



**МАТЕРИАЛЪ! МЕЖДУНАРОДНОГО
„КРУГЛОГО СТОЛА“ ПО ОБСУЖДЕНИЮ
ПРОЕКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА
„ОБ УСИЛЕНИИ РОЛИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ОБНОВЛЕНИИ
И ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ СТРАНЫ“ И
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
„О ВНЕСЕНИИ ПОПРАВОК В ОТДЕЛЬНЫЕ СТАТЬИ
КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН“**





Институт по тучению і ражданского общества (Узбекистан)

Нациомальный демократический институт (США)

МАТЕРИАЛМ
МЕЖДУНАРОДНОГО «КРУГЛОГО СТОЛА»
ПО ОБСУЖДЕНИЮ ПРОЕКТОВ
КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН
«ОБ УСИЛЕНИИ РОЛИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ОБНОВЛЕНИИ
И ДАЛЬНЕЙШЕЙ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ СТРАНЫ» И
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН «О ВНЕСЕНИИ ПОПРАВОК
В ОТДЕЛЬНЫЕ СТАТЬИ (СТАТЬЯ 89; П.15 СТАТЬИ 93;
Ч. 2 СТАТЬИ 102) КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН»

(22 декабря 2006 года, Ташкент)



“Akademiya” nashrmeti

Тошкент- 2007

М.Ельшов	
Деятельность НДП 'Узбекистана, в качестве партии оппозиционного парламентского меньшинства	69
И.Коренев	
Опыт работы парламентской фракции Народно- демократической партии «Фидокорлар»	77
З.Зарипова	
«Зарубежный опыт работы парламентских фракций»	82
А.Тухтабаев	
По пути реформирования государственного управления	89
Э.Холова	
Вклад в развитие парламентаризма	91
А.Юнусова	
Важный фактор углубления процессов демократизации общества	94
Д.Ниязова	
Правовая база усиления роли политических партий в обществе	97
Из интервью участников встречи за «круглым столом»	100
Подведение итогов встречи за «круглым столом»	105
Список участников встречи за «круглым столом»	107

Разрешено в печать 19.02.07. Условные п.л. 7,2

Тираж 100. Заказ № 19/02

Отпечатано в типографии «Akadem — xizmat»

Адрес: Ташкент, проспект Узбекистанский, 45

Зарубежный опыт работы парламентских фракций

Зебинисо Зарипова,

старший преподаватель кафедры «Международные отношения»

Университета мировой экономики и дипломатии,

кандидат политических наук

Процесс формирования национально-государственной стратегии предполагает весьма важную роль парламента как одного из важнейших институтов представительной демократии. Совершенствование парламентской деятельности - необходимое условие становления и развития цивилизованного демократического государства. На I сессии Олий Мажлиса второго созыва Президент Узбекистана Ислам Каримов высказал мысль о необходимости «формирования в обществе баланса интересов, сильного механизма сдержек и противовесов, гарантирующих стабильное, поступательное развитие общества и свободу выбора для каждого человека»²⁷.

Одним из реальных шагов по осуществлению этой идеи стало формирование в Узбекистане двухпалатного парламента. Сегодняшнему этапу исторического развития и модернизации политической системы соответствует именно такая форма организации законодательной ветви власти.

Проведение политических реформ в Узбекистане основано на собственных традициях и опыте. В то же время в процессе выработки стратегии модернизации внимательно изучается и учитывается опыт парламентской культуры демократических стран. В частности, при создании двухпалатного парламента был учтен опыт функционирования парламента Франции, Англии, Нидерландов, Германии, США, Канады, Мексики, Италии, Испании и Австрии.

²⁷ Каримов Ислам. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Доклад на первой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва 22 января 2000 года. В кн.: Ислам Каримов. Наша высшая цель - независимость и процветание Родины, свобода и благополучие народа. Т. 8. - Т.: Узбекистон, 2000. - С.324.

