



**FREEDOM
FOR
EURASIA**

Некоторые критические замечания по Проекту Конституционного закона “О Конституции Республики Узбекистан” 2023 г.:

Лейла Назгуль Сейитбек, руководитель проекта, юрист, председатель общественной организации «Свобода Евразии»

Члены рабочей группы

Мартынюк Роман Станиславович, кандидат политических наук, доцент, Учебно-научный институт права им. Я. Малиновского Национального университета «Острожская академия», Украина, г. Острог, e-mail: roman.s.martyniuk@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4469-7762>

Дацюк Алексей Алексеевич, кандидат филологических наук, доцент, Учебно-научный институт права им. Я. Малиновского Национального университета «Острожская академия», Украина, г. Острог, e-mail: 909.stv@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2293-6371>

10 марта 2023 г. Законодательная палата – нижняя палата Олий Мажлиса – парламента Узбекистана приняла постановление № 3017-IV “О проведении референдума Республики Узбекистан по проекту Конституционного закона Республики Узбекистан «О Конституции Республики Узбекистан»”. На том же заседании депутаты Олий Мажлиса одобрили решение провести конституционный референдум 30 апреля 2023 г.

13 марта 2023 г. Конституционный Суд Узбекистана принял постановление о признании соответствующим Конституции Узбекистана решения Законодательной палаты Олий Мажлиса от 10 марта 2023 г. о проведении конституционного референдума 30 апреля 2023 г.

Поскольку, согласно ст. 78 действующей Конституции Узбекистана 1992 г., принятие решения о проведении общенационального референдума в Узбекистане и назначение даты его проведения относятся к совместному ведению Законодательной палаты и Сената – нижней и верхней палат Олий Мажлиса, вопрос о проведении конституционного референдума по проекту Конституционного закона “О Конституции Республики Узбекистан” был также рассмотрен в Сенате Олий Мажлиса. 14 марта 2023 г. Сенат на своем пленарном заседании одобрил проект Конституционного закона и принял решение о проведении референдума 30 апреля 2023 г.

Хотя, согласно ч. 2 ст. 78 Конституции Узбекистана, принятие конституционных законов относится к совместному ведению Законодательной палаты и Сената, существует и альтернативный порядок внесения изменений в Конституцию, предусмотренный ст. 127 Конституции. Этот порядок предполагает принятие конституционных изменений на референдуме. Именно такой способ, по предложению Президента Узбекистана Шавката Мирзиёева – инициатора конституционной реформы, был избран для принятия проекта Конституционного закона “О Конституции Республики Узбекистан” для придания ему большей легитимности. Такой способ принятия Конституционного закона, сознательно предложенный Президентом Узбекистана, соответствует определению конституции как акта учредительной власти народа.

Проект конституционного закона содержит новую редакцию Конституции Узбекистана и предусматривает внесение изменений в большинство положений действующей Конституции Узбекистана. Конституционный закон увеличивает количество статей в Основном Законе Узбекистана со 128 до 155. В целом изменения претерпели 65 % конституционного текста.

В процессе разработки и принятия проекта Конституционного закона властвующие субъекты, объясняя мотивы своих действий, заявляли о необходимости адаптировать Конституцию к требованиям “Нового Узбекистана” и усилить защиту прав человека. Они утверждали, что новая редакция Конституции закладывает основы социальной, демократически-правовой и действительно народной государственности, станет важным фактором улучшения благосостояния населения, дальнейшего повышения уровня защиты прав и интересов, достоинства человека и либерализации всех сфер жизни, а также знаменует новый период в развитии страны.

Насколько отвечает вынесенный на референдум документ официально задекларированным целям конституционной реформы?

Хотя проект Конституционного закона содержит ряд прогрессивных положений, связанных с улучшением правового статуса личности, в частности, расширением конституционного каталога прав и закреплением их юридических гарантий, в нем имеются и проблемные положения, противоречащие принципам “классического” конституционализма. Эти положения в основном регламентируют организацию государственной власти.

Ст. 11 новой редакции Конституции Узбекистана гласит: “Система государственной власти Республики Узбекистан основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную”. В п. 6 ст. 93 Конституции упомянуто такое совместное полномочие Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса как “определение системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Узбекистан”. Декларирование разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви очевидно некорректно. Целесообразно закрепление самого принципа разделения государственной власти, однако отдельные органы государственной власти, как, например, Президент Узбекистана или Конституционный Суд Узбекистана невозможно отождествить ни с одной из перечисленных в ст. 11 ветвей власти. Буквальное понимание п. 6 ст. 93 новой редакции Конституции Узбекистана предусматривает, что законодательная компетенция Олий Мажлиса не распространяется на определение конституционно-правового статуса органов государственной власти, не относящихся к упомянутой триаде властей.

Проблемной является ст. 85 новой редакции Конституции Узбекистана, ч. 1 которой гласит: “Суверенная Республика Каракалпакстан входит в состав Республики Узбекистан”. Это конституционное положение не более, чем юридическая фикция. Суверенитетом обладают только подлинные государства, а не автономные политические образования в составе унитарного государства. Суверенитет, имея неделимый характер, принадлежит только Узбекскому государству в целом, а не его административно-территориальной единице – Каракалпакстану. В ст. 83 новой редакции Конституции Узбекистана непосредственно указано, что “Республика Узбекистан состоит из областей, районов, городов, поселков, кишлаков, аулов, а также Республики Каракалпакстан”.

