Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан
Программа развития ООН в Узбекистане

Узбекистан

Узбекистан: Практическое пособие

Парламентское обеспечение устойчивого социально-экономического прогресса и реализации принципов человеческого развития

2011

Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Программа развития ООН в Узбекистане

Узбекистан: Практическое пособие

Парламентское обеспечение устойчивого социально-экономического прогресса и реализации принципов человеческого развития

2011

Авторы практического пособия: И. Собиров, С. Сафаев (глава 1), Ф. Отахонов (глава 2), О. Окилов (главы 3 и 4), Ф. Ким (глава 5), С.Сафаев (глава 6), М. Тиллабаев (глава 7)

Данное пособие подготовлено при содействии Программы развития Организации объединенных наций (ПРООН). Точки зрения, выраженные в данном пособии, принадлежат авторам и могут не совпадать с официальной точкой зрения ПРООН или Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Координатор проекта: Елена Данилова-Кросс
Дизайнер обложки: Амина Дауд (Amina Daud)

Авторский коллектив выражает признательность рабочей группе рецензентов в лице Кевина Дево (Kevin Deveaux), Советника по вопросам политики парламентского развития ПРООН, Андрея Иванова (Andrey Ivanov), Советника по человеческому развитию, ПРООН, Братислава, Паолы Паглиани (Paola Pagliani), Отдел подготовки докладов по человеческому развитию, ПРООН, Нью-Йорк, Монджурул Кабира (A. H. Monjurul Kabir), Менеджера проекта и Советника по вопросам прав человека, правосудия и расширения правовых возможностей бедных, ПРООН в странах Европы и СНГ, Регионального центра в Братиславе, Елены Даниловой-Кросс (Elena Danilova-Cross), координатора по вопросам человеческого развития, ПРООН в Узбекистане, Лайло Ташпулатовой, доцента Университета мировой экономики и дипломатии и Анвара Мелибоева, сотрудника ПРООН в Узбекистане.

© Программа развития ООН в Узбекистане, 2011

© Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2011

Все права защищены и принадлежат ПРООН в Узбекистане и Сенату Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Любое воспроизведение пособия, в том числе сохранение его текста в информационно-поисковых системах или какой-бы то ни было форме, а также использование выдержек из данной публикации могут быть произведены только с письменного согласия. Ссылка на источник обязательна.

Проектом Программы развития ООН в Узбекистане «Повышение потенциала учебных заведений и институтов, вовлеченных в процесс формирования политики в целях применения концепции человеческого развития на практике» в 2009 году был опубликован информационный Бюллетень для парламентариев по Человеческому развитию. Целью данной публикации являлось повышение осведомленности депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан в отношении парадигмы человеческого развития и ее применения в их работе на ежедневной основе.

Будучи распространенный на узбекском, русском и английском языках, бюллетень был с должным вниманием встречен со стороны депутатов областных, районных и городских Кенгашей народных депутатов, сенаторов, депутатов Законодательной палаты. Было замечено, что в течении 2009-2010 годов большинством депутатов и сенаторов стало больше уделяться внимания тенденциям в области человеческого развития в стране.

Целью данной публикации стала подготовка Практического пособия для депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан на основе фундаментальных принципов человеческого развития и их связи с практическим применением концепции посредством тематических примеров, реального опыта осуществления законотворчества, мониторинга и контроля.

Данная публикация призвана содействовать осознанию депутатами и сенаторами при осуществлении своих полномочий, что главным объектом и целью развития является сам человек, реализация его прав, возможностей, свобод и раскрытие потенциала.

Публикация будет способствовать значительному повышению качества законотворческой работы, ориентированной на интересы каждого гражданина Республики Узбекистан, при этом укрепляя профессионализм сбалансированности общегосударственных и региональных интересов.

Судя по всему, данная инициатива является совершенно новой для стран СНГ и Восточной Европы, таким образом, в ней присутствуют некоторые экспериментальные элементы и применен инновационный подход в процессе подготовки публикации.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Декларация Тысячелетия ООН, единогласно принятая на Саммите Тысячелетия ООН в сентябре 2000 года, главами практически всех государств мира, стала важнейшим документом современной эпохи. Именно она заложила основы глобального международного партнерства в целях обеспечения мира и безопасности на планете, искоренения нищеты и повышения уровня благосостояния народов, повышения качества образования и здравоохранения, защиты прав и свобод человека, охраны окружающей среды.

Одним из решающих факторов достижения целей, намеченных в Декларации, является демократизация государственной власти и управления, формирование гражданского общества в котором население имеет возможности прямого участия в определении и реализации приоритетов развития страны. Это предполагает существенное повышение роли парламентов, органов представительской власти на местах в жизни общества. Не случайно, Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, говоря о важнейших задачах дальнейшего углубления демократических преобразований в стране, подчеркнул необходимость «усиления роли полномочий и контролирующих функций законодательной и представительной власти в центре и на местах».

Это полностью соответствует и принципам Концепции человеческого развития, ставшей в течении последних десятилетий общепризнанной в мире моделью развития общества, главным критерием успешности стран. Ее возникновение явилось результатом осознания того непреложного факта, что в центре развития общества должен стоять человек. Ведь высокие показатели экономического роста являются лишь средством достижения основной цели общественного прогресса – расширения возможностей людей, более качественного удовлетворения их духовных и материальных потребностей, обеспечения более высокого качества жизни людей.

Поскольку человек является и главной целью, и, одновременно, основной движущей силой прогресса, уровень человеческого развития во многом определяется и тем, насколько индивид сам принимает участие в решении вопросов жизнедеятельности общества, региона, города, района. Поэтому, одним из компонентов человеческого развития является расширение возможностей отдельного человека и групп действовать в соответствии со своими интересами и во имя общественного прогресса. Это означает необходимость вовлечения людей в процесс принятия решений, возрастания их политической активности и роли в обществе, что невозможно без повышения роли органов представительской власти – Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Настоящее пособие, подготовленное совместно Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан и представительством Программы развития ООН призвано помочь сенаторам и депутатам, избранным в органы представительской власти в центре и на местах не только лучше овладеть основными формами и методами парламентской деятельности, но и соотносить свою законотворческую и контрольную работу с принципами Концепции человеческого развития. Обеспечение их органической взаимосвязи – это веление времени. Оно требует от сенаторов и депутатов нового видения своей миссии и совершенно новых подходов к совершенствованию нормативно-правовых актов, четкого мониторинга их реализации и контроля имплементации международно-правовых документов.

Сегодня представительные органы призваны на качественно ином уровне осуществлять и парламентский контроль деятельности исполнительной власти, когда предметом их анализа должен стать именно ход реализации принципов Концепции человеческого развития.

Мы надеемся, что данное практическое пособие поможет сенаторам и депутатам глубже осмыслить проблемы взаимосвязи парламентской деятельности и принципов человеческого развития, и, самое главное, применять полученные знания в повседневной работе.

И.Собиров
Председатель Сената Олий Мажлиса
Республики Узбекистан

А.Нироди
Постоянный представитель
ПРООН в Узбекистане

Глава 1. Концепция человеческого развития: история, сущность, принципы, значение

Стратегия развития общества – это четкое определение главных целей, приоритетов и последовательности реализации политических реформ, экономических и социальных программ. Без ясно сформулированной стратегии невозможны достижение устойчивого общественного прогресса, координация действий различных ветвей и уровней власти, оптимальное распределение ресурсов и сил. Стратегия развития Узбекистана была всесторонне разработана в трудах Президента страны И.А. Каримова на основе глубокого анализа особенностей исторического развития Узбекистана, проблем переходного периода и тенденций общечеловеческого развития. Говоря о главной стратегической цели, стоящей перед страной, Президент И.А. Каримов отметил, что она состоит в том, чтобы «построить открытое демократическое правовое государство с устойчиво развивающейся экономикой и уважаемое в мире общество, где не на словах, а на деле высшей ценностью является человек, его интересы, его права и свободы»[1].

Эта цель полностью гармонирует с провозглашенной ПРООН ***Концепцией человеческого развития*** (КЧР). Первый вопрос, который естественно возникает при осмыслении КЧР – что же понимается под «человеческим развитием»? В Докладе о человеческом развитии 2010, подготовленном Программой развития ООН, дается следующее определение:

> «*Человеческое развитие представляет собой включение в число человеческих свобод права людей на долгую, здоровую и творческую жизнь, на осуществление других целей, которые, по их мнению, обладают ценностью; на активное участие в обеспечении справедливости и устойчивости развития на нашей общей планете. Люди – как индивидуально, так и в группах – одновременно являются и бенефициариями, и движущей силой развития человека».*[2]

Осмысление этого определения позволяет сделать вывод о том, что человеческое развитие – это комплексное явление, вбирающее в себя удовлетворение материальных, духовных потребностей человека, обеспечение его прав на здоровье, образование, свободу самовыражения, активное участие в делах общества, реализацию своего потенциала, безопасность нынешних и будущих поколений.

Когда и как зародилась Концепция человеческого развития?

В течение длительного периода времени, в мире практически безраздельно доминировала ***концепция экономического роста***. Вкратце, суть этой концепции предельно проста и понятна: успешна та страна, та общественно-экономическая модель, где выше темпы роста экономики и производительности труда, больше валовой внутренний продукт (ВВП) и среднедушевой доход населения. Страны с различными политическими системами, экономическим устройством соревновались между собой в темпах и уровне развития экономики. Поскольку эта концепция проста и понятна, она оказалась достаточно жизнестойкой и во многом еще влияет на мышление людей.

Однако на рубеже XXI века постепенно пришло осознание того, что экономический рост сам по себе не самоцель. Доходы общества – лишь средство. Они могут быть направлены и на программы социальной поддержки малоимущих слоев, и

[1] И.А Каримов. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 ноября 2010 года. // «Народное слово» 13 ноября 2010 г.

[2] Доклад о человеческом развитии 2010 – ПРООН, 2010, с.22

на вооружение; и на развитие образования, и на престижные, но не влияющие на благосостояние населения проекты. Поэтому, качество жизни в странах не всегда совпадает с уровнем среднедушевого дохода. Кроме того, ВВП может быть просто неравномерно распределен. Ведь социальная политика правительств может быть активной, сильной или вялой, индифферентной. Следовательно, уровень и даже темпы прироста ВВП не могут быть главным критерием прогресса и успешности. Осмысление этого и позволило сформулировать новый подход – Концепцию человеческого развития.

В ее возникновение огромный вклад внесли научные труды индийского экономиста, лауреата Нобелевской премии 1998 года Амартья Кумар ***Сена***, и также деятельность выдающегося пакистанского экономиста Махбуба ***уль Хака***. Последний стал инициатором и одним из авторов первого ***«Доклада о человеческом развитии»***, подготовленного ПРООН в 1990 года. С тех пор это издание стало ежегодным. С этими публикациями можно ознакомиться на русском языке на сайте www.undp.org. Более того, практически все развивающиеся государства мира готовят и публикуют свои ***Национальные доклады по человеческому развитию***.[3]

С 1995 года опубликовано девять ***Докладов о человеческом развитии в Узбекистане***, посвященных таким темам как социальная политика, экономический рост, роль государства в проведении реформ, развитие малого и среднего бизнеса, децентрализация государственного управления, здравоохранение, образование[4].

Доклад о человеческом развитии является не просто познавательным материалом, содержащим интересные статистические данные. Это документ, отражающий ход реализации ***страновой стратегии*** в области человеческого развития, раскрывающий приоритеты политики и определяющий дальнейшую программу действий[5].

Таким образом, меньше за чем два десятилетия, Концепция человеческого развития стала международной общепризнанной ***парадигмой*** общественного прогресса. Иными словами, она является не просто теоретическим построением, научной разработкой, но комплексной ***моделью*** развития общества. Достижения же в контексте человеческого развития сегодня повсеместно признаются в качестве ***главного критерия*** успешности страны и избранной ею стратегии.

В сентябре 2000 года состоялся Саммит Тысячелетия ООН на котором единогласно была принята Декларация Тысячелетия ООН – программа действий международного сообщества по достижению прогресса в области человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности. В соответствии с этим документом были определены Цели развития тысячелетия – обязательства, принятые 192 странами-членами ООН и 23 международными организациями по достижению к 2015 году задач по устранению бедности, повышению уровня образования людей, защите окружающей среды, обеспечению равенства прав и свобод человека, борьбе с болезнями, укреплению мира и безопасности. Оценка ситуации с достижением ЦРТ производится на основании 8 целей, 21 задачи и 60 показателей[6].