Роль политических партий в развитии парламента чрезвычайно важна. Многопартийность обеспечивает плюрализм и свободу выбора. Именно такая стратегия способна отразить интересы народа. Несомненно, важной задачей в связи с этим является повышение политической культуры и активности граждан, которые поддерживают идейно-политическую платформу своей партии. Для этого партии должны выработать четкую стратегию развития с учетом современных политических технологий, где главной целью является обеспечение и последовательная реализация интересов избирателей. Чтобы стать реальной политической силой «партия должна четко обозначить, как собирается эти интересы реализовывать; а) при завоевании парламентского большинства, б) находясь в оппозиции, в) оставшись вне парламента. Партия должна действовать всеми доступными средствами добиваться принятия и исполнения органами власти решений, обеспечивающих последовательную реализацию интересов избирателей»²⁸. Именно от активности партий зависит сегодня эффективность осуществляемых стратегий либерализации и демократизации, «повышение инициативной роли, воздействия и ответственности политических партий в реализации общественно-политических реформ и целевых задач политического, экономического и гуманитарного строительства в стране, осуществлении исполнительной властью внутренней и внешней политики».²⁹

В Олий Мажлисе Республики Узбекистан развивается практика формирования фракций. Деление депутатов на фракции и блоки - главная структурная характеристика парламентов в демократических странах. Политические группы значительно лучше готовы к выполнению своей основной задачи - служить постоянным связующим звеном между органами государственной власти и представителями общественного мнения.

²⁸ Гусейнов М. [О политических партии и их программ: материалы заседания интересного электората. Сборник информационно-аналитических материалов. - Т., 2003 - С. 156.

²⁹ Комментарий к проекту Конституционного закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны!» // «Народное слово». - 2006. — 9 ноября

Именно политические группы влияют как на состав, форму организации и метод деятельности парламента, так и на всю систему взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти. При всем разнообразии подходов к порядку образования и функционирования политических групп парламентариев характерны для большинства стран мира является то, что основополагающую роль играют те объединения членов парламента, которые создаются на базе общей политической платформ и партийной принадлежности. Именно они институционализируются в конституциях и законах стран, регламентах палат, наделяются определенными правами и оказывают наиболее значимое воздействие на ход и результаты работы парламента.

Для государств с демократическим режимом правления характерна многопартийная структура парламента. К таковым принято относить парламент, в составе которого функционируют две или больше партий (парламентских фракций). Например, в парламентах Великобритании, Австралии, Ирландии, Канады, а также в ряде других стран, воспринявших британскую модель парламентаризма, сложилась двухпартийная (дуалистическая) структура.

В парламентах многих государств (Австрия, Германия, Италия, Испания, Казахстан, Россия, Франция, Япония и другие) число фракций значительно. Их количество определяется тем, как представлена в парламенте та или иная партия.

Фракции создают основу для состязательного процесса, а также механизм баланса политических интересов, который является специфическим атрибутом законодательной ветви государственной власти во всех парламентарных странах. Фракции, как правило, формируют свою позицию по отношению к политическим процессам, обсуждаемым законопроектам, предлагают альтернативные варианты решения социальных проблем.

Следует отметить, что объединения парламентариев на основе

общей политической платформе и партийной принадлежности в парламентах различных стран именуется по-разному. Так, в Великобритании и Канаде они называются парламентскими партиями, в Испании и Португалии - парламентскими группами, в Польше - депутатскими клубами. Однако в законодательных актах большинства стран (Германия, Казахстан, Грузия, Россия, Франция и другие) объединения парламентариев именуется фракциями.

В двухпалатных парламентах фракции создаются в нижней и верхней палатах либо только в нижней. Например, в парламентах Италии и Франции фракции образуются в обеих палатах; Регламент парламента Республики Казахстан также предполагает создание фракций и в верхней, и в нижней палатах; в Германии, России и Швейцарии фракции имеются только в нижней палате. Решение данного вопроса зависит от обстоятельств: традиций, порядка образования палат, их полномочий. В Республике Узбекистан Сенат Олий Мажлиса формируется не по партийному, а по территориальному принципу, поэтому в рассматриваемом проекте Конституционного закона указание на возможность создания фракций только в Законодательной палате вполне логично.