Сама сущность государственного суверенитета как свойства (атрибута) государственной власти состоит в ее верховенстве по отношению к любой другой власти внутри страны и ее независимости от любой другой власти за ее пределами. Поэтому суверенитет Узбекистана исключает суверенитет Каракалпакстана и наоборот. Государственный суверенитет свидетельствует о полновластии государства в пределах его территории. Если суверенитетом владеет государство Узбекистан, в пределах его территории никакой другой субъект суверенитетом владеть не может. Упоминание же в конституционном тексте о суверенитете Республики Каракалпакстан указывает на якобы параллельное существование суверенитета Узбекского государства в целом и суверенитета его административно-территориальной составляющей – Каракалпакстана. На призрачность суверенитета Каракалпакстана указывает и ч. 2 ст. 85 новой

редакции Конституции Узбекистана: “Суверенитет Республики Каракалпакстан охраняется Республикой Узбекистан”. Отсутствие у Каракалпакстана средств обеспечения собственного суверенитета свидетельствует, что его невозможно считать суверенным государством.

Об отсутствии у Каракалпакстана собственного суверенитета свидетельствуют и положения ч. 1 ст. 22 новой редакции Конституции Узбекистана о том, что в “Республике Узбекистан устанавливается единое для всей территории республики гражданство”, а также ст. 87 о том, что “Законы Республики Узбекистан обязательны и на территории Республики Каракалпакстан”.

С отсутствием у Каракалпакстана реального суверенитета диссонирует наличие у Каракалпакстана собственной Конституции (ст. 85 новой редакции Конституции Узбекистана). Конституция – акт учредительной власти народа, который, согласно ч. 1 ст. 7 новой редакции Конституции Узбекистана, является единственным источником государственной власти. Следовательно, только народ Узбекистана – коллективный суверен и субъект учредительной власти – имеет право принимать конституцию. Об этом исключительном праве народа Узбекистана говорится в заключительном положении Преамбулы к Конституции Узбекистана.

С вопросом о суверенитете Каракалпакстана связано положение ст. 89 новой редакции Конституции Узбекистана о том, что “Республика Каракалпакстан владеет правом выхода из состава Республики Узбекистан на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана”. Цитируемое конституционное положение очевидно противоречит положению ст. 1 новой редакции Конституции Узбекистана о суверенном характере Узбекского государства и ч. 2 ст. 3 Конституции о том, что “государственная граница и территория Узбекистана неприкосновенны и неделимы”. Имманентной составляющей категории государственного суверенитета является принцип территориальной целостности государства. Суверенитет Узбекистана распространяется на всю его территорию и ни одна часть этой территории не может провозгласить себя независимой от суверенной власти Узбекского государства. Представляется по крайней мере странным, что население административно-территориальной единицы – Каракалпакстана – может осуществлять разделение территории Узбекистана. Даже субъекты федерации – квазигосударственные образования – не обладают суверенитетом и вследствие этого лишены права сепарации – права выхода из состава федеративного государства. Такое право противоречило бы принципу народного суверенитета и принципу государственного суверенитета. В условиях реального суверенитета Узбекского государства только народ Узбекистана, который согласно ч. 1 ст. 7 Конституции Узбекистана, “является единственным источником государственной власти”, может путем своего непосредственного волеизъявления на общенациональном референдуме решать вопрос о территориальных изменениях в Узбекистане.

Согласно п. 7 ст. 93 новой редакции Конституции Узбекистана, к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса относятся “принятие в состав Республики Узбекистан новых государственных образований и утверждение решений о выходе их из состава Республики Узбекистан”. Неясно, как это конституционное положение соотносится с положением ст. 89 о праве Каракалпакстана выйти из состава Узбекистана на основании “всеобщего референдума народа Каракалпакстана”.

В п. 1 ст. 93 новой редакции Конституции Узбекистана определено, что “к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан относятся ... принятие Конституции Республики Узбекистан...”.

Наделение парламента правом принимать новую конституцию с точки зрения теории народного суверенитета неприемлемо. Согласно этой теории, конституцию должен принимать субъект учредительной власти – народ. Первичная учредительная власть народа, воплощенная в актах конституционного значения, определяет принципы организации и функционирования установленных ею властей. С этой точки зрения учредительная власть является непосредственным народным волеизъявлением, тогда как деятельность соответствующих органов государства можно считать опосредованной формой реализации учредительной власти народа. Это объясняет, в частности, почему акты, которые являются результатом нормотворческой деятельности

“установленных” властей, имеют меньшую юридическую силу, чем акты учредительной власти народа.

Устоявшееся понимание феномена учредительной власти народа признает за парламентом только возможность внесения изменений и дополнений в конституцию (принятие ее новой редакции). Упомянутое право парламент реализует со строгим соблюдением предусмотренной конституцией процедуры (конституционного порядка внесения изменений и дополнений в основной закон). Отсюда – понятия первичной учредительной власти и институциональной (делегированной) учредительной власти. Институциональная учредительная власть производна от первичной учредительной власти: если результатом осуществления первичной учредительной власти в форме непосредственного народного волеизъявления на референдуме или деятельности конституанты обычно является разработка и принятие конституции, то институциональная (делегированная) учредительная власть применяется для последующих частичных изменений конституции уполномоченным субъектом – парламентом. Принимая конституционные законы – законы о внесении изменений в конституцию, – парламент в предусмотренных конституцией случаях и порядке действует как орган учредительной власти. Принятие парламентом конституционных законов – единственная известная для демократических государств форма осуществления институциональной (делегированной) учредительной власти народа.