Действительно с 15 января 2008 года

Вставка 1. ***Цели развития тысячелетия ООН*** *(из Декларации тысячелетия)*	
Цели и задачи	**Показатели[7] прогресса в достижении целей**
Цель 1: Ликвидация крайней нищеты и голода	

[3] Measuring human development, New York, 2007, p.2
[4] Эти документы можно изучить на узбекском или русском языках через веб-сайт www.undp.uz.
[5] Более подробно о докладах ПРООН по человеческому развитию можно ознакомиться в главе 7
[6] "Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. 2010 год" (стр.74)
[7] Все показатели должны быть сгруппированы по половому признаку и по городскому/сельскому населению (если это возможно)

Задача 1.A: Сократить вдвое за период 1990-2015 годов долю населения, имеющего доход менее 1 доллара США в день	1.1 Доля населения с доходом по паритету покупательной способности менее 1 доллара США в день[a] 1.2 Коэффициент нищеты (доля неимущего населения x степень нищеты) 1.3 Доля беднейшего двадцати процентного населения в структуре потребления
Задача 1.B: Обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех, в том числе женщин и молодежи	1.4 Рост ВВП на одного работающего 1.5 Доля занятых в общей численности населения 1.6 Доля занятых, живущих менее чем на 1 доллар США (ППС) в день 1.7 Доля занятых индивидуальной трудовой деятельностью и неоплачиваемых работников, занятых в домашнем хозяйстве, в общем числе занятых
Задача 1.C: Сократить вдвое за период 1990–2015 годов долю населения, страдающего от голода	1.8 Доля детей в возрасте до пяти лет с пониженной массой тела 1.9 Доля населения, калорийность питания которого ниже минимально допустимого уровня
Цель 2: Обеспечение всеобщего начального образования	
Задача 2.A: Обеспечить, чтобы к 2015 году у детей во всем мире, как у мальчиков, так и у девочек, была возможность получать в полном объеме начальное школьное образование	2.1 Чистый коэффициент охвата начальным образованием 2.2 Доля учащихся первого класса, достигающих последнего класса начальной школы 2.3 Доля грамотных среди 15–24-летних женщин и мужчин
Цель 3: Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей	
Задача 3.A: Ликвидировать, желательно к 2005 году, неравенство между полами в сфере начального и среднего образования, а не позднее, чем к 2015 году, — на всех уровнях образования	3.1 Соотношение девочек и мальчиков в системах начального, среднего и высшего образования 3.2 Доля женщин, занимающихся оплачиваемым трудом в несельскохозяйственном секторе 3.3 Доля женщин среди депутатов национального парламента
Цель 4: Сокращение детской смертности	
Задача 4.A: Сократить на две трети за период 1990–2015 годов смертность среди детей в возрасте до пяти лет	4.1 Коэффициент смертности детей в возрасте до пяти лет 4.2 Коэффициент младенческой смертности 4.3 Доля детей годовалого возраста, которым сделаны прививки от кори
Цель 5: Улучшение охраны материнства	
Задача 5.A: Снизить на три четверти за период 1990–2015 годов показатель материнской смертности	5.1 Показатель материнской смертности 5.2 Доля деторождений при квалифицированном родовспоможении
Задача 5.B: Обеспечить к 2015 году всеобщий доступ к услугам по охране репродуктивного здоровья	5.3 Доля населения, пользующегося контрацептивами 5.4 Коэффициент рождаемости среди подростков 5.5 Охват дородовым обслуживанием (по меньшей мере одно посещение и по меньшей мере четыре посещения) 5.6 Неудовлетворенная потребность в услугах планирования семьи
Цель 6: Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями	
Задача 6.A: Остановить к 2015 году распространение ВИЧ/СПИДа и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	6.1 Доля ВИЧ-инфицированного населения в возрасте от 15 до 24 лет 6.2 Доля лиц, использовавших презервативы при последнем половом акте повышенного риска

	6.3 Доля населения в возрасте 15-24 лет, имеющее полное и правильное представление о ВИЧ/СПИДе 6.4 Соотношение показателей посещаемости школы детьми-сиротами и детьми, имеющими родителей, в возрасте от 10 до 14 лет
Задача 6.B: К 2010 году обеспечить всеобщий доступ к лечению ВИЧ/СПИДа для тех, кто в этом нуждается	6.5 Доля находящихся на поздней стадии инфицирования ВИЧ, имеющих доступ к антиретровирусным препаратам
Задача 6.C: Остановить к 2015 году распространение малярии и других основных болезней и положить начало тенденции к сокращению заболеваемости	6.6 Уровни заболеваемости малярией и смертности от нее 6.7 Доля детей в возрасте до пяти лет, которые спят под сетками, обработанными инсектицидами 6.8 Доля больных лихорадкой детей в возрасте до пяти лет, которых лечат противомалярийными средствами 6.9 Уровни заболеваемости туберкулезом, его распространенности и смертности от него 6.10 Число случаев заболевания туберкулезом, диагностированных и излеченных в ходе краткого курса лечения под непосредственным наблюдением врача
Цель 7: Обеспечение экологической устойчивости	
Задача 7.A: Включить принципы устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обратить вспять процесс истощения природных ресурсов	7.1 Доля земельных площадей, покрытых лесом 7.2 Выбросы двуокиси углерода в целом, на душу населения и на 1 доллар ВВП (ППС) 7.3 Потребление озоноразрушающих веществ 7.4 Доля запасов рыбы, эксплуатируемых в пределах биологических возможностей
Задача 7.B:Значительно сократить к 2010 году темпы утраты биологического разнообразия	7.5 Доля используемых водных ресурсов в их общем объеме 7.6 Доля охраняемых районов суши и моря от площади всей территории 7.7 Доля видов биологических организмов, находящихся под угрозой исчезновения
Задача 7.C: Сократить вдвое к 2015 году долю населения, не имеющего постоянного доступа к безопасной питьевой воде и основным санитарно-техническим средствам	7.8 Доля населения, использующего улучшенные источники питьевой воды 7.9 Доля населения, использующего улучшенные санитарно-технические средства
Задача 7.D: К 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб	7.10 Доля городского населения, живущего в трущобах[б]
Цель 8: Формирование глобального партнерства в целях развития	
Задача 8.A: Продолжить создание открытой, регулируемой, предсказуемой и недискриминационной торговой и финансовой системы Здесь предусматривается приверженность целям в области благого управления, развития и борьбы с нищетой — как на национальном, так и на международном уровнях Задача 8. B: Удовлетворять особые потребности наименее развитых стран	*Некоторые из перечисленных ниже показателей отслеживаются отдельно для наименее развитых стран, стран Африки, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств* <u>Официальная помощь в целях развития (ОПР)</u> 8.1 Чистый объем ОПР, совокупный и направляемый наименее развитым странам, в процентах от валового национального дохода стран-доноров, являющихся членами ОЭСР/КСР 8.2 Доля общей двусторонней ОПР секторального назначения, отчисляемая странами-донорами, являющимися членами ОЭСР/КСР, на основные

Здесь предусматривается освобождение экспортных товаров из наименее развитых стран от тарифов и квот; расширенная программа облегчения долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) и списание задолженности по официальным двусторонним кредитам; и оказание более щедрой официальной помощи в целях развития странам, взявшим курс на сокращение масштабов нищеты. Задача 8.C: Удовлетворять особые потребности развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств (путем осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств и решений двадцать второй специальной сессии Генеральной Ассамблеи) Задача 8.D: Комплексно решать проблемы задолженности развивающихся стран с помощью национальных и международных мер, чтобы уровень задолженности был приемлемым в долгосрочном плане	социальные услуги (базовое образование, первичное медико-санитарное обслуживание, питание, доступ к чистой воде и санитарно-техническим средствам) 8.3 Доля двусторонней ОПР стран-доноров, являющихся членами ОЭСР/КСР, не связанная условиями 8.4 Доля ОПР развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, в их валовом национальном доходе 8.5 Доля ОПР малым островным развивающимся государствам в их валовом национальном доходе <u>Доступ на рынки</u> 8.6 Доля совокупного беспошлинного импорта развитых стран (в стоимостном выражении и за исключением оружия) из развивающихся и наименее развитых стран 8.7 Средние тарифы, введенные развитыми странами на сельскохозяйственную продукцию, текстиль и одежду из развивающихся стран 8.8 Расчетный объем субсидирования сельскохозяйственного производства в странах-членах ОЭСР в процентах от валового внутреннего продукта 8.9 Доля ОПР, выделяемая на укрепление торгового потенциала <u>Приемлемый уровень задолженности</u> 8.10 Общее число стран, достигших момента принятия решения и момента завершения процесса по линии инициативы в отношении БСКЗ (нарастающим итогом) 8.11 Обязательства по списанию задолженности в рамках инициативы в отношении БСКЗ и многосторонней инициативы по облегчению бремени задолженности 8.12 Обслуживание долга в процентах от экспорта товаров и услуг
Задача 8.E: В сотрудничестве с фармацевтическими компаниями обеспечивать доступность основных лекарственных средств в развивающихся странах	8.13 Доля населения, имеющего постоянный доступ к основным лекарственным средствам
Задача 8.F: В сотрудничестве с частным сектором принимать меры к тому, чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационно-коммуникационных технологий	8.14 Число телефонных линий на 100 человек 8.15 Число абонентов сотовой связи на 100 человек 8.16 Число пользователей Интернета на 100 человек

[a] Для контроля за страновыми тенденциями, связанными с нищетой, следует, по возможности, использовать показатели, основанные на применяемых странами показателях масштабов нищеты.

[б] Фактическая доля населения, проживающего в трущобах, определяется косвенно на основе численности городского населения, живущего в домашних хозяйствах, для которых характерен по меньшей мере один из четырех следующих элементов: a) отсутствие доступа к улучшенному водоснабжению; b) отсутствие доступа к улучшенным санитарным условиям; c) перенаселенность (3 или более человек на одну комнату); и d) жилье, построенное из материалов, предназначенных для кратковременного пользования.

Резолюция Генеральной ассамблеи ООН от 22 сентября 2010 года 65/1 «Выполнение обещания: объединение во имя достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации Тысячелетия» подчеркивается роль национальных парламентов в содействии достижению к 2015 году целей в области развития. ЦРТ во

многом совпадают с основными положениями концепции человеческого развития и имеют общие ценности. Человеческое развитие затрагивает интересы людей с целью расширения выбора в осуществлении жизнедеятельности с соблюдением достоинств и свобод. В то же время, ЦРТ не затрагивают все основные направления человеческого развития.

Вставка 2. **Соотношение человеческого развития и Целей развития тысячелетия**

Ключевые факторы человеческого развития	*Соответствующие Целям развития тысячелетия*
Продолжительная здоровая жизнь	**Цели 4, 5 и 6: сокращение детской смертности, улучшение материнского здоровья, борьба с основными заболеваниями**
Получение образования	**Цели 2 и 3: достижение всеобщего начального образования, поощрение равенства женщин и мужчин (особенно в образовании), и расширение прав и возможностей женщин**
Достойный уровень жизни	**Цель 1: ликвидация крайней нищеты и голода**
Пользование политическими и гражданскими свободами для участия в жизни общества	**Не является целью, но это важное политическое стремление включено в Декларацию тысячелетия**
Основные условия для человеческого развития	***Соответствующие Целям развития тысячелетия***
Обеспечение экологической устойчивости	**Цель 7: Обеспечение экологической устойчивости**
Равенство, в частности, гендерное равенство	**Цель 3: поощрение равенства женщин и мужчин и расширение прав и возможностей женщин**
Создание глобальной экономической среды	**Цель 8: формирование глобального партнерства в целях развития**

Источник: Глобальный доклад по человеческому развитию, 2003.

В сентябре 2010 года в Нью-Йорке состоялся специальный саммит ООН, посвященный ходу исполнения странами-членами принятых на себя обязательств по достижению Целей развития тысячелетия. В своем выступлении на пленарном заседании саммита Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов подчеркнул, что «за годы независимого развития страна, с ее односторонней гипертрофированной, сырьевой экономикой, разрушительной монополией на производство хлопка-сырца, примитивной производственной и социальной инфраструктурой, низким душевым потреблением вышла на рубежи, которые полностью изменили ее облик и место в мировом сообществе»[8]. Приоритетное внимание к вопросам человеческого развития в Узбекистане было показано на фактах, свидетельствующих о новом качестве развития страны и коренном росте благосостояния. Так, уровень материнской смертности снизился более чем в два раза, а детская смертность сократилась в три раза. За 20

[8] Каримов И.А.. Выступление на пленарном саммите ООН, посвященном ЦРТ, - Народное слово, 2010, 22 сентября.

лет средняя продолжительность жизни увеличилась с 67 до 73 лет, у женщин до 75 лет[9].