В большинстве стран установлен нижний порог численности фракций. Это делается для того, чтобы не формировать слишком маленькие группы и не затруднять работу палат. Нижний порог определяется конкретной цифрой: во Франции в Национальном собрании - 20 депутатов, в Сенате - 15, в Италии - 20 в нижней и 10 в верхней палатах, в России - не менее 35, в Греции — не менее 10 парламентариев, принадлежащих к одной партии, в Казахстане фракции должны объединять не менее 10 депутатов (в Регламенте парламента Республики Казахстан определение парламентских фракций и групп дифференцировано: депутатская группа - объединение депутатов для осуществления своих полномочий, совместной работы в избирательных

округах (не менее 15 человек); депутатам парламента могут быть членами только одной фракции и нескольких депутатских групп). В ряде стран нижний порог численности фракций определяется процентом голосов избирателей, полученных партиями на выборах (5% - в ФРГ, 10% - в Бразилии, 30% - в Индии). В статье 24 Конституционного закона «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» закреплено, что «правом на образование фракции и депутатской групп обладают не менее девяти депутатов Законодательной палаты».

В парламенте Узбекистана действуют пять политических фракций, которые постепенно эволюционируют, объединяясь в блоки (например, блок УзЛиДеГ I, партий «Адолаг» и «Фидокорлар») и, наоборот, выделяясь в качестве самостоятельной оппозиционной фракции (НДПУ).

Одним из важных аспектов, заслуживающих внимания и оценки, является определение функций оппозиционной фракции. Во многих странах оппозиция имеет законодательно закрепленные права на:

- выслушивание с альтернативным законопроектом при рассмотрении закона в первом чтении;
- постоянное голосование по внесенным ею поправкам к законопроекту на любом этапе его рассмотрения;
- фиксирование ее особого мнения по каждому законопроекту в протоколе заседания палаты;
- доведение ее точки зрения до верхней палаты по каждому закону, принятому нижней палатой и передаваемому на рассмотрение верхней палаты;
- гарантированное участие представителей оппозиции в согласительных комиссиях (комитетах), создаваемых при возникновении разногласий между палатами парламента по тому или иному законопроекту.

Закрепление этих прав за оппозицией в зарубежных странах (Германия, Франция, Австрия), как правило, предусматривается на уровне

законов, регулирующих порядок формирования нижней палаты парламента и ее Регламент. Во всех парламентах Европы большая часть работ по оказанию давления путем критики приходится на долю оппозиции. 15 обведем, последняя стремится внести свой вклад в формирование политики и законодательства. Конструктивная критика, контроль, альтернатива - вот основные функции оппозиции.

Статья 2 предлагаемого Президентом Узбекистана законопроекта предусматривает все указанные права, что свидетельствует о соответствии этих положений распространенной парламентской практике.

Принципиально важным вводом, ограждающим поступательное развитие стратегии демократизации, является то, что рассматриваемый проект ставит во главу угла коллегиальность как главный принцип в организации государственного управления. В статьях 4, 5, устанавливающих порядок назначения и освобождения от должности Премьер-министра Республики Узбекистан, в статье 6 «Порядок назначения и утверждения хокима области, города Ташкента» указывается на важную роль консультаций Президента с каждой фракцией политических партий, представленной в Законодательной палате. Данные статьи также соотносятся с международным опытом.

В качестве вывода можно отметить, что совершенствование парламентской практики, эффективное осуществление партиями своих задач и программных установок, развитие внепарламентского общественного контроля, реализация принятых законов, в конечном итоге, будут способствовать росту политической культуры масс и становлению гражданского общества.

«Политические партии являются важнейшим инструментом повышения политической и общественной активности граждан, выражения воли и мнения населения, в первую очередь, при реализации избирательных процессов, непосредственном участии в формировании органов

государственной власти в центре и на местах»³⁰ Обретение политического опыта и зрелости, нахождение собственного места в обществе и опора на свой устойчивый электорат - это путь, который сегодня проходят все политические партии, независимо от их платформ и политической ориентации.

³⁰ Комментарий к проекту Закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и - дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации стран» // Народное слово - 2006. - 9 ноября.