С точки зрения концепции учредительной власти народа вступление конституции в силу вследствие ее принятия парламентом – одной из “установленных” властей – следует рассматривать как попытку отстранить народ от возможности осуществления принадлежащей ему первичной учредительной власти. Первичная учредительная власть, результатом которой как раз и является принятие новой конституции, неотчуждаема от ее источника – народа. Только народ – субъект первичной и верховной по своему характеру учредительной власти, может реализовать ее посредством конституанты – специально созданного для разработки и принятия конституции коллегиального органа, либо путем своего непосредственного волеизъявления на референдуме. Напротив, приобретение конституцией юридической силы в результате ее принятия парламентом, чьи полномочия производны от учредительного волеизъявления народа, с точки зрения идеи учредительной власти народа неприемлемо.

Положение п. 1 ст. 93 новой редакции Конституции Узбекистана о праве палат Олий Мажлиса принимать новую Конституцию Узбекистана является, по сути, материализованным нормативным пережитком советской концепции верховенства советов. Упомянутая концепция обосновывала идею полновластия советов и, в частности, право высшего органа власти в системе представительных органов – советов, принимать конституцию. При таком подходе, однако, конституцию воспринимали не как акт учредительной власти народа, а как “основной закон” – акт высшей юридической силы, принятый верховным органом государственной власти. Такое понимание конституции было альтернативным тому, что следует из теории “классического” конституционализма.

Согласно п. 1 ст. 93 новой редакции Конституции Узбекистана, совместная компетенция палат Олий Мажлиса охватывает не только принятие новой Конституции Узбекистана, но и “внесение в нее изменений и дополнений”. В то же время, согласно п. 2 ст. 93 новой редакции Конституции Узбекистана, к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса принадлежит “принятие конституционных законов, законов Республики Узбекистан, внесение в них изменений и дополнений”.

Во-первых, непонятно, в чем разработчики новой редакции Конституции Узбекистана видят разницу между такими полномочиями Олий Мажлиса, как “внесение изменений и дополнений” в Конституцию Узбекистана и “принятие конституционных законов”? С точки зрения концепции учредительной власти народа, внесение любых изменений и дополнений в конституцию парламент может осуществлять исключительно путем принятия конституционных законов. По сути, принятие конституционных законов – единственно возможная форма ревизии конституционного текста парламентом. Поэтому в п. 1 и п. 2 ст. 93 проекта Конституционного закона говорится фактически

о том же полномочии Олий Мажлиса. Во-вторых, особенность юридической природы конституционных законов как актов учредительной власти народа состоит в том, что после своего принятия и вступления в силу они интегрируются в конституционный текст и образуют с конституцией одно целое. Вступление конституционного закона в силу влечет за собой изменения в конституционном тексте, то есть появление новой редакции конституции. Невозможно внести изменения и дополнения в действующие конституционные законы, ведь действующие конституционные законы прекращают собственное существование как структурно отделенного от конституции нормативного акта. Приведенное понимание юридической природы конституционных законов согласуется с положениями ст. 154 новой редакции Конституции Узбекистана, которая гласит: “Изменения и дополнения в Конституцию Республики Узбекистан вносятся конституционным законом, принятым большинством, не менее чем двумя третями от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или референдумом Республики Узбекистан”. Также в главе шестой новой редакции Конституции Узбекистана “Порядок изменения Конституции” неоднократно говорится о Конституции Республики Узбекистан “в редакции этого Конституционного закона”.

Конституционный закон “О Конституции Республики Узбекистан” закрепляет эклектическую форму правления, сочетающую признаки президентской и смешанной республик. Чертами смешанной республики следует считать право Законодательной палаты Олий Мажлиса рассматривать и одобрять по представлению Президента кандидатуры Премьер-министра и других членов Кабинета Министров (правительства Узбекистана) (пп. 3 и 5 ст. 94 новой редакции Конституции Узбекистана); конституционное положение о том, что Президент Узбекистана “обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти” (ст. 105 новой редакции Конституции Узбекистана); парламентскую ответственность Кабинета Министров Узбекистана (ст. 119 новой редакции Конституции Узбекистана).

Однако форму правления, учрежденную Конституционным законом “О Конституции Республики Узбекистан”, определить как смешанную республиканскую невозможно. Такие сущностные институты смешанной республики, как парламентская инвеститура правительства, парламентская ответственность правительства, контрассигнация актов президента членами правительства, дуализм исполнительной власти в новой редакции Конституции Узбекистана существенно искажены или не предусмотрены вообще. Новая редакция Конституции Узбекистана гипертрофирует конституционный статус Президента Узбекистана и камуфлирует факт его превращения из главы государства в главу исполнительной власти.

Новая редакция Конституции Узбекистана не устанавливает классическую форму парламентской инвеституры правительства. Парламентская инвеститура правительства предусматривает одобрение парламентом программы деятельности высшего органа исполнительной власти как условие его полномочности. Положительный результат голосования в парламенте по программе деятельности правительства является фактически одобрением и состава правительства. Прохождение вновь сформированным правительством парламентской инвеституры свидетельствует, что оно получило от законодательного органа доверие, обрело легитимность и может приступить к выполнению программы своей деятельности. Парламентская инвеститура правительства также предусматривает, что основу программы его деятельности составляют положения коалиционного соглашения об формировании парламентского большинства. В дальнейшем неэффективность или несоответствие политики правительства программе его деятельности дают основания для привлечения его к парламентской ответственности. Следовательно, парламентская инвеститура правительства гарантирует принципиальное участие парламента в процессе формирования правительства и является важным инструментом влияния парламента на исполнительную власть.

При условии парламентской инвеституры правительства президент вынужден принять во внимание расстановку политических сил в парламенте и назначить на должность премьер-министра лицо, пользующееся поддержкой парламентского большинства и способное сформировать

правительство, программа и состав которого будут одобрены парламентом. Президент не может назначить премьер-министром лицо, имеющее низкие шансы пройти инвеституру в парламенте, поскольку это спровоцирует политический кризис. Такого механизма новая редакция Конституции Узбекистана не предусматривает. В целом, Конституционный закон “О Конституции Республики Узбекистан” скорее имитирует, чем гарантирует парламентский способ формирования правительства. Процедуру формирования Кабинета Министров Узбекистана регламентирует ст. 118 новой редакции Конституции Узбекистана. Согласно ч. 6 этой статьи, “члены Кабинета Министров Республики Узбекистан назначаются на должность Президентом Республики Узбекистан после одобрения их кандидатур Законодательной палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан”. Согласно ч. 1 ст. 118 Конституции, Президент представляет кандидатуру Премьер-министра для рассмотрения и одобрения Законодательной палатой “после проведения консультаций со всеми фракциями политических партий в течение месяца после избрания должностных лиц и формирования органов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан или в течение месяца после освобождения от должности либо отставки Премьер-министра, действующего состава Кабинета Министров”. “Кандидат на должность Премьер-министра во время рассмотрения его кандидатуры в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан, – указано в ч. 3 ст. 118 Конституции – представляет программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу”. В то же время, Конституция непосредственно не устанавливает требование одобрения Законодательной палатой Олий Мажлиса программы деятельности Кабинета Министров как условия его полномочности. Принципиально искажает сущность парламентского способа формирования правительства положение ч. 5 ст. 118, которое устанавливает: “В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур на должность Премьер-министра Президент Республики Узбекистан назначает Премьер-министра и вправе распустить Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан”. Цитируемое положение свидетельствует, что последнее слово в процедуре формирования Кабинета Министров принадлежит Президенту. Несогласие Законодательной палаты с позицией Президента по кандидатуре на должность Премьер-министра и составу Кабинета Министров вообще означает, что Президент получает правовое основание сформировать Кабинет Министров самостоятельно и прекратить полномочия Законодательной палаты. Поскольку трехкратный отказ Законодательной палаты одобрить предложенную Президентом кандидатуру на должность Премьер-министра может повлечь за собой прекращение полномочий самой нижней палаты, естественно, что она не будет провоцировать такое развитие событий.

Отсутствие полноценной парламентской инвеституры Кабинета Министров дает основания полагать, что Президент Узбекистана, опираясь на поддержку пропрезидентского большинства Законодательной палаты или без такой поддержки, будет формировать состав правительства по своему усмотрению.

Согласно ч. 7 ст. 118 новой редакции Конституции Узбекистана, “Президент Республики Узбекистан вправе отправить в отставку Премьер-министра, действующий состав или члена Кабинета Министров Республики Узбекистан”, а согласно п. 16 ст. 109 Конституции, Президент Узбекистана “приостанавливает, отменяет акты республиканских органов исполнительной власти и хокимов; вправе председательствовать на заседаниях Кабинета Министров Республики Узбекистан”. Очевидно, что ответственность перед Президентом Узбекистана членов Кабинета Министров, безоговорочное право Президента отменять правительственные акты и его право председательствовать на заседаниях Кабинета Министров обуславливают административную зависимость членов правительства от главы государства, следовательно – превращение последнего в фактического главу исполнительной власти.

Административное подчинение Кабинета Министров Узбекистана Президенту Узбекистана устраняет такой принципиальный отличительный признак смешанной республики, как дуализм исполнительной власти. Отсутствие конституционно установленного дуализма исполнительной власти не позволяет классифицировать форму правления как смешанную республиканскую. В

исследуемой форме правления дуализм исполнительной власти полностью преодолен в пользу Президента.

9 марта 2023 г. на очередном заседании Законодательной палаты Олий Мажлиса во время рассмотрения вопроса о проведении референдума по проекту Конституционного закона “О Конституции Республики Узбекистан” официально было провозглашено, что “обновляемая Конституция направлена на создание сильного парламента, компактного и ответственного правительства, а также независимой и справедливой судебной системы для построения служащего народу государства”. Очевидно, что цитируемая декларация намерений разработчиков новой редакции Конституции Узбекистана безосновательна. Формально, согласно ст. 105 новой редакции Конституции Узбекистана, Президент является лишь главой государства и не возглавляет правительство, а в соответствии с ч. 1 ст. 114 Конституции, “исполнительную власть осуществляет Кабинет Министров Республики Узбекистан”. Однако полностью ослабленные институциональные связи Олий Мажлиса с Кабинетом Министров и административное подчинение правительства Президенту будут порождать безответственность власти в целом, поскольку позволят Президенту усиливать собственную легитимность за счет успехов правительственной политики и в то же время, в случае провала собственного политического курса, – перекладывать политическую ответственность на Кабинет Министров. Имитация парламентского способа формирования правительства и политическая ответственность Кабинета Министров Узбекистана за результаты реализации политического курса не парламентского большинства, а Президента Узбекистана противоречат логике организации государственной власти в смешанной республике.

Смешанная республика приобретает легитимность вследствие соответствия сути и результатов правительственной политики программным принципам блока партий, образующих большинство в парламенте. Упрощенно схему этой легитимации можно изобразить так: избиратели отдают голоса за политические силы, которые, получив по результатам выборов большинство мандатов в парламенте, формируют правительство. Состав и программа деятельности правительства отражают, соответственно, состав и политическую платформу парламентского большинства. Правительство фактически осуществляет курс, не только одобренный парламентским большинством, но и такой, который является средством реализации в государственной политике программных основ победивших на выборах партий. Поскольку программные основы этих политических партий, воплощенные в правительственной политике, выражает интересы большей части общества, соответствие результатов правительственной политики ожиданиям избирателей обеспечивает легитимность смешанной республики. Выборы же здесь – важнейший инструмент ответственности партий за результаты правительственной политики: избиратели вознаграждают успешную политику властвующих партий, вновь поддерживая их в ходе голосования, или, наоборот, отказывают им в поддержке в случае неуспешности их политики. Ничего подобного описанному механизму легитимации формы правления новая редакция Конституции Узбекистана не предусматривает.

Согласно ч. 3 ст. 116 новой редакции Конституции Узбекистана, “действующий Кабинет Министров слагает свои полномочия перед вновь избранным Олий Мажлисом Республики Узбекистан”. Взятое отдельно, не в связи с другими конституционными нормами, это конституционное положение можно считать свидетельством наличия производного от состава парламентского большинства состава правительства и соответствия программы деятельности правительства программным принципам фракций парламентского большинства. Однако конституционное положение о сложении Кабинетом Министров полномочий перед вновь избранным Олий Мажлисом, помимо прочих конституционных норм, устанавливающих административную зависимость правительства от Президента, нивелирует положение ст. 114 о том, что “Кабинет Министров осуществляет свою деятельность в рамках основных направлений деятельности исполнительной власти, определяемых Президентом Республики Узбекистан”. Роль Президента как настоящего главы исполнительной власти отражают также положения п. 7 ст. 109

новой редакции Конституции Узбекистана о том, что Президент “образует и упраздняет министерства и другие республиканские органы исполнительной власти с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан”; п. 15 ст. 109 о праве Президента назначать и увольнять председателей (хокимов) областных государственных администраций и города Ташкента; п. 16 ст. 109 о праве Президента председательствовать на заседаниях Кабинета Министров. Следовательно, согласно новой редакции Конституции Узбекистана, ни состав Кабинета Министров, ни программа его деятельности реально не связаны с результатами парламентских выборов. Кабинет Министров Узбекистана является “командой президента” и через систему подчиненных ему органов исполнительной власти обеспечивает реализацию предвыборной программы Президента Узбекистана.

Системный анализ норм новой редакции Конституции Узбекистана об организации государственной власти дает основания сделать вывод, что предусмотренная конституцией форма правления не создает принципиально важных институциональных связей между Олий Мажлисом и Кабинетом Министров, а потому не обеспечивает политическим партиям реального эффективного влияния на исполнительную власть. Согласно новой редакции Конституции Узбекистана, победившие на выборах и образовавшие парламентское большинство политические партии лишены возможности определять состав Кабинета Министров и содержание программы его деятельности, а потому не могут воплотить в правительственной политике свои предвыборные обязательства и таким образом получить от избирателей кредит доверия на следующих парламентских выборах.

Новая редакция Конституции Узбекистана существенно усложняет процедуру парламентской ответственности правительства, требуя принятия решения об отставке Кабинета Министров Узбекистана не простым, а квалифицированным большинством в две трети от конституционного состава Законодательной палаты Олий Мажлиса. К тому же, даже в случае принятия решения об отставке Кабинета Министров большинством в две трети от конституционного состава Законодательной палаты Олий Мажлиса, полномочия правительства прекращает своим решением Президент Узбекистана. В ст. 119 установлено: “Вотум недоверия Премьер-министру считается принятым, если за него проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. В этом случае Президент Республики Узбекистан принимает решение об освобождении Премьер-министра от должности. При этом весь состав Кабинета Министров Республики Узбекистан уходит в отставку вместе с Премьер-министром”. Следовательно, ст. 119 не дает ответа на вопрос о том, какими будут последствия выражения Законодательной палатой Олий Мажлиса вотума недоверия Премьер-министру, если Президент Узбекистана не примет решение об освобождении Премьер-министра от должности.

Новая редакция Конституции Узбекистана учреждает своеобразный заместитель индивидуальной парламентской ответственности министров правительства. Ч. 8 ст. 118 гласит: “Законодательная палата Олий Мажлиса Республики Узбекистан вправе заслушивать отчет члена Кабинета Министров Республики Узбекистан по вопросам его деятельности. По итогам заслушивания отчета члена Кабинета Министров Законодательная палата вправе внести на рассмотрение Президента Республики Узбекистан предложение о его отставке”. Следовательно, Законодательная палата лишена возможности самостоятельно прекращать полномочия министров Кабинета Министров.

В предусмотренной новой редакцией Конституции Узбекистана форме правления отсутствие парламентской инвеституры правительства дополняет отказ от института контрассигнатуры – требования скрепления соответствующих актов президента подписями членов правительства.

Контрассигнация актов президента членами правительства – принципиальный признак парламентарной и смешанной республик. В этих формах правления контрассигнация актов президента членами правительства свидетельствует о признании со стороны правительства

конституционности и целесообразности издания определенного акта президента, его соответствия политическому курсу правительства. К тому же контрассигнация обеспечивает соблюдение акта обоими участвующими в нем субъектами – президентом и премьер-министром. В то же время, контрассигнация актов президента членами правительства является формой своеобразного взаимоконтроля президента и правительства, осуществляемого в процессе соответствующего нормотворчества.

Следовательно, в парламентской и смешанной республиках контрассигнация актов президента членами правительства – это элемент системы сдержек и противовесов, посредством которого премьер-министр и (или) профильный министр ограничивают нормотворчество президента, тем самым препятствуют его возможным злоупотреблениям в исполнительной сфере. В отличие от парламентской формы правления, в которой в контрассигнации нуждаются все, за отдельными исключениями акты главы государства, в смешанной республике контрассигнация актов президента членами правительства призвана обеспечить согласованное взаимодействие главы государства с правительством в сферах совместной компетенции этих субъектов. Поэтому здесь объектом контрассигнации являются только те акты президента, реализацию которых обеспечивает правительство. Однако новая редакция Конституции Узбекистана не наделяет членов Кабинета Министров правом контрассигновать акты Президента, что полностью соответствует их административному подчинению главе государства.

Согласно официальным заявлениям, новая редакция Конституции Узбекистана призвана, помимо прочего, достичь “эффективного функционирования системы сдержек и противовесов”. Система сдержек и противовесов обречена на неэффективность, а отдельные ее элементы приобретают характер юридической фикции, если она не сбалансирована. Асимметрия системы сдержек и противовесов приводит к давлению более сильного органа власти на более слабого. Уравновешивание возможностей взаимовлияния высших органов государства – принципиальное условие организации системы сдержек и противовесов. Игнорирование этого условия разрушает систему сдержек и противовесов, влечет за собой опасность деградации государственности до состояния политического моноцентризма. Говорить о симметричности учрежденной новой редакцией Конституции Узбекистана системы сдержек и противовесов невозможно. Выразительными чертами этой системы являются совершенно фрагментарные средства влияния Олий Мажлиса на Президента Узбекистана и полное отсутствие средств воздействия на Президента со стороны Кабинета Министров.

Новая редакция Конституции Узбекистана закрепляет право Президента досрочно прекращать полномочия Олий Мажлиса. Дискреционное право президента досрочно прекращать полномочия парламента (его нижней палаты) является одним из отличительных признаков смешанной республики. В смешанной республике перечень оснований реализации президентом права досрочно прекращать полномочия парламента (его нижней палаты) должен быть неограниченным, поскольку главное предназначение этого права – служить средством разрешения политического кризиса, связанного с противостоянием президенту парламентско-правительственного блока. В новой редакции Конституции Узбекистана предусмотрена возможность досрочного роспуска Президентом Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса “в случае возникновения в составе Законодательной палаты или Сената непреодолимых разногласий, ставящих под угрозу их нормальное функционирование, или неоднократного принятия ими решений, противоречащих Конституции Республики Узбекистан, а также возникновения непреодолимых разногласий между Законодательной палатой и Сенатом, ставящих под угрозу нормальное функционирование Олий Мажлиса Республики Узбекистан” (ст. 111). Также ч. 5 ст. 118 Конституции предусматривает возможность досрочного прекращения полномочий Законодательной палаты в случае трехкратного отклонения ею поданных Президентом кандидатур на должность Премьер-министра. Очевидно, что досрочное прекращение полномочий Законодательной палаты из-за ее нежелания одобрить предложенные Президентом кандидатуры на должность Премьер-министра не соответствует логике организации государственной власти в

смешанной республике. В то же время, свойственное смешанной республике дискреционное право президента прекращать полномочия парламента (его нижней палаты) становится лишним в условиях решающего влияния главы государства на отбор состава правительства и определение его политического курса. Очевидно, что конституционные основания, по которым Президент Узбекистана прекращает полномочия палат Олий Мажлиса, не касаются разрешения конфликта между ним и парламентско-правительственным блоком. Такого блока в учрежденной новой редакцией Конституции Узбекистана форме правления и не существует.

Предусмотренная Конституционным законом “О Конституции Республики Узбекистан” форма правления, несмотря на свое очевидное сходство с президентской республикой, не тождественна и ей. У нее отсутствует “жесткое” разделение властей и наличествуют нетипичные для президентской республики признаки, прежде всего такие полномочия Президента Узбекистана, как право законодательной инициативы и право досрочно прекращать полномочия палат Олий Мажлиса. “Жесткость” разделения властей, являющаяся принципиальным условием классификации формы правления как президентской республики, не предусматривает наделение президента упомянутыми полномочиями.

Ст. 99 новой редакции Конституции Узбекистана, регламентирующая законодательный процесс в Олий Мажлисе, устанавливает, в частности, порядок преодоления вето Президента палатами Олий Мажлиса и обязанность Президента промульгировать закон в случае преодоления палатами президентского вето. В чч. 9-10 ст. 99 закреплено: “Президент Республики Узбекистан вправе возратить закон со своими возражениями в Олий Мажлис Республики Узбекистан. В случае одобрения закона в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан закон подлежит подписанию Президентом Республики Узбекистан в течение четырнадцати дней и обнародованию”. Определенный новой редакцией Конституции Узбекистана порядок преодоления вето главы государства и вступления закона в силу создает для Президента Узбекистана возможность, игнорируя факт преодоления его вето, остановить законодательный процесс на стадии промульгации закона. После того, как Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса преодолеют вето Президента, глава государства может отказаться подписать и обнародовать закон. В таком случае, поскольку согласно ч. 11 ст. 99, “опубликование законов и иных нормативно-правовых актов является обязательным условием их применения”, законодательный процесс будет прекращен. Прекращение Президентом Узбекистана законодательного процесса на стадии промульгации закона возможно, поскольку новая редакция Конституции Узбекистана не предусматривает какой-либо формы конституционно-правовой ответственности главы государства.

В ст. 113 новой редакции Конституции Узбекистана установлено: “Президент Республики Узбекистан, ушедший в отставку по истечении своих полномочий, занимает пожизненно должность члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан”. Согласно ч. 3 ст. 104 новой редакции Конституции Узбекистана, привлечение сенатора к уголовной ответственности, задержание, арест или применение к нему мер административной ответственности возможны только с согласия Сената. Поэтому цитируемое конституционное положение следует считать нормативной гарантией неприкосновенности экс-президентов Узбекистана.

В ст. 106 Конституционного закона “О Конституции Республики Узбекистан” закреплено: “Президентом Республики Узбекистан может быть избран гражданин Республики Узбекистан не моложе тридцати пяти лет, свободно владеющий государственным языком, постоянно проживающий на территории Узбекистана не менее 10 лет непосредственно перед выборами. Одно и то же лицо не может быть Президентом Республики Узбекистан более двух сроков подряд. Президент Республики Узбекистан избирается гражданами Республики Узбекистан на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на семь лет. Порядок выборов Президента Республики Узбекистан определяется законом”. Эта статья дословно воспроизводит ст. 90 действующей редакции Конституции Узбекистана, за исключением

положения о сроке полномочий Президента Узбекистана. Действующая редакция Конституции Узбекистана устанавливает пятилетний срок полномочий Президента.

Увеличение срока полномочий Президента Узбекистана с пяти до семи лет – вполне регрессивная новелла. Семилетний срок полномочий президента плохо согласуется с идеей его ответственности перед народом, отраженной в ст. 2 новой редакции Конституции Узбекистана. Неуспешность политики президента, которая не может быть основанием импичмента, – слишком большая цена за длительный срок его полномочий. Вместе с тем, очевидная успешность политики президента является предпосылкой его переизбрания на новый срок. Оптимальный срок пребывания президента в должности – четыре-пять лет. Такой срок полномочий, а также конституционный запрет на занятие одним лицом поста президента более двух сроков подряд предотвращают превращение его власти в многолетнюю единоличную диктатуру. Упомянутые ограничения безусловно лучше, чем запрет переизбрания или возможность неограниченного переизбрания президента.

Четырёх-пятилетний срок полномочий президента – устоявшаяся современная норма для развитых республик. Здесь стоит упомянуть о французском новейшем опыте. До 2000 г. срок полномочий Президента Франции составлял 7 лет. В сентябре 2000 г. путём референдума срок его полномочий был ограничен 5 годами.

Главный эффект от изменения конституционных положений о сроке полномочий Президента Узбекистана – не в увеличении продолжительности полномочий Президента, а в том, что изменение этих положений стало технико-юридическим средством “обнуления” всего времени пребывания в должности Президента Узбекистана Шавката Мирзиёева. После вступления в силу конституционных изменений срок полномочий Президента Узбекистана Шавката Мирзиёева увеличивается до семи лет и исчисление этого срока начинается с момента официального объявления положительного результата референдума.

Отдельного внимания заслуживает такая черта учрежденной новой редакцией Конституции Узбекистана формы правления, как отсутствие института импичмента. В современных республиках импичмент – единственная, за редчайшими исключениями, форма конституционно-правовой ответственности президента. Поэтому, учитывая отсутствие в исследуемой форме правления института импичмента, корректно утверждать, что Президент Узбекистана – должностное лицо, на которое не распространяется конституционно-правовая ответственность. Сильная власть президента должна предусматривать его пропорциональную конституционно-правовую ответственность. Однако новая редакция Конституции Узбекистана совмещает огромный объем полномочий Президента Узбекистана с его полной политической и юридической безответственностью. Этот факт совершенно диссонирует с официально декларируемым намерением “усилить ... механизмы сдержек и противовесов в ветвях власти”.

Согласно п. 11 ст. 109 новой редакции Конституции Узбекистана, Президент “назначает на должность с одобрения Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан Генерального прокурора Республики Узбекистан, председателя Счетной палаты Республики Узбекистан и освобождает их от должности”, а согласно п. 12 ст. 109 – “назначает на должность после консультаций с Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан председателя Службы государственной безопасности Республики Узбекистан и освобождает его от должности”. Президент также назначает и освобождает от должности по представлению Высшего судейского совета председателей и заместителей председателей судов областей и города Ташкента, председателя Военного суда (п. 14 ст. 109 новой редакции Конституции Узбекистана).

Определяющей является роль Президента в процессе формирования состава Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего судейского совета, а также в назначении на должность председателя правления Центрального банка, руководителя республиканского органа противодействия коррупции и руководителя республиканского антимонопольного органа, поскольку соответствующие назначения Сенат Олий Мажлиса осуществляет по представлению главы государства (п. 13 ст. 109 новой редакции Конституции Узбекистана).

Одной из деструктивных черт принятой на постсоветском пространстве президентализированной формы правления является наделение определенных органов государственной власти не свойственными им функциями и полномочиями. В частности, согласно п. 8 ст. 109 новой редакции Конституции Узбекистана, Президент Узбекистана “представляет Сенату Олий Мажлиса Республики Узбекистан кандидатуру для избрания на должность Председателя Сената”.

В ст. 10 новой редакции Конституции Узбекистана указано, что “от имени народа Узбекистана могут выступать только избранные им Олий Мажлис и Президент Республики Узбекистан”. Согласно устоявшимся в теории конституционного права представлениям, только парламент, избранный всем избирательным корпусом, представляет всех граждан государства, но парламент не может представлять государство и олицетворяет только законодательную ветвь власти. В то же время, президент как глава государства осуществляет верховное представительство государства в целом, а не отдельной ветви власти. Глава государства – президент, однако, не может представлять весь народ, поскольку избран только его частью. Если результат голосования на выборах президента определяет мажоритарная система относительного большинства, то упомянутая часть может составлять и абсолютное меньшинство от числа участников голосования.

Согласно п. 2 ст. 133 новой редакции Конституции Узбекистана, Президент Узбекистана подписывает конституционные законы. Принципиальное отличие конституционных законов от обычных законов состоит в том, что принятие парламентом последних является формой нормотворческой деятельности государства. Отсюда – упрощенная процедура принятия обычных законов и факультативность конституционного контроля, осуществляемого к ним. Внесение изменений в конституцию или принятие конституционных законов является формой осуществления учредительной власти народа. По своим юридическим характеристикам (юридической природе и юридической силе) конституционные законы ничем не отличаются от конституции. Поэтому глава государства не может применять к конституционным законам право вето или право промульгации. Наделение президента правом промульгации конституционных законов означает, что возможность реализации учредительной власти народа оказывается зависимой от волеизъявления одной из “установленных” властей, чьи полномочия производны от верховной учредительной власти народа.

Ст. 98 новой редакции Конституции Узбекистана наделяет правом законодательной инициативы Конституционный Суд Узбекистана и Верховный Суд Узбекистана. По общему правилу, конституции развитых государств не наделяют правом законодательной инициативы суды и органы конституционной юрисдикции. Считается, что наделение этих субъектов правом законодательной инициативы провоцирует их превращение в активных участников политического процесса. Очевидно также и то, что реализация Конституционным Судом Узбекистана права законодательной инициативы неизбежно повлечет за собой ситуацию, когда орган конституционной юрисдикции будет вынужден осуществить проверку конституционности закона, разработчиком которого он сам и был. В такой ситуации возникнет проблема “судейства по собственному делу” и гарантировать беспристрастность Конституционного Суда будет невозможно.

Выводы

Итак, новая редакция Конституции Узбекистана закрепляет эклектическую президентализированную форму правления, которую невозможно классифицировать ни как смешанную республиканскую, ни как президентскую. Атипичность этой формы правления состоит и в том, что она не предусматривает какой-либо формы конституционно-правовой ответственности Президента Узбекистана, контрассигнации его актов членами Кабинета Министров, существенно искажает парламентскую инвеституру Кабинета Министров Узбекистана и принципиально усложняет его парламентскую ответственность. Предполагая прекращение полномочий Кабинета Министров перед вновь избранным Олий Мажлисом и закрепляя право парламента одобрять кандидатуру Премьер-министра, новая редакция Конституции Узбекистана одновременно

связывает содержание программы деятельности Кабинета Министров не с программными принципами фракций парламентского большинства, а с политическим курсом Президента. Отсутствие полноценной парламентской инвеституры Кабинета Министров Узбекистана и сведение на нет возможности его реальной парламентской ответственности свидетельствуют, что Олий Мажлис Узбекистана лишен инструментов непосредственного влияния на политический курс Кабинета Министров Узбекистана. При таком положении вещей парламентские выборы, результатом которых становится появление новой расстановки политических сил в законодательном органе, не влекут за собой изменений в правительственной политике. Политика Кабинета Министров Узбекистана будет оставаться неизменной, пока будет неизменным политический курс Президента.

Учитывая право Президента Узбекистана прекращать полномочия как любого члена Кабинета Министров Узбекистана, так и правительства в целом, право отменять акты Кабинета Министров, право председательствовать на заседаниях Кабинета Министров, следует считать, что имеющиеся в исследуемой форме правления элементы парламентаризма не устраняют административной зависимости Кабинета Министров Узбекистана от Президента Узбекистана. По сути, прекращение полномочий Кабинета Министров Узбекистана перед вновь избранным Олий Мажлисом и одобрение кандидатур членов правительства Законодательной палатой Олий Мажлиса для их назначения на должность Президентом только камуфлируют факт совмещения в лице Президента Узбекистана функций главы государства и главы исполнительной власти.

Очевидно, что предусмотренная Конституционным законом “О Конституции Республики Узбекистан” форма правления, учитывая уровень ее президентализации, неизбежно будет порождать авторитарные тенденции в функционировании государственного механизма и препятствовать развитию гражданского общества. Административное подчинение Кабинета Министров Узбекистана Президенту Узбекистана и превращение последнего в реального главу исполнительной власти повлекут функциональную подмену высшего коллегиального органа исполнительной власти, – правительства, – единоличным органом – Президентом Узбекистана. Закономерно, что Президент Узбекистана будет использовать и другие политические институты для обеспечения и усиления собственной легитимности.