В тоже время работа по интенсификации деятельности органов государственной власти на всех уровнях по обеспечению безусловного достижения намеченных рубежей человеческого развития продолжается. В январе 2011 года Кабинет Министров Республики Узбекистан принял специальное постановление «О дополнительных мерах по реализации Целей развития тысячелетия ООН в Узбекистане». В нем в целях осуществления дополнительных мер, направленных на последовательное повышение уровня и качества жизни населения в соответствии с Целями развития тысячелетия ООН в Узбекистане была намечена комплексная программа действий министерств, ведомств, центральных и местных органов власти по обеспечению устойчивого развития человеческого потенциала в стране.[10]

В чем суть Концепции человеческого развития?

Согласно КЧР, в центре развития общества должен стоять человек, а не просто экономические показатели. Конечная цель и мерило успеха прогресса – расширение возможностей людей, более качественное удовлетворение их естественных, совпадающих с общепризнанными в обществе ценностями, духовными и материальными потребностями, достижение более высокого качества жизни.

Казалось бы это – само по себе разумеющиеся истины, и они отнюдь не новы. Ведь еще ученые античного мира писали, что «*богатство, очевидно, не является тем, к чему мы стремимся; оно просто полезно и служит чему-то другому*» (Аристотель). Почему же человечество так долго шло к осознанию того, что конечной целью и мерилом прогресса является человек? Дело видимо в том, что, как заметил Махбуб уль Хак, «*очевидное это то, что порой труднее всего разглядеть*». Человечество в предыдущие эпохи просто было не в состоянии поставить в практическую плоскость задачу расширения возможностей выбора индивида. Это могло произойти и действительно произошло тогда, когда ***созрели*** необходимые для этого условия - революционное развитие научно-технического прогресса и беспрецедентный рост созидательного потенциала человека, глобализация и открытие невиданных доселе возможностей международного сотрудничества, расширение ареала демократии и рыночной экономики.

По каким параметрам оценивается уровень человеческого развития?

В самом деле, с анализом темпов экономического роста вроде бы все ясно: показатели статистики в этой сфере объективны и сопоставимы. А как оценить успехи «человеческого развития»?

Начнем с того, что хотя различные общества, нации и народы имеют различную ментальность, культуру, шкалу ценностей, тем не менее, повсюду понимание того, что понимается под «более высоким уровнем жизни» в общем и целом близко. Оно включает в себя семейное благополучие, здоровье, долголетие, материальный достаток, высокий уровень образования, работу, приносящую не только существенный доход, но и моральное удовлетворение, общественную репутацию, безопасность, интересный досуг. Люди всегда ценили и ценят возможность самовыражения как личности и гражданина, участия в делах общества, уважение их прав и свобод, учет их мнения. Исходя из этого, было признано, что оценка человеческого развития должна базироваться на следующих принципах и ***трех компонентах***:

[9] там же

[10] Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 21 от 26 января 2011 года «О дополнительных мерах по реализации Целей развития тысячелетия ООН в Узбекистане» – Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2011

1. ***Благосостояние.*** Ошибочно думать, что человеческое развитие ограничивается сферой социальной политики. Без экономического роста, ***повышения потенциала экономической составляющей*** удовлетворение потребностей людей, расширение их возможностей, невозможно. Неправильно анализировать человеческое развитие только через статистику социальных параметров, таких как показатели образования и здравоохранения, гендерного развития и борьбы с бедностью. Эти данные без таких показателей как накопление и инвестиции, производство и потребление, торговля и технологии не могут дать полноценной картины человеческого развития. В конечном итоге, развитие общества можно и нужно взвешивать по степени его ***эффективности*****,** т.е. оптимальности использования ресурсов для удовлетворения материальных и духовных потребностей людей. Поэтому одним из ***трех главных компонентов*** человеческого развития является благосостояние. Расширение реальных свобод человека должно идти рука об руку с их процветанием. А это в свою очередь требует ***повышения производительности труда, экономического роста***.

Следует учесть, что в контексте КЧР меняется ***идеология экономического роста***. Она теперь должна быть нацелена не на достижение валовых, финансово-экономических показателей, а органично увязываться с другими принципами и компонентами человеческого развития.

2. ***Расширение прав и возможностей, агентность.*** Уровень человеческого развития определяется и тем насколько человек сам принимает ***участие в решении вопросов*** развития. Ведь он не только объект, но и субъект развития, не только и не столько средство и фактор роста, но его цель и движущая сила. Исходя из этого, Амартья Кумар Сен подчеркивал важность того, что он называл «***агентностью***» – способность людей самим формировать свою собственную судьбу. Поэтому, ***вторым компонентом*** человеческого развития является расширение возможностей индивида и групп действовать в соответствии со своими интересами и во имя общественного прогресса.

С одной стороны, это означает необходимость ***вовлечения людей в процесс принятия решений***, возрастания их политической активности и роли в обществе.

С другой стороны, расширение возможностей означает и ***повышение потенциала человеческого фактора***, его знаний, навыков, умений, физических и умственных способностей. Сегодня общепризнанно, что человеческий капитал, экономика знаний во все большей мере становится источником экономического роста. Инвестиции в человеческий капитал стали самыми рентабельными.

3. ***Справедливость.*** Уровень развития общества необходимо оценивать по степени ***равенства возможностей***, то есть справедливости распределения прав и обязанностей среди различных индивидов и групп населения в данном обществе. Равенство возможностей - это не отвлеченная категория. Она предельно конкретна, предметна и требует правового и экономического наполнения. Суть ее сводится к тому, что в обществе не должно быть ***правовой или экономической дискриминации*** по какому либо признаку, в том числе половому, более или, наоборот, менее привилегированных этнических групп, эксплуатируемых классов. Особого внимания требует системная помощь инвалидам. Факторами этого являются закрепленные в законах и реализованные на практике равные политические и экономические права и свободы, доступ к образованию и здравоохранению, поддержка социально уязвимых слоев населения и экономической активности малообеспеченных групп через систему микро-финансирования, и т.д.

Таким образом, ***третьим общепризнанным компонентом*** человеческого развития является ***социальная справедливость, обеспечение устойчивости результатов, уважение прав человека.***

Концепция человеческого развития, в отличии от теории экономического роста, рассматривает общественный прогресс как ***долгосрочный длительный процесс***. Важно не только думать об удовлетворении потребностей живущих ныне, но обеспечить достойную жизнь будущих поколений. К чему приводит забвение этой истины, наглядно продемонстрировало хищническое отношение к природе в условиях административно-командной системы, обусловившее экологическое бедствие в зоне Аральского моря. Поэтому, цель общества – обеспечить непрерывность развития, его ***устойчивый характер***.

Принципы устойчивого развития были сформулированы еще в 1980 года в докладе «Наше общее будущее», подготовленном международной комиссией по окружающей среде и развитию. Устойчивое развитие, указывалось в нем, это «развитие, отвечающее потребностям настоящего, но не лишающее будущие поколения возможности удовлетворять их потребности». Исходя из этого, устойчивое развитие – многофакторная категория, включающая в себя экономический, экологический, демографический и иные компоненты.

Суммируя можно сказать, что КЧР – это обеспечение эффективного и устойчивого экономического роста и последовательное доведение его до логического итога – расширения возможностей людей, реализации их экономических и политических прав и свобод, удовлетворения духовных и материальных потребностей нынешнего и будущих поколений.

Каким образом исчисляется уровень человеческого развития?

Исходя из этих положений ясно, что анализ процесса человеческого развития – сложная работа. Он требует сбора и взвешивания данных по нескольким «корзинам», каждая из которых, в свою очередь, представляет собой разветвленный комплекс показателей. В формате этого краткого описания концепции человеческого развития, естественно, нет смысла пытаться раскрыть весь огромный инструментарий КЧР, выработанный за долгие годы. Тем более, что он постоянно совершенствуется и пополняется новыми средствами анализа. Но все же, думается, было бы полезно дать укрупненное, агрегированное представление об ***основных «корзинах» КЧР*** и некоторых их компонентах.

Вставка 3

Экономика	***Демография***	***Доходы населения***
уровень и темпы роста ВВП	прирост населения, его структура, в т.ч. гендерная	реальные доходы населения, в т.ч. в гендерном разрезе
ВНД на душу населения	рождаемость и смертность, в т.ч. в гендерном разрезе	структура доходов, в т.ч. в гендерном разрезе
ВНД по паритету покупательной способности	размер семьи	среднедушевой доход
отраслевая структура ВНД	коэффициент иждивенческой нагрузки	распределение доходов в обществе
структура госбюджета	число браков и разводов	расходы домохозяйств
уровень и темпы инфляции;	миграционные процессы, в т.ч. в гендерном разрезе	трудовые ресурсы и занятость, в т.ч. в гендерном разрезе
Бедность	***Здоровье***	***Питание***
потребительская корзина	государственные и личные расходы на здравоохранение	структура потребления (натуральные показатели);
абсолютная черта бедности	обеспеченность медицинской инфраструктурой	структура потребления (показатели по калориям)
доля и структура населения, ниже	иммунизация и вакцинация; контрацепция и дородовой уход	детское питание; доля детей с дефицитом веса

черты бедности		
	продолжительность жизни, в т.ч. в гендерном разрезе; материнская и младенческая смертность	степень анемии
Жилье и коммунальные услуги	***Образование и культура***	***Преступность***
обеспеченность жильем, его техническое состояние	расходы на образование и культуру	динамика преступности
Строительство нового жилья	расходы на учащегося	наркопреступления
стоимость жилья	уровень грамотности	коррупция
обеспеченность и стоимость коммунальных услуг	охват видами образования	преступления против собственности
обеспеченность предметами длительного пользования	зарплата учителей; коэффициент учитель/ученик	детская преступность
Состояние окружающей среды	***Совершенствование управления государством, развитие институтов демократии и гражданского общества***	
Энергоемкость экономики и общества	административная реформа и децентрализация государственного управления	
удобрения и пестициды в сельхоз производстве	развитость политических институтов	
концентрация загрязняющих веществ в воздухе	эффективность, транспарентность и отчетность в их деятельности	
степень загрязнения воды	правовое и институциональное обеспечение гражданских и политических прав населения	
состояние почвы; потеря биоразнообразия	свобода вероисповедания	

В течение всего периода применения КЧР предпринимались попытки выработать единый ***интегрированный показатель***, характеризующий уровень и динамику человеческого развития в отдельной стране и сопоставить его с положением дел в других государствах. В конечном итоге, в качестве показателя аккумулирующего в себе главные тенденции в основных «корзинах» КЧР был признан ***Индекс человеческого развития*** (ИЧР)[11]. Он представляет собой агрегированный сводный индекс, определяющий уровень средних достижений страны по трем направлениям – здоровью и долголетию, знаниям и достойному жизненному уровню. Благодаря ИЧР можно видеть, что страны с приблизительно одинаковым уровнем валового национального дохода (ВНД) на душу населения, тем не менее, стоят на разных позициях по индексу человеческого развития, различаются по показателям ожидаемой продолжительности жизни, качества образования и т.д.

[11] С пояснительными материалами усовершенствованной методологии вычисления ИЧР и новым эксперементальным индексам в области человеческого развития можно ознакомиться на сайте www.humandevelopment.uz

Почему парламентариям важно знать Концепцию человеческого развития?

На сегодняшний день КЧР является самой ***целостной моделью развития*** общества. Она в комплексе рассматривает все вопросы прогресса – экономический рост, социальные вложения, расширение возможностей людей, удовлетворение основных потребностей и организацию систем социальной защиты, политические и культурные свободы и вбирает в себя не только вопросы производства и распределения, но также и расширения и использования человеческих способностей.

Самое главное в КЧР это то, что она является ***концепцией действия***.

Она не только лежит в основе соответствующей программы ПРООН, но и страновой стратегии стран-членов, в том числе Узбекистана. Последний глобальный финансовый кризис вновь продемонстрировал, что правительства всех государств – и с переходной экономикой, и развитых индустриальных держав – не могут позволить себе самоустраняться от социальных и экономических процессов. Полагаться на «невидимую руку рынка», которая сама отрегулирует оптимальный механизм развития, не приходится. Как отмечал Махбуб уль Хак, «необходима осознанная государственная политика, чтобы направить экономический рост на благо людей». Для этого, считает он, необходимы земельная реформа, прогрессивная налоговая система, кредитование с целью поддержки бедных, увеличение социальных услуг для уязвимых слоев населения, устранение препятствий для реализации политических и экономических прав и т.д.

Задача парламентариев на всех уровнях представительской власти состоит в том, чтобы увязать экономический рост с человеческим развитием, обеспечить их взаимосвязь. Это требует ***совершенствования законов*** и нормативно-правовых актов на всех уровнях, четкого ***мониторинга*** их реализации и контроля ***имплементации*** международно-правовых актов. Представительные органы призваны осуществлять ***парламентский контроль*** деятельности учреждений. И предметом их анализа должен стать именно ход реализации принципов КЧР. Кроме того, именно от деятельности местных Кенгашей народных депутатов зависит широкое вовлечение населения к принятию решений, повышение их роли в вопросах общественного развития. В конечном итоге, рост общественно-политической, экономической активности населения является решающим фактором придания устойчивости экономическому и, следовательно, человеческому развитию.

Глава 2. Реализации представительских функций парламента и принципы человеческого развития

Что такое демократия?

Демократия (греч. δημοκρατία – «власть народа», от δημος – «народ» и κράτος – «власть») – политический режим, при котором народ является единственно легитимным источником власти. Народовластие является одним из основных принципов Конституции Республики Узбекистан. В соответствие со статьей 7 Конституции Республики Узбекистан народ является единственным источником государственной власти. Государственная власть в Республике Узбекистан осуществляется в интересах народа и исключительно органами, уполномоченными на то Конституцией Республики Узбекистан и законодательством, принятым на ее основе. Одной из распространённых целей демократии является ограничение произвола и злоупотреблений властью.

> *«Демократия является важнейшим аспектом человеческой свободы. По сути, это хорошо, потому что она облегчает свободный выбор человека и способствует активному участию в политической жизни. Таким образом, демократия является центральной составляющей способности человека жить свободно и автономно»*[12].

Этой цели часто не удавалось достигнуть там, где права человека и другие демократические ценности не были общепризнанными или не имели эффективной защиты со стороны правовой системы. Сегодня во многих странах народовластие отождествляется с либеральной демократией, которая, наряду со свободными, честными и состязательными выборами, включает в себя верховенство права, разделение властей и конституционные ограничения власти большинства путём гарантий определённых личных или групповых свобод, обеспечения социальных прав и низкого уровня социально-экономического неравенства.

Демократия в нашей стране базируется на общечеловеческих принципах, согласно которым высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права. Демократические права и свободы защищаются Конституцией и законами.

Граждане Республики Узбекистан имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей. Такое участие осуществляется посредством самоуправления, проведения референдумов и демократического формирования государственных органов, путем выборов. Именно посредством проведения выборов воплощается в жизнь конституционное положение о том, что граждане Республики Узбекистан имеют право избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти. Они независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий обладают равным избирательным правом.

Вставка 4

Если в парламентских выборах 26 декабря 2004 года участвовали 85,1 процентов избирателей страны, то на выборах 27 декабря 2009 года участвовали 87,8 процентов зарегистрированных избирателей. Эти данные подтверждают укрепление гражданской позиции населения, дальнейший рост их политического уровня.

[12] А. Давид Крокер «Сен и совещательная демократия» , (Литл 2003:229) , 2006

Наиболее важные вопросы общественной и государственной жизни выносятся ***на обсуждение народа***, ставятся на ***всеобщее голосование (референдум).***

Вставка 5

На референдуме, проведенном 27 января 2002 года, народ Узбекистана проголосовал за создание в стране двухпалатного парламента и изменение конституционного срока полномочий Президента Республики Узбекистан с пятилетнего на семилетний. Эти решения связаны с дальнейшей интенсификацией процесса демократизации общественно-политической жизни. Результаты референдума продемонстрировали высокую политическую сознательность и социально-правовую активность граждан, стремление народа к дальнейшему углублению широкомасштабных реформ, поддержку им демократических преобразований, осуществляемых в стране, курса на формирование гражданского общества.

Вставка 6

Важнейшим этапом подготовки проекта Конституции Республики Узбекистан стало его всенародное обсуждение, которое проходило в течение двух с половиной месяцев. Обсуждение проводилось в трудовых коллективах, по месту жительства населения, на радио, телевидении, в печати, с помощью других средств массовой информации. В обсуждении приняли участие рабочие, дехкане, служащие, пенсионеры, студенты, ученые, писатели, врачи и другие слои населения. В ходе обсуждения проекта Конституции, его отдельные разделы, главы, статьи, положения проходили испытание на жизнеспособность. В общей сложности, в результате всенародного обсуждения в проект Конституции было внесено около 80 изменений и дополнений, многие из которых имели важное принципиальное значение.

Система государственной власти Республики Узбекистан основывается на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а общественная жизнь развивается на основе многообразия политических институтов, идеологий и мнений. Государство строит свою деятельность на принципах социальной справедливости и законности в интересах благосостояния человека и общества.

Таким образом, демократия – это политический строй, в котором на практике осуществляются установленные формы народовластия, где существуют политические свободы (личности, вероисповедания, печати и т.д.) и равноправие граждан.

Что такое представительная демократия?

Представительная демократия является ведущей формой политического участия в современных государствах. Её суть заключается в опосредованном участии граждан в принятии решений, в выборе ими в органы власти своих представителей, призванных выражать их интересы, принимать законы и отдавать распоряжения.

Представительная демократия имеет следующие составные части: систему избираемых представительных органов государственной власти в центре (Олий Мажлис Республики Узбекистан) и на местах (Кенгаши народных депутатов), а также выборных должностных лиц государства (например, Президента Республики Узбекистан) или областного, районного или городского Кенгашей и органов самоуправления граждан (депутата, председателей сходов граждан); систему демократических институтов, отражающих связи и взаимоотношения, избранных с избирателями, населением.

Считается, что право представительства – важнейший признак демократии, позволяющий в то же время избежать непродуманного или злонамеренного решения.

Именно в борьбе за право представительства рождался парламентаризм и связанные с ним политические доктрины.

Во всех современных странах, в том числе в Узбекистане демократия утвердилась в виде представительной демократии. В соответствие со статьей 10 Конституции Республики Узбекистан от имени народа Узбекистана могут выступать только избранные им Олий Мажлис и Президент республики. Никакая часть общества, политическая партия, общественное объединение, движение или отдельное лицо не могут выступать от имени народа Узбекистана.

Олий Мажлис Республики Узбекистан выполняет три основные функции: законодательную, контрольную и представительскую. Как законодатели, парламентарии ответственны за определение основополагающих социальных норм. При осуществлении контрольной функции они отслеживают деятельность исполнительной власти и соответствие ее методов законам. Как представители граждан, они выражают мнения и убеждения своих избирателей и заботятся о том, чтобы эти мнения нашли отражение в политике государства и в процессе общественного обсуждения. Иначе говоря, парламент становится важнейшим и наиболее демократичным институтом гражданского общества, обеспечивающим доступ граждан к управлению государством. В связи с этим возрастает роль Олий Мажлиса Республики Узбекистан как центра выражения общественных интересов и института представительной демократии.

Вставка 7

Представительная демократия:

а) даёт возможность народу посредством выборов сменять не оправдавших доверие избирателей депутатов и сенаторов;

б) гарантирует гражданам права и свободы, защищает их от произвола государственных чиновников;

в) предоставляет гражданам более широкий диапазон личной свободы, чем любая иная система политической власти;

г) позволяет людям выражать и защищать свои интересы, в том числе путём создания соответствующих политических организаций;

Таким образом, представительная демократия – это политический режим, при котором основным источником власти признается народ, но управление государством делегируется различным представительным органам, члены которых избираются гражданами.

Каким образом формируется высший представительный орган – Олий Мажлис Республики Узбекистан?

С обретением Узбекистаном государственной независимости 1 сентября 1991 года начался качественно новый этап развития национального парламента как одного из важнейших институтов государственной власти. Новейшая история национального парламентаризма общепризнанно подразделяется на три основных периода (первый период – 1991-1994 годы - парламент переходного периода; второй период – 1995-2004 годы – однопалатный; третий период – с 2005 года по настоящее время – двухпалатный парламент).

Олий Мажлис Республики Узбекистан является высшим государственным представительным органом, осуществляющим законодательную власть и формируется следующим образом: Законодательная палата (нижняя палата) Олий Мажлиса (далее — Законодательная палата) состоит из 150 депутатов, избираемых сроком на пять лет. 135 депутатов Законодательной палаты избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по территориальным одномандатным избирательным округам на многопартийной основе. 15 депутатов Законодательной палаты избираются от Экологического движения Узбекистана.

Вставка 8. **Сведения о количественном и качественном составе Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан**

РЕГИОНЫ	***избранные депутаты***	***в том числе женщины***							***представители других национальностей***	**ранее избранные депутаты**
			сфера образования	***сфера здраво охранения***	***общественные организации***	***производство***	***юристы***	***другие***		
Республика Каракалпакистан	9	3	0	1	3	2	2	1	0	***5***
Андижанская область	14	2	1	0	9	1	2	1	0	***4***
Бухарская область	9	2	2	1	3	1	1	1	0	***3***
Джизакская область	5	2	2	0	2	0	0	1	0	***1***
Навоийская область	5	0	0	0	2	1	2	0	1	***2***
Наманганская область	12	3	1	1	3	0	5	2	0	***2***
Самаркандская область	16	0	0	1	5	1	3	6	0	***10***
Сырдарьинская область	5	1	1	1	2	0	1	0	0	***1***
Сурхандарьинская область	10	1	3	0	5	0	0	2	1	***2***
Ташкентская область	14	3	1	0	8	0	2	3	1	***6***
Ферганская область	15	6	2	1	4	3	1	4	1	***3***
Хорезмская область	8	2	1	0	5	0	1	1	0	***1***
Кашкадарьинская область	13	4	3	1	4	1	2	2	0	***4***
г.Ташкент	15	4	2	3	4	0	2	4	1	***3***
Итого	**150**	**33**	**19**	**10**	**59**	**10**	**24**	**28**	**5**	***47***
%		22,00	12,67	6,67	39,33	6,67	16	18,67	3,33	31,3

Сенат (верхняя палата) Олий Мажлиса Республики Узбекистан (далее – Сенат) является палатой территориального представительства и состоит из членов Сената (сенаторов). Члены Сената избираются в равном количестве – по шесть человек - от Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента. Выборы в Сенат проводятся тайным голосованием на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа этих депутатов. Шестнадцать членов Сената назначаются Президентом Республики Узбекистан из числа наиболее авторитетных граждан с большим практическим опытом и особыми заслугами в области науки, искусства, литературы, производства и других сферах государственной и общественной деятельности.

Формирование верхней палаты - Сената, как представительного органа, объединяющего в своем составе в равном количестве депутатов территориальных субъектов – областных, районных и городских Кенгашей народных депутатов, позволит Олий Мажлису Республики Узбекистан – высшему законодательному органу, осуществлять непосредственную связь с регионами, представлять и защищать их интересы.

Вставка 9. **Сведения о количественном и качественном составе Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан**

РЕГИОНЫ	***избранные (назначенные) сенаторы***	***из них женщины***								***представители других национальностей***	***ранее избранные сенаторы***
			педагоги	***агрономы***	***инженеры***	***экономисты***	***юристы***	***медики***	***другие***		
Республика Каракалпакистан	6	0	0	1	4	1	0	0	1	5	**2**
Андижанская область	6	1	1	0	3	0	1	1	0	0	**2**
Бухарская область	6	1	0	1	3	0	1	0	1	0	**3**
Джизакская область	6	1	1	1	1	1	0	1	1	0	**1**
Навоийская область	6	1	2	0	0	3	0	0	0	1	**2**
Наманганская область	6	1	2	0	2	1	0	0	1	0	**1**
Самаркандская область	6	1	2	0	1	1	1	0	1	0	**2**
Сырдарьинская область	6	0	0	1	2	2	0	0	0	0	**0**
Сурхандарьинская область	6	1	0	1	1	2	0	0	2	1	**2**
Ташкентская область	6	1	0	1	1	1	0	2	1	0	**2**
Ферганская область	6	1	3	0	1	1	1	0	0	0	**0**
Хорезмская область	6	1	1	2	2	0	1	0	0	0	**2**
Кашкадарьинская область	6	1	0	1	2	0	0	2	0	0	**2**
г.Ташкент	6	2	1	0	3	0	0	1	1	1	**2**
Президент Республики Узбекистан	16	2	1	0	4	3	4	1	3	2	**3**
Итого	**100**	**15**	**14**	**9**	**30**	**16**	**9**	**8**	**12**	**10**	**26**
%		15	14	9	30	16	9	8	12	10	26

Как видно, состав Законодательной палаты и Сената отражает социальное разнообразие населения в плане полового и этнического состава, места проживания, языка и других политически значимых характеристик.

С момента формирования двухпалатного парламента прошло более шести лет. За это время Олий Мажлис Республики Узбекистана рассмотрел 284 закона, направленных на дальнейшее развитие нашего общества в различных сферах, где основное внимание уделено осуществлению ***принципов человеческого развития***.

Понятие и сущность представительской функции парламента

Раскрывая понятие парламента, обычно применяют термины: высший законодательный и представительный орган, то есть без представительства нет законодательной функции и наоборот. «Представительный» означает, что в этом органе заседают представители страны – депутаты и сенаторы. А «законодательный» означает их действия – принятие законов.

Представительская функция парламента заключается в том, что парламент исполняет роль форума для высказывания точек зрения и обсуждения вопросов, имеющих государственное и локальное значение, а также для выработки основ государственной политики по результатам этих обсуждений. И действительно, в парламенте сходятся интересы различных слоев населения, сталкиваются политические позиции и взгляды. Именно в ходе споров, порой жарких, рождается сплав воли, которой и придается характер государственной воли, форма закона или постановления парламента, его палаты.

Ключевая роль парламента в системе органов государственной власти базируется на том, что среди всех органов государственной власти это единственный орган общенародного представительства, что определяется принципами, как его формирования, так и функционирования. Парламент формируется при обязательном участии граждан страны на основе всеобщего избирательного права при тайном голосовании, что и предопределяет его назначение как механизма представительства интересов всего народа. Он призван выражать волю народа в управлении государством, в чем и состоит его представительская функция.

Представительство, как основа функционирования парламента, выражается в обязанности парламентариев отражать в своей деятельности общезначимые цели и интересы общественного развития, придавая им статус законов, а также в обязанности постоянно поддерживать связи с избирателями. В работе парламента должны сфокусироваться и находить решение наиболее актуальные проблемы общественной, социально-экономической и политической жизни страны.

Как осуществляет парламент – Олий Мажлис Республики Узбекистан свои представительские функции?

Олий Мажлис Республики Узбекистан является представителем всего народа и выполняет свои представительские функции исходя из высших интересов народа, его благосостояния и безопасности.

В соответствие со статьей 78 Конституции Республики Узбекистан Олий Мажлис осуществляет свои представительские функции путем:

1) принятия Конституции Республики Узбекистан, конституционных законов, законов Республики Узбекистан, внесения в них изменений и дополнений; определения системы и полномочий органов законодательной, исполнительной и судебной властей Республики Узбекистан; законодательного регулирования таможенного, валютного и кредитного дела; установления налогов и других обязательных платежей; законодательного регулирования вопросов административно-территориального устройства, изменение границ Республики Узбекистан; образования, упразднения, переименования районов, городов, областей и изменения их границ; учреждения государственных наград и званий;

2) определения основных направлений внутренней и внешней политики Республики Узбекистан и принятия стратегических государственных программ; принятия Государственного бюджета Республики Узбекистан по представлению Кабинета Министров Республики Узбекистан и контроля за его исполнением; рассмотрения отчета Счетной палаты Республики Узбекистан;

3) принятия в состав Республики Узбекистан новых государственных образований и утверждения решений о выходе их из состава Республики Узбекистан;

4) утверждения указов Президента Республики Узбекистан об образовании и упразднении министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления; об объявлении состояния войны в случае нападения на Республику Узбекистан или в случае необходимости выполнения договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии; об объявлении общей или частичной мобилизации, о введении, продлении и прекращении действия чрезвычайного положения;

5) решения о проведении референдума Республики Узбекистан и назначении даты его проведения; образования Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан;

6) рассмотрения и утверждения по представлению Президента Республики Узбекистан кандидатуры Премьер-министра Республики Узбекистан;

7) избрания Уполномоченного Олий Мажлиса Республики Узбекистан по правам человека и его заместителя;

8) ратификации и денонсации международных договоров.

Помимо вышеуказанных функции к исключительным полномочиям Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан относятся в том числе: избрание Конституционного суда, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда; утверждение указов Президента Республики Узбекистан о назначении и освобождении от должности Генерального прокурора; председателя Службы национальной безопасности; назначение и освобождение дипломатических и иных представителей Республики Узбекистан в иностранных государствах; председателя Государственного комитета по охране природы; председателя правления Центрального банка; принятие актов об амнистии; заслушивание отчетов Генпрокурора, председателя Государственного комитета по охране природы, председателя правления Центрального банка.

Таким образом, назначение парламента в целом и его палат в отдельности в осуществление представительской функции состоит в том, чтобы представлять и гармонизировать интересы народа в ходе принятия законов, осуществления контрольно-аналитических функции, избрания или назначения должностных лиц органов государственной власти и управления, определения основных направлений внутренней и внешней политики страны и принятия стратегических государственных программ.

Какова роль депутатов и сенаторов в осуществлении представительской функции?

Депутаты, сенаторы являются главными действующими лицами в парламенте. Эффективность работы парламента зависит от работы депутатов и сенаторов, их активности, навыков и способностей. Нормы, регулирующие деятельность парламента, а также особый правовой статус депутатов и сенаторов могут предоставлять членам парламента возможности для эффективного и свободного осуществления ими своих представительских функций.

В соответствие со статьей 48 Закона Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» лица, избранные депутатами, в том числе от Экологического движения Узбекистана, приобретают статус депутата Законодательной палаты с момента их регистрации Центральной избирательной комиссией.

Сенатором является гражданин Республики Узбекистан, избранный или назначенный Президентом Республики Узбекистан в Сенат и зарегистрированный Центральной избирательной комиссией Республики Узбекистан в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан».

Статус депутата, сенатора состоит из следующих элементов: мандата, компетенции, гарантии депутатской (сенаторской) деятельности.

Говоря о мандате депутата (сенатора), мы неизменно сталкиваемся с его двойственным характером, что нашло свое отражение в определении, данном юридической энциклопедией, которая предлагает два значения слова «мандат». Мандат (лат. *mandatum* – поручение) – 1) полномочие, наказ, поручение; 2) документ, удостоверяющий права и обязанности какого-либо лица[13]. Таким образом, мандат, с одной стороны, это правоотношения между депутатом и избирателем, с другой – акт, которым избиратели наделяют депутата властными полномочиями.

Права, обязанности и основные гарантии деятельности депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики определены Законом Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»[14]. Представительская функция депутата, сенатора наиболее ярко проявляется в его правах. Депутат Законодательной палаты обладает правом законодательной инициативы и участия в работе депутатских объединений в Законодательной палате, что дает ему возможность более активно осуществлять представительские функции, направленные

[13] Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М.: 1998. – С. 234.
[14] Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 год., № 3-4, ст.18.

на совершенствование законодательства, в том числе в сфере образования, здравоохранения, культуры и т.д.

Обязательное участие депутата, сенатора на заседаниях соответственно Законодательной палаты, Сената, а также комитетов, комиссий палат, согласительной комиссии, а также в голосовании возлагает большую ответственность по осуществлению им представительской функции.

Депутат поддерживает связь с избирателями своего округа, политической партией, выдвинувшей его кандидатом в депутаты, выражает их интересы в Законодательной палате. Депутаты, избранные от Экологического движения Узбекистана, поддерживают связь с данным движением и выражают его интересы в Законодательной палате.

Представительская функция вынуждает депутатов и сенаторов балансировать между общенациональными и местными интересами. Императив представительства состоит в том, что каждый законодатель должен, с одной стороны, создавать общегосударственные нормы путем законотворчества, а с другой – выступать своеобразным защитником интересов своего избирательного округа или региона.

Вставка 10

В современных условиях депутат (сенатор), как представитель народа его избравшего, должен*:*

- ✓ *знать концепцию человеческого развития;*
- ✓ *изучать социально-экономические, духовные проблемы не только избирательного округа, региона, но и всей республики;*
- ✓ *грамотно формулировать и искать пути решения этих проблем;*
- ✓ *оформлять их в виде проекта документа (законопроекта, проекта постановления палат, Кенгашей и комитетов и т.д.);*
- ✓ *добиваться принятия решения по документу тем или иным органом власти;*
- ✓ *обеспечивать контроль за реализацией принятого решения.*

В каких формах осуществляются представительские функции парламента с учетом принципов человеческого развития?

«Концепция человеческого развития на сегодняшний день является самой целостной моделью развития. Она включает в себя все вопросы развития, включая экономический рост, социальные инвестиции, расширение возможностей людей, удовлетворение основных потребностей и организацию систем социальной защиты, политические и культурные свободы и все другие стороны жизни людей. Она не является узко технократической или чрезмерно философской. Это – отражение самой жизни»[15].

В преамбуле Конституции Республики Узбекистан записано, что «Народ Узбекистана, стремясь обеспечить достойную жизнь гражданам республики, принимает в лице своих полномочных представителей настоящую Конституцию Республики Узбекистан»[16]. Это конституционная норма полностью соответствует принципам человеческого развития и направлена на свободное развитие человека.

В связи с этим в осуществление представительской функции в последние годы парламентом уделяется особое внимание к человеческому развитию.

Организационными ***формами осуществления представительской функции парламенте являются:***

[15] Махбуб уль Хак, основатель докладов ПРООН по человеческому развитию

[16] Конституция Республики Узбекистан. Т.: 2009, 40 с.

1) заседания, в том числе совместные заседания палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Кенгашей, комитетов палат, а также заседания фракций политических партий и депутатской группы Законодательной палаты;

2) конференции, семинары, «круглые столы», проводимые палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан, их комитетами, комиссиями, а также фракциями и депутатской группой Законодательной палаты;

3) пресс-конференции;

4) встречи депутатов с избирателями, поддержание связи с политической партией, выдвинувшей его кандидатом в депутаты или Экологическим движением.

Эффективное осуществление представительских функций парламентариями заключается в поддержании ими диалога с избирателями с целью выяснения их взглядов, а также в использовании своих полномочий (т.е. принятие законов, участие в парламентском контроле, «круглых столах», составление парламентских запросов и т.д.) для озвучивания основанных на этих мнениях предложений.

Одной из постоянных форм осуществления представительской функции парламента являются конференции, семинары, «круглые столы» и другие мероприятия, которых за период 2005-2009 годах было проведено в Законодательной палате более 600.

Вставка 11

Проведено около 100 конференций, семинаров и заседаний «круглых столов», посвященных Году здоровья, Году благотворительства и медицинских работников, Году социальной защиты, Году молодежи, Году развития и благоустройства села, т.е. человеческому развитию. К примеру, Комитет по труду и социальным вопросам в связи с Годом здоровья провел конференцию на тему «Роль махалли и семьи в повышении уровня медицинских знаний населения», Комитет по вопросам науки, образования, культуры и спорта – заседание «круглого стола» на тему «Благотворительность – как черта человечности и великодушия, присущая народу Узбекистана» и т.п.

Представительская роль членов парламента подразумевает то, что они должны встречаться со своими избирателями и отчитываться о достигнутых результатах. Уникальность парламента как института государственной власти состоит в наличии обратной связи, то есть парламент как представительный орган испытывает влияние своих избирателей. Из функции обратной связи вытекает задача мобилизации поддержки со стороны граждан в пользу политического руководства. В процессе целенаправленного воздействия на граждан происходит своего рода социально-психологическая самоидентификация избирателей с законодателями, вырабатывается чувство групповой общности, значимости и пристрастности к государственному управлению. Основываясь на этой социальной поддержке, парламентарии утверждают о наличии у них «мандата народа», который позволяет им творить законы и политику от его имени.

Помимо поддержания связи с избирателями, парламентарии могут проводить определенную работу с населением, например, предоставлять избирателям адресную помощь и решать их конкретные проблемы. В целом, эффективность выполнения представительской функции парламентариями зависит от того, как граждане видят свое взаимодействие с ними.

Вставка 12

В Зангиатинском избирательном округе Ташкентской области состоялся ряд встреч депутата Орифа Шарипова с избирателями, которые проходили с участием актива кишлачных сходов граждан и жителей махаллей, членов районного Кенгаша партии, депутатов от УзЛиДеП в местных представительных органах власти, представителей исполнительных органов и организаций жилищно – коммунальной сферы. Ранее избиратели обращались к своему депутату по вопросам перебоев с водой для населения от насосной станции ВУ-1. Депутатом О.Шариповым совместно с руководством Ташкентского областного предприятии «Сув-окава» и ООО «Мусаффо-оби-хаёт» была разработана Программа действий по техническому ремонту и переоснащению насосной станции ВУ-1.

Кроме того, в результате поданного депутатом запроса к предприятию «Ташпассажиртранс» по просьбе жителей сельского схода граждан «Чагатай -октепа» Зангиатинского района об открытии новых автобусных маршрутов, связывающих село с городом, создана соответствующая комиссия совместно с предприятием «Ташпассажиртранс» по решению данного вопроса. В итоге обеспечено введение двух новых автобусных маршрутов, которые связали село с центральными районами города Ташкента.

Объективным итоговым показателем деятельности депутатов Законодательной палаты и сенаторов является то, что было сделано по их инициативе полезного для общества и страны, а также для человеческого развития.

Какие методы используются депутатами и сенаторами при осуществлении представительской функции?

Методами осуществления представительской функции депутата, сенатора являются:

1) выступление с докладом или содокладом на заседаниях палат, Кенгашей, комитетов, комиссий, фракции и депутатской группы; участие в прениях, дача вопросов докладчику и председательствую-щему; выступление с обоснованием своих предложений; передача председательствующему на заседании палаты текст своего выступления, предложения или замечания по обсуждаемому на заседании палаты вопросу;

2) предложение вопросов для рассмотрения на заседании палаты; внесение предложения и замечания по повестке дня заседания палаты, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов; внесение проектов решений и поправки к ним;

3) высказывание мнение по персональному составу создаваемых органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых палатой;

4) обращение с парламентским запросом;

5) изложение свою точку зрения на заседании палаты или сообщение о ней в письменной форме соответственно Спикеру Законодательной палаты, Председателю Сената, в случае несогласия с решением соответствующего органа палаты, в состав которого он входит;

6) внесение предложения о заслушивании на заседаниях палаты отчета или информации любого органа либо должностного лица, подотчетного или подконтрольного палате;

7) предложение к рассмотрению вопросов о проведении проверок исполнения законов Республики Узбекистан, а также выполнения решений палаты;

8) обращение к соответствующим органам и должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаруженных нарушений прав и охраняемых законом интересов граждан или иных нарушений законодательства;

9) рассмотрение в порядке, установленном законодательством, поступившие к нему обращения избирателей, принятие мер к их разрешению;

10) ведение приема граждан;

11) информирование избирателей о своей деятельности.

Поскольку главными принципами парламентаризма являются ***открытость и совещательность,*** основу парламентской дискуссии составляет соблюдение всеми участниками принципа выдвижения аргументов и контраргументов, обмен мнениями с целью убедить своего оппонента путем доказательства истинности или справедливости чего-либо или же позволить другому убедить себя в том, что что-либо является истинным или справедливым. Дискуссии, дебаты, обсуждения, компромиссы, согласования и другие методы открытых действий депутатов придают представительному органу новое качество.

> *«Определяющей идеей **совещательной демократии** является сама идея обсуждения. Когда граждане совещаются, они обмениваются мнениями и выясняют возможные причины обсуждаемых общественно-политических вопросов. Они полагают, что их политические взгляды могут быть пересмотрены обсуждениями с другими гражданами, и, поэтому, эти мнения не носят частный характер. Именно в этот момент, общественное мнение является крайне важным, поскольку оно характеризует рассуждения граждан относительно конституционных основ и вопросов, представляющих основы правосудия»*[17].

Важными составляющими представительской функции также являются транспарентность депутатской деятельности перед избирателями и общедоступность парламента и депутата для избирателей. Для этого необходимо существенное улучшение системной работы депутатов парламента в своих избирательных округах, которая позволяла бы им определять, как работают принятые законы, в каких законах нуждается сегодня практика хозяйственного строительства, какими проблемами живут избиратели и что необходимо сделать для их решения.

В этом плане палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и их комитеты уделяют особое внимание ***человеческому развитию***. *Скажем, с*облюдение законности в ***сфере образования*** – это залог успеха в подготовке кадров для всех сфер жизнедеятельности общества. Ведь представители всех профессий получают вначале базовое образование в школе, а затем обучаются в средних специальных и высших учебных заведениях. Такая уникальная система непрерывного образования, внедренная в рамках претворения в жизнь Национальной программы по подготовке кадров, дает свои положительные результаты.

В нашей стране важнейшую роль в обеспечении единого правового пространства играет институт ответственности представительных органов и их депутатов (сенаторов). Данный вид ответственности позволяет давать правовую оценку их деяниям (действиям или бездействиям). Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть отозван в установленном законом порядке.

[17] А. Давид Крокер «Сен и совещательная демократия» Ролс-199: 138-39, 2006 год

Вставка 13

Члены Комитета Законодательной палаты парламента по вопросам науки, образования, культуры и спорта регулярно изучают ход исполнения на местах Национальной программы и Закона Республики Узбекистан «Об образовании». Например, в 2010 году мониторинг по данным вопросам проводился в Джизакской области. В настоящее время в области действуют два вуза, 58 профессиональных колледжей и 4 академических лицея, 549 школ, в числе которых специализированные, 189 дошкольных и 23 внешкольных учреждений[1]. За 2004–2008 годы, в соответствии с Государственной общенациональной программой 21 школа отстроена заново, в 165 школах произведена реконструкция, в 196 – капитальный и в 25 – текущий ремонт. Для повышения качества образования осуществлен ряд мер в таких направлениях, как создание электронных учебников, организация дистанционного обучения, разработка пособий по применению в учебном процессе интерактивных методов.

В ходе заседания обсуждались и некоторые недостатки, допущенные в образовательных учреждениях, были внесены конкретные предложения по их устранению. В частности, рекомендовано улучшить обеспечение профессиональных колледжей учебниками по специальным дисциплинам, активизировать работу по внедрению в учебный процесс современных педагогических технологий, укреплять кадровый состав дошкольных и внешкольных учреждений педагогами с высшим образованием.

Какими институционными возможностями обладают палаты для осуществления представительской функции?

Палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан обладают институционными возможностями для осуществления представительской функции. Они имеют службы связи с общественностью, которые обеспечивают обмен информацией между парламентом и обществом, а также отделы международных связей.

Совместным постановлением Кенгаша Законодательной палаты и Сената от 3 июля 2008 года созданы Общественный фонд по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан и Парламентская комиссия по управлению средствами Общественного фонда по поддержке негосударственных некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества при Олий Мажлисе Республики Узбекистан.

Вставка 14

Работа Фонда построена с учетом демократических требований, на основе принципов гласности, открытости, доступности, объективности. За период 2009-2010 годов выделено более 11 млрд. сумов в виде субсидий, грантов и для размещения социального заказа непосредственно негосударственных некоммерческих организаций на основе их заявок и решений Парламентской комиссии без участия каких-либо промежуточных звеньев и структур.

Функционирует Комиссия Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан по содействию активизации деятельности представительных органов власти на местах. В целях обеспечения участия граждан в политических процессах палатами Олий Мажлиса созданы веб-сайты и издаются «Ведомости палат Олий Мажлиса Республики

Узбекистан». Вопросы деятельности палат парламента освещаются в средствах массовой информации.

Специальные материалы, посвященные работе депутатов Законодательной палаты и членов Сената, регулярно публиковались в партийных изданиях, ведомственных, областных, районных и городских газетах, а также освещались информационными агентствами УзА, «Туркистон-пресс», «Жахон», зарубежными информационными агентствами «Regnum» и «Trend».

Вставка 15

По инициативе комиссии разработаны Примерный регламент областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов и Примерное положение о постоянных комиссиях областного, районного, городского Кенгаша народных депутатов, которые утверждены постановлением Кенгаша Сената 30 декабря 2010 года. В Примерном положении определены основные направления постоянных комиссий, в том числе направленные на осуществление ***принципов человеческого развития*** *– деятельности по улучшению качества оказания медицинской помощи; жилищных и материально-бытовых условий инвалидов, ветеранов войны и труда, многодетных семей и престарелых граждан; по совершенствованию системы обеспечения социальной защищенности населения; по дальнейшему улучшению качества образования, развитию демократизации учебно-воспитательного процесса в школах, лицеях, колледжах и вузах; по укреплению материально-технической базы учреждений физической культуры и спорта, созданию условий для развития спорта, а также для занятий физической культурой и спортом по месту жительства населения.*

Вставка 16

Деятельность Законодательной палаты широко освещалась средствами массовой информации. Общее число статей, выступлений и интервью в средствах массовой информации, связанных с работой Законодательной палаты в 2005–2009 годы, составило около 10 тысяч. В газете «Халк сузи» еженедельно размещались материалы под рубрикой «В Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «В Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

Новости парламентской деятельности и репортажи из зала заседаний составили содержание ряда телепередач. Кроме того, на УзТВ регулярно выходили в эфир передачи «Парламентское время», «Парламентский час».

С целью активного использования информационных технологий в разъяснительной работе с населением модернизирован веб-сайт Законодательной палаты. С запуском новой серии портала значительно расширились функциональные возможности депутатов по распространению и получению необходимой информации, мониторингу общественного мнения о деятельности нижней палаты парламента.

Какова роль партийных фракций и депутатских групп в деятельности Законодательной палаты и осуществление принципов человеческого развития?

В соответствии с Конституционным законом Республики Узбекистан «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан»[18] депутаты Законодательной палаты могут создавать депутатские объединения на политической,

[18] Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2002 год, № 24, ст. 192.

профессиональной и иной основе в форме фракций и депутатских групп.

Фракция – депутатское объединение, создаваемое депутатами, выдвигаемыми от политической партии в целях выражения ее интересов в Законодательной палате, и зарегистрированное в установленном порядке.

Вставка 17. **Фракции политических партий, зарегистрированных в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан**

№	Наименование фракции	Кол-во членов
1.	Фракция Движения предпринимателей и деловых людей Узбекистана - УзЛиДеП	53 депутата
2.	Фракция Народно-демократической партии Узбекистана	32 депутата
3.	Фракция Демократической партии Узбекистана «Миллий тикланиш»	31 депутат
4.	Фракция Социал-демократической партии Узбекистана «Адолат»	18 депутатов

Фракция политической партии, получившая большинство мест в Законодательной палате, составляет ***парламентское большинство***. Парламентское большинство могут составить также несколько фракций политических партий и депутатов, избранных от Экологического движения Узбекистана, создающих блок исходя из близости или совпадения своих программных целевых задач.

Фракции политических партий, а также депутаты, избранные от Экологического движения Узбекистана, не разделяющие курс и программу вновь сформированного правительства или отдельные ее направления, могут объявить себя ***оппозиционными***.

Депутат Законодательной палаты может быть членом одной фракции, т.е. фракции от политической партии, выдвинувшим его в депутаты. Это позволило депутатам эффективно представлять в Законодательной палате интересы своей политической партии, в том числе обязало принимать активное участие в работе фракции своей политической партии.

Депутаты Законодательной палаты от Экологического движения Узбекистана создали ***депутатскую группу*** в количестве 15 человек, деятельность которых должна способствовать повышению роли парламента в решении задач по охране природы, защите окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности населения.

Вставка 18

В соответствии с программными целями Экологического движения Узбекистана в течение 2010 года при активном участии членов депутатской группы Законодательной палаты проводилась работа по содействию реализации положений государственных программ в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения, защиты материнства и детства, экологического воспитания и образования молодежи в Андижанской, Джизакской, Кашкадарьинской, Навоийской, Наманганской, Самаркандской, Ферганской областях проведены тематические «круглые столы» на темы: «Роль депутата в совершенствовании природоохранного законодательства», «Концепция человеческого развития ООН и обеспечение экологических прав», «Трансграничные экологические проблемы: право человека на нормальную окружающую среду и условия здорового образа жизни», «Здоровье населения, проблема охраны здоровья и её решение», «Место экологического образования в воспитании гармонично развитого поколения», «Экологические проблемы и здоровье населения», «Демографический рост и экологические проблемы».

В нижней палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Спикер Законодательной палаты имеет нескольких заместителей, по одному от каждой фракции политической партии в Законодательной палате и Экологического движения Узбекистана.

Избрание новых заместителей Спикера Законодательной палаты позволило не только расширить полномочия и возможности партийных фракций Законодательной палаты, но и существенным образом демократизировало процессы принятия решений в нижней палате парламента. Фракции постепенно становятся основной движущей силой парламента, определяющей содержание и направление деятельности высшего законодательного органа страны. Важные организационно-правовые изменения позволяют более активно продвигать интересы электората, программные установки партий придают импульс повышению общественной активности населения, способствуют усилению состязательности в деятельности фракций политических партий в Законодательной палате, а возможность занимать руководящие должности в Законодательной палате еще более повышают ответственность руководства каждой партии перед своим электоратом.

В связи с этим в уставы и программы партий внесены дополнения, направленные на повышения эффективности взаимодействия партийных депутатских объединений в представительных органах власти в центре и на местах, фракции и парламентских структур. Именно от работы депутатского корпуса политической партии сегодня во многом будет зависеть степень участия населения, общественности, институтов гражданского общества в проводимых реформах по обновлению и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны.

В соответствии со статьей 25 Конституционного закона Республики Узбекистан «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» фракция и депутатская группа:

- вносит предложения и замечания по повестке дня заседания Законодательной палаты, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;
- пользуется правом на гарантированное предоставление слова представителю фракции, депутатской группы в прениях по каждому вопросу, обсуждаемому на заседании;
- ставит вопрос о создании согласительных и иных комиссий;
- обращается на заседании к должностным лицам органов государственной власти и управления с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам, входящим в их компетенцию;
- распространяет мнение фракции, депутатской группы по обсуждаемому на заседании Законодательной палаты вопросу среди депутатов;
- участвует в работе Кенгаша, комитетов и комиссий;
- вносит свои предложения по законопроектам и проектам решений, обсуждаемым Законодательной палатой;
- ставит вопрос о заслушивании на заседании Законодательной палаты членов правительства по вопросам их деятельности;
- запрашивает у государственных органов и их должностных лиц материалы и документы, необходимые для деятельности фракции, депутатской группы;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Кроме того, фракциям политических партий был предоставлен ряд дополнительных полномочий, которых нет у депутатских групп. Например, фракция политической партии, объявившая себя парламентской оппозицией, т.е. организационно не вошедшая в парламентское большинство имеет дополнительно также следующие права: на занесение в протокол заседания Законодательной палаты своего особого мнения по обсуждаемым вопросам; на постановку внесенных от ее имени предложений на голосование на заседании Законодательной палаты; на

гарантированное участие ее представителей в согласительной комиссии по отклоненному Сенатом закону.

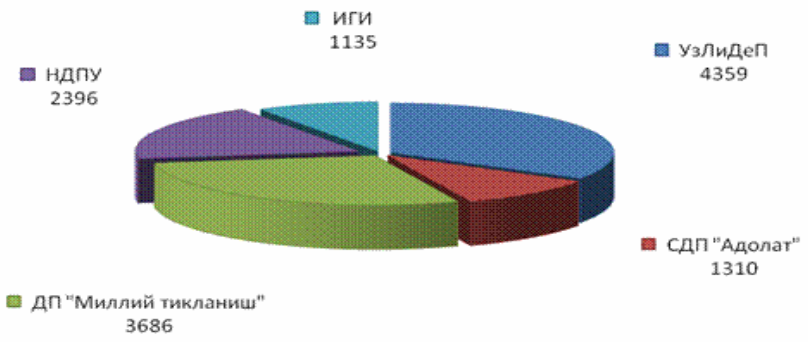
С созданием двухпалатного парламента законодательная власть в Республике Узбекистан поднялась на новый уровень своего развития. А главное - значительно повысилось качество принятых законов, хотя законотворческий процесс существенно усложнился. Повысилась роль политических партий в принятии законодательных актов. Сложилась практика предварительного рассмотрения законопроектов партийными фракциями, обязательного заслушивания их мнений при обсуждении проектов законов на пленарных заседаниях Законодательной палаты.

Вставка 19

Депутаты, избранные от УзЛиДеП, стали весомым и решающим рычагом в формировании и дальнейшем совершенствовании правового поля для развития предпринимательства и фермерства. В общей сложности члены фракции УзЛиДеП в Законодательной палате приняли активное участие в обсуждении и принятии более 90 законов и других нормативно-правовых актов, в т.ч. более 30, непосредственно затрагивающих интересы электората партии - предпринимателей и фермеров.

В последние годы фракции политических партий большое внимание уделяли разъяснительной работе среди населения. В ходе встреч и бесед на местах разъяснялись смысл и содержание принятых законодательных актов, обсуждались проекты законов, вносимых на обсуждение Законодательной палаты, представлялась информация о социально-экономическом развитии страны, работе парламента, фракций за прошедший период.

Вставка 20. **Встречи депутатов в избирательных округах за 2005-2009 года**.



НДПУ – 19%, ИГИ – 9%, УзЛиДеП – 35%, Миллий тикланиш – 27%, Адолат – 10%

Таким образом, представительские функции парламента, депутатов и сенаторов должны быть направлены на человеческое развитие, то есть на обеспечение долгой, здоровой, творческой жизни, приобретения знаний и доступа к ресурсам для достойного уровня жизни людей.

Глава 3. Принципы человеческого развития и совершенствование законотворческой деятельности парламента.

Вопросы реализации основных принципов человеческого развития являются приоритетными направлениями и в законотворческой деятельности, особенно в законодательной работе парламента страны. В этой связи, в настоящее время актуальным является вопрос о том, как может парламент, конкретный депутат Законодательной палаты или член Сената в своей повседневной деятельности обеспечить принципы человеческого развития путём совершенствования законодательной деятельности.

Безусловно, основным и главным способом или средством реализации принципов человеческого развития в парламентской или депутатской деятельности является подготовка закона.

Что такое закон и каков механизм реализации принципов человеческого развития при подготовке текста закона?

Закон является главным источником права политической организации власти демократического государства. Кроме того, закон - это ключевая категория правового государства. И, наконец, закон - это обладающий высшей юридической силой нормативно-правовой акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом государственной власти (парламентом) или непосредственно народом и регулирующий наиболее важные общественные отношения.

В Узбекистане, как и в любом демократическом государстве, закон играет особую роль в реализации принципов человеческого развития, что накладывает особую ответственность на парламентский корпус – депутатов и сенаторов.

Как известно, в Республике Узбекистан депутаты Законодательной палаты являются одними из субъектов права законодательной инициативы, то есть обладают конституционным правом инициирования и подготовки законопроектов. С учётом этого, для них имеет важное значение знание механизма реализации принципов человеческого развития при подготовке текстов законов.

Эффективность и действенность закона во многом зависит от качества и уровня подготовки концепции закона. Концепция закона – это воплощенный в нем замысел законодателя, включающий в себя цель – решение определенной общественно-значимой проблемы, а также способ(ы) достижения этой цели – соответствующие законодательные решения (установление прав, обязанностей, запретов, утверждение бюджетных расходов, учреждение государственных институтов, др.). В отношении концепции закона наиболее приемлемым представляется определение, где ключевым словом является «замысел».

Термин «по замыслу законодателя» уже используется в юридической лексике, но, как правило, по отношению к той или иной конкретной правовой ситуации и, действительно, может предполагать какую-то одну идею.

Концептуальный же замысел законодателя по отношению к закону не может содержать всего лишь одну идею. В концепции закона их должно быть как минимум две, одна из которых отражает результат, к которому стремится законодатель, а другая – каким образом он намерен его достичь, а точнее:

1) достижение какой-то цели – решение определенной социально-значимой проблемы;

2) способ достижения этой цели – принятие такого законодательного решения, которое должно привести к устранению или смягчению определенной социально - значимой проблемы.

Здесь необходимо отметить, что у законодателя может быть как одна, так и несколько целей, а также не один, а несколько способов ее (их) достижения.

Вставка 21

Концепция недавно принятого Закона Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с усилением ответственности в сфере безопасности дорожного движения» включала в себя и такую цель законодателя, как обеспечение такого принципа человеческого развития, как сокращение смертности людей (в результате дорожно-транспортных проишествий). Эту цель предполагается решить при помощи следующих законодательных мер:

- дополнительного ограничения скорости движения автотранспорта;
- увеличения размеров штрафов за превышение скорости движения транспортных средств, а также за переход улицы при запрещающем сигнале светофора или вне пешеходного перехода;
- установки дополнительных дорожных знаков или оборудования по контролю за скоростью передвижения транспортных средств и т.д.

Выбор конкретных способов решения названной проблемы зависел от разных обстоятельств: характера статистики несчастных случаев (какие случаи превалируют, в какое время года и суток, при какой погоде и по чьей вине – водителей или пешеходов), финансовых возможностей законодателя и т.д.

В деле реализации принципов человеческого развития в нормах закона немаловажное значение имеет преамбула концепции закона. В последней могут найти место упоминавшиеся выше оценка существующей ситуации, анализ действующего законодательства и соответствующей правоприменительной практики, результаты разного рода исследований, последствия реализации будущего закона и другие вопросы, важные при оценке индексов человеческого развития.

Разработка правильной концепции закона или правильный ее выбор из предложенных – это самое трудное в законотворческом процессе реализации принципов человеческого развития. Представим, что проблема состоит в том, что страна испытывает дефицит государственного бюджета. Концепцией задуманного для решения этой проблемы закона может быть: сокращение бюджетного дефицита путем увеличения налоговых платежей. В данном случае по замыслу законодателя такая мера должна привести к повышению доходной части бюджета и к устранению его дефицита. Однако для решения указанной проблемы может быть предложено и другое концептуальное решение – уменьшение налоговых платежей. По замыслу другого законодателя данная мера приведет к тому, что налогоплательщики, укрывающиеся от непомерно больших налогов, станут платить их добросовестно и проблема дефицита бюджета будет решена. Более того, другой законодатель считает, что первая концепция не только бесполезна, но и вредна. Поскольку увеличение налоговых платежей приведет к разорению многих предприятий, в результате чего доходная часть бюджета уменьшится, а расходная увеличится, так как государству придется взять на социальное обеспечение новых безработных. На самом деле ликвидация бюджетного дефицита может лежать совсем в другом русле, например, не в увеличении доходной части бюджета, а в сокращении его расходной части.

Последний приведенный пример показывает, что концепции законов, предлагаемых для решения, в том числе одних и тех же проблем в социальной сфере, могут быть прямо противоположными по своей сути. Поэтому, чтобы не ошибиться в определении концепции будущего закона, при ее разработке необходимо использовать специальные правила, направленные на обеспечение высокого ее качества и, соответственно, качества будущего закона.

Качество концепции законопроекта, во многом зависит, от правильного построения его структурной композиции. К структурным элементам концепции закона, оформленной в виде документа, следует относить:

1) наименование концепции, которое включает в себя наименование будущего закона и, таким образом, обозначает предмет будущего нормативно-правового регулирования, что очень важно для определения цели и путей решения социальных проблем, проблем человеческого развития;

2) преамбулу, которая содержит обоснование данной концепции, в которой депутаты и сенаторы могут найти ответы на многие вопросы, касающиеся основного замысла будущего закона;

3) содержательную часть концепции, в которой должны быть изложены цели закона и способы их достижения, из чего можно сделать выводы о социальной направленности законопроекта, о возможности решения с его помощью тех или иных задач человеческого развития.

Из вышеизложенного видно, что подготовка концепции закона – важная стадия для депутата Законодательной палаты либо другого субъекта права законодательной инициативы в деле отражения в тексте будущего закона принципов человеческого развития. Так, основная идея будущего законопроекта депутатом Законодательной палаты должна быть определена через призму принципов человеческого развития, для того, чтобы ответить на такие вопросы, как: улучшает ли закон благосостояние людей и их доходность; обеспечивает ли он гендерное равенства при регламентации данного вида общественных отношений и расширяет ли при этом возможности женщин, не ущемляет ли он права меньшинств, отдельных слоёв населения (инвалидов, пенсионеров, многодетных семей, матерей-одиночек, сирот и т.д.)?

Несмотря на значимость концепции закона в механизме реализации принципов человеческого развития, основное место в этом вопросе должно быть уделено самому содержанию законопроекта, от которого во многом зависит степень реализованности этих принципов в правоприменительной практике.

При этом, также, как к концепции закона, депутатам и сенаторам необходимо подходить и к вопросу о концептуальных положениях самого закона и, следовательно, здесь необходимо вести речь о существовании концепции статьи закона и концепции отдельной нормы закона. Потому что закон может состоять из одной статьи, в которой может содержаться лишь одна норма.

Каково значение содержания закона в деле реализации принципов человеческого развития?

Как известно, чем выше степень цивилизованности, развитости и гуманности общества, тем большую потребность оно испытывает в законах. Это предъявляет особые, повышенные требования к содержанию законов.

Содержание закона должно быть правовым, т. е. соответствующим неотъемлемым, естественным правам человека. Такие права, в основном, зафиксированы в авторитетных международно-правовых документах ООН, которые составляют юридическую базу правовой защиты каждого человека, в отдельности, и человеческой цивилизации, в целом, и служат юридическим императивом для законодателей любых государств. Степень соблюдения прав человека в законе — критерий качества самого закона, показатель его сущности и полезности, справедливости и ориентированности на свободу.

Степень реализованности прав человека, в частности, и человеческого развития, в целом, во многом зависит от соблюдения общепризнанных в странах с развитой парламентской практикой правил и приёмов юридической техники, а конкретнее, одного из его видов - законодательной техники. Эффективность и результативность законов и иных нормативно-правовых актов в большой мере зависит от того, насколько точны и ясны юридические формулировки, насколько они логически связаны и последовательны, насколько единообразно применение юридических

понятий и терминов. Этому способствуют правила и приемы юридической техники, которые используются законодателем в ходе подготовки законопроектов.

Таким образом, можно сделать вывод, что ***юридическая техника*** это совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации нормативно-правовых актов, в том числе законов в целях их ясности, понятности и эффективности их применения при реализации принципов человеческого развития. Объектом юридической техники является текст закона, в отношении которого применяются интеллектуальные усилия законодателя. Именно последний и использует различные правила и приемы подготовки законов. В этой связи, от соблюдения депутатами Законодательной палаты общепризнанных правил подготовки законопроектов зависит степень реализованности в стране принципов человеческого развития, а также состояние правовой базы государственной политики в области человеческого измерения.

Каковы общепризнанные общие правила подготовки проектов законов, обеспечивающих реализацию принципов человеческого развития?

Первое правило - конкретность, ясность и исчерпывающая полнота правового регулирования социально значимого законопроекта. Применение данного правила в тексте закона позволит изложить нормы закона таким образом, что оно позволит, например, соблюсти принцип гендерного равенства при регламентации вопросов об условиях приёма на работу, передвижения по службе, определении льгот и преференций для отдельной категории граждан и т.д.

При этом, в практике стран, имеющих большой опыт в законодательной технике, признаётся недопустимым применение в тексте закона таких непонятных и способных вызвать безгранично широкое толкование слов, типа «иные», «другие». Кроме того, считается недопустимым использование в тексте закона словосочетаний, не имеющих смыслового значения (например: «Законодательство о том и том-то состоит из настоящего Закона и других актов законодательства») либо не содержащих в себе каких либо правовых предписаний (например: «Такое-то действие (деятельность) осуществляется (регламентируется) в соответствии с принципами законности, равенства граждан перед законом и т.д.»).

Законодатель при подготовке текста закона по какому-либо вопросу, относящемуся, в том числе, и к вопросу реализации принципов человеческого развития на законодательном уровне, должен поставить перед собой одну главную цель: регламентировать все аспекты данного социально значимого вопроса в этом тексте законопроекта, не оставляя возможности для разработки дополнительных законопроектов. При этом, исчерпывающая полнота законодательного регулирования социально значимого проекта (заказа) должна означать для депутатов и сенаторов, в том числе и то обстоятельство, что все основные положения, правила и условия реализация того или иного принципа человеческого развития должны быть регламентированы именно в тексте законопроекта, а не в принимаемых после вступления в силу этого закона подзаконных актах.

Второе правило – в тексте закона должны быть заложены конкретные правовые нормы, состоящие, по возможности, из трёх обязательных частей: ***гипотезы, диспозиции и санкции***.

Гипотезой называют ту часть нормы, которая указывает на условия вступления нормы в действие (дает описание юридического факта). Например, при реализации такого принципа человеческого развития, как укрепление института семьи, депутатам необходимо помнить, что юридические факты начинаются, если имеется взаимное согласие лиц, желающих вступить в брак, достигнут ими брачный возраст, отсутствуют родственные отношения, препятствующие браку, отсутствует у брачующихся другой брак, то только тогда можно вступить в брак. Так вот, согласие, возраст и другие

жизненные обстоятельства - это и есть условия действия нормы о заключении брака, это и есть юридически значимые факты, это и есть гипотеза нормы.

Диспозиция - это та часть нормы, которая указывает на содержание самого правила поведения, то есть на юридические права и обязанности, возникающие у субъектов. По способу изложения диспозиция может быть ***прямой, альтернативной и бланкетной.*** Альтернативная диспозиция дает возможность участникам правоотношения варьировать свое поведение в пределах, установленных нормой. Бланкетная диспозиция содержит правило поведения в самой общей форме, отсылая субъекта реализации к другим правовым нормам.

Диспозиция также может быть ***простой*** - указание на тот или иной однозначный вариант поведения. Может быть и ***описательной***, когда системой оценочных понятий, различных характеристик и признаков формулируется правило поведения. В теории закона выделяют также ссылочную диспозицию. В этом случае в самой норме закона не излагается правило поведения, а адресат отсылается к правилу поведения, содержащемуся в другой норме. При этом, в некоторых республиках бывшего Союза (например, в России, Казахстане, Украине, Беларуси и др.) очень часто используется и весьма неопределенная отсылка - формула «то-то и то-то надо делать в порядке, установленном законом». Подобные приемы формулирования диспозиции в науке законоведения и практике развитых государств признаются недопустимыми, так как, по их мнению, являются признаками низкой правовой культуры, плохой законодательной техники и свидетельствуют о попытках законодателей уйти от решения вопроса, социального заказа и т.п.

Санкция - та часть нормы, которая указывает на меры правового принуждения, следующие за нарушение диспозиции, и словесная схема такого подхода выглядит следующим образом: «если..., то..., а в противном случае...».

Третье правило - отсутствие противоречий, пробелов, коллизий как в законе, так и во всей системе законодательства.

Четвёртое правило – текст закона должен излагаться от имени единственного числа, в соответствии с правоприменительной, судебной практикой. Изложение текста закона от множественного числа, в дальнейшем, может привести к невозможности применения норм этого закона к конкретному лицу, к конкретному факту.

Пятое правило - краткость и компактность изложения правовых норм, сокращение до минимума дублирования нормативно-правового материала по одному и тому же вопросу.

Таким образом, вот неполный перечень тех основных правил законодательной техники, которые строго соблюдаются в странах, достигших безусловного и неукоснительного исполнения всех принимаемых законов (равных им по статусу актов) и, следовательно, высокого уровня законопослушания граждан (Германия, Англия, Южная Корея, Япония, США и др.).

От правил оформления закона, т.е. законодательной техники следует отличать правила юридической техники. Это специфические и унифицированные нормы, которые фиксируют официальные реквизиты и структурные части подзаконодательного акта, ведомственных документов.

Соблюдение общепризнанных в науке и парламентской практике развитых демократических стран правил юридической и, особенно, законодательной техники играет важную роль в деле обеспечения реализации принципов человеческого развития при разработке и дальнейшем обсуждении законопроектов.

Так, в Республике Узбекистан отдельные правила законодательной техники закреплены на законодательном уровне и изложены, например, в Законе Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», а также в отдельных статьях Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах». Большое значение в деле обеспечения принципов человеческого развития в законотворческой деятельности

имеет статья 15 Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», предусматривающая учёт международного опыта при подготовке проектов законов. При этом, определено, что при подготовке проектов законов учитываются общепризнанные принципы и нормы международного права, а также изучается опыт законодательного регулирования в других государствах. Кроме того, при подготовке законопроектов, особенно социально значимых законов необходимо большее внимание уделять практике стран, имеющих устойчиво высокий индекс человеческого развития (Норвегия, Канада, Австралия, Ирландия, Швеция, Нидерланды, Япония, Швейцария, Германия и др.), либо обладающих наибольшим сбалансированным ростом темпов человеческого развития (Сингапур, Южная Корея, Оман и др.).

Очень важным этапом законотворческой деятельности является стадия предварительного обсуждения законопроекта в Законодательной палате парламента, где депутат нижней палаты обладает возможностью оценить содержание закона на соответствие принципам человеческого развития. В Республике Узбекистан эта стадия законодательной деятельности регламентирована в статье 14 вышеназванного закона, согласно которой депутат имеет право в течение двух месяцев внести свои предложения по внесённому законопроекту в ответственный комитет, который готовит законопроект на рассмотрение Кенгаша Законодательной палаты. Более того, депутат Законодательной палаты имеет право внести предложения и рекомендации по усовершенствованию внесённого законопроекта с точки зрения принципов человеческого развития и на стадии подготовки законопроекта во втором чтении. При этом, необходимо учитывать, что ответственный комитет при подготовке законопроекта ко второму чтению обобщает все поступившие, в том числе и от депутатов Законодательной палаты, предложения, которые, в случае признания их обоснованными, включаются в текст законопроекта.

Другим средством реализации принципов человеческого развития в законотворческой деятельности являются предоставленные палатам Олий Мажлиса Республики Узбекистан, депутатам Законодательной палаты и членам Сената контрольные функции, о чём пойдёт речь ниже.

Глава 4. Парламентское обеспечение социально значимых приоритетов человеческого развития.

Как отмечалось выше, в соответствии с Концепцией человеческого развития, развитие человека отражает как процесс расширения человеческого выбора, так и достигнутый уровень благосостояния людей. При этом, благосостояние оценивается по возможности людей вести такую жизнь, которую они считают достойной. Для обеспечения достойной жизни людям не нужен бесконечно высокий доход, позитивное воздействие последнего на человеческое развитие ослабевает по мере роста дохода. Сущность устойчивого человеческого развития состоит в равенстве доступа к возможностям развития, как сейчас, так и в будущем.

Соблюдение прав и основных свобод человека - одно из условий устойчивого человеческого развития. Права человека являются универсальными, их формирование происходило в различных культурах и в разные времена, современную форму они приобрели во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. На основании Всеобщей декларации прав человека разработаны и приняты другие международные документы, относящиеся к отдельному праву или группе прав - конвенции и пакты; ратифицируя их, государство принимает на себя обязательство по соблюдению этих прав.

Каковы социально значимые приоритеты человеческого развития в Республике Узбекистан, в том числе в законодательной деятельности?

Обеспечение человеческого развития - многоаспектный процесс, зависящий как от уровня общественно-политического, социально-экономического развития государства, так и от уровня и качества законодательной деятельности.

В определении этих приоритетов важное значение имеет Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, предложенная Президентом Республики Узбекистан на заседании обеих палат парламента 12 ноября 2010 года, а также доклад главы государства на совещании, посвященном итогам социально-экономического развития республики и планам на 2011 и последующие годы.

Одним из проявлений приоритета человеческого развития в государственной политике является и тот факт, что 2011 год объявлен в Республике Узбекистан «Годом малого бизнеса и частного предпринимательства».

Что такое малый бизнес и частное предпринимательство для Республики Узбекистан?

Во-первых, частное предпринимательство исконное занятие нашего народа, испокон веков обеспечивающее интересы не только своей семьи, но и всей страны.

Во-вторых, малый бизнес и частное предпринимательство – самая приоритетная отрасль экономики, обеспечивающую занятость населения и являющаяся источником стабильного дохода.

В-третьих, развитие малого бизнеса и частного предпринимательства – единственная гарантия формирования среднего класса собственников как основы демократического общества.

Законодательное обеспечение конституционных социальных прав и свобод человека и гражданина тесно связано с реальным социально-экономическим положением страны и определяющими тенденциями её развития.

Воплощение в жизнь конституционных принципов социального государства, обеспечение высокого качества жизни граждан являются законотворческим приоритетом нижней палаты парламента Узбекистана.

При этом, реализация нашей страной Декларации Тысячелетия, Целей развития тысячелетия, Концепции человеческого развития и других основополагающих

документов, определяющих принципы человеческого развития, требует определения социально значимых приоритетов в этой области.

Каковы законодательные приоритеты парламентской деятельности в социальной сфере?

Опыт стран, имеющих наиболее устойчивый и высокий индекс человеческого развития позволяет сделать вывод, что в настоящий момент в законодательной деятельности отечественного парламента могут быть определены такие направления социальной политики, как качественное образование, доступное медицинское обслуживание, достойное жилье и развитие аграрного сектора. Стратегия социального развития Республики Узбекистан реализуется посредством конкретных мер социальной политики, намеченных государственными проектами (программами, Планами действий) в сфере образования, здравоохранения. В этой связи, научно-технический прогресс выдвигает на первый план задачу реализации принципа «образование через всю жизнь». Для создания системы непрерывного образования требуется с помощью законодательных мер развить более широкое профессиональное дополнительное образование, дистанционное образование, различные формы интерактивного обучения. Требует активизации и работа по дальнейшему законодательному обеспечению интеграции науки и образования.

В особой заботе со стороны государства, особенно его высшего представительного органа нуждается подрастающее поколение и, прежде всего, наиболее уязвимые категории детей, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Это - дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, имеющие недостатки в психическом и физическом развитии; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети с временным пребыванием в стационарных учреждениях, в связи с тяжелым материальным положением родителей; дети с отклонениями в поведении; дети, находящиеся и воспитывающиеся в домах ребёнка, в детских домах и школах-интернатах, детских домах-интернатах социального обеспечения.

Одно из центральных мест в парламентской деятельности должны занять вопросы, связанные с правом людей на труд, его достойную оплату и нормальные условия труда. В этой связи актуальным представляется разработка программы законодательных мер по улучшению условий и охраны труда, направленной на снижение смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве, профилактику и своевременное выявление профессиональных заболеваний.

Основными задачами законодательной деятельности в социальной сфере могут быть определены следующие направления: сокращение смертности и сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, формирование мотивации здорового образа жизни, повышение уровня рождаемости, укрепление института семьи, сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений.

Законодательное регулирование системы оплаты труда должