобальном уровне;

Второе – укрепить роль Узбекистана в региональных парламентских инициативах в Центральной Азии, в том числе путем:

- развития сотрудничества с парламентами соседних стран, и **инициирования создания постоянных парламентских платформ для обсуждения общих проблем**, таких как безопасность, экология, водные ресурсы, экономика и культура;

- выдвижения парламентских инициатив в области региональной безопасности, в том числе совместная разработка решений по борьбе с транснациональными угрозами, такими как терроризм, наркотрафик и экстремизм.

Третье – дальнейшая активизация участия парламента Узбекистана в международных межпарламентских структурах, в том числе путем:

- **усиления вовлеченности в международные парламентские инициативы по вопросам обеспечения прав человека, демократии и верховенства права.** Это обеспечит прямое участие Узбекистана в глобальных обсуждениях и выработке решений по данным ключевым аспектам международной повестки дня;

- дальнейшего **расширения сотрудничества и участия в руководящих органах организаций межпарламентского сотрудничества.** Особо отмечена необходимость развития межпарламентского взаимодействия Узбекистана, в рамках деятельности Азиатской парламентской ассамблеи, Межпарламентского форума государств Центральной Азии, Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Межпарламентской ассамблеи СНГ и других многосторонних платформ.

Четвертое – усиление дипломатического и информационного присутствия Узбекистана в международной повестке дня, в том числе путем: презентации национальных достижений и инициатив на международных форумах, в том числе в области демократических реформ, прав человека и экономического развития на международных парламентарных форумах, что может повысить авторитет страны на международной арене и доверие со стороны других парламентов;

Пятое – усиление роли и ответственности парламента страны в последовательной реализации, продвижении внешнеполитических инициатив Узбекистана.

Так, на основе инициатив Президента Узбекистана Ш. Мирзиёева, озвученных только с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН (на 72-ой, 75-ой, 76-ой, 80-ой сессиях Генеральной Ассамблеи ООН) были

приняты 10 резолюций по актуальным вопросам глобальной и региональной повестки дня. Среди них резолюции «Просвещение и религиозная толерантность (декабрь 2018г.), «Об объявлении региона Приаралья зоной экологических инноваций и технологий (май 2021 г.) и др.

Узбекистан инициировал резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН «О расширении социально-экономической, политико-правовой и культурно-гуманитарной деятельности женщин Азии» (май 2024 года). Принятие данной резолюции призвано поддержать усилия стран региона по достижению гендерного равенства, улучшению правового статуса женщин и расширению их возможностей в различных сферах жизни и др.

Самое активное участие парламентариев в реализации этих и множества других внешнеполитических инициатив Узбекистана требует всестороннего информационно-аналитического, научного обеспечения. Именно этот вопрос стал предметом широких научных дискуссий на конференции.

Таким образом, прошедшая в апреле 2025 года международная научно-практическая конференция: **«Конституционно-правовые проблемы модернизации системы органов представительной власти: международный опыт для Узбекистана»** затронула наиболее актуальные проблемы, проводимой в стране конституционной реформы. Полученные материалы уже используются в процессе принятия решений, направленных на реформирование представительных органов власти, системы государственного управления. В этом, собственно, и состоит роль науки в осуществлении современных широких общественно-политических преобразований, проводимых в стране под руководством Главы государства.

Вместе с тем, особое значение этого Форума заключается в том, что по его итогам вырисовываются приоритетные направления, целая программа фундаментальных и прикладных экономико-правовых, политико-правовых исследований, над которыми предстоит работать научному сообществу Узбекистана в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Представленные в настоящем сборнике статьи участников конференции являются хорошим вкладом в решение этой задачи.

**VAKILLIK HOKIMIYATI ORGANLARI TIZIMINI MODERNIZATSIYA
QILISHNING KONSTITUTSIYAVIY-HUQUQIY MUAMMOLARI:
O'ZBEKISTON UCHUN XALQARO TAJRIBA**

*Xalqaro ilmiy-amaliy konferensiya materiallari to'plami
(Toshkent, 2025-yil 17-18-aprel)*

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF MODERNIZATION OF
THE SYSTEM OF REPRESENTATIVE AUTHORITIES: INTERNATIONAL
EXPERIENCE FOR UZBEKISTAN**

*Collection of materials of the international scientific-practical conference
(Tashkent, April 17-18, 2025)*

**МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
НА ТЕМУ: «КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ДЛЯ УЗБЕКИСТАНА»**

*Сборник материалов международной научно-практической
конференции
(Ташкент, 17-18 апреля 2025 г.)*

Bosh muharrir
Muharrir

Musahhih
Texnik muharrir
Dizayner

O. Choriyev
Y. Mahmudov
N. Niyaziva
M. Tursunov
U. Sapayev
D. Rajapov

Bosishga ruhsat etildi: 22.11.2025-yil
Bichimi 60x84 1/16. «Times New Roman»
garniturada raqamli bosma usulda chop etildi.
Shartli bosma tabog'i 32,5. Adadi 50. Buyurtma № 22-03

“Dimal” MChJ nashriyoti, 100071,
Toshkent, Huvaydo ko'ch 2A-25.

«IMPRESS MEDIA» MChJ bosmaxonasida chop etildi.
Toshkent shaxri, Qushbegi ko'chasi, 6-uy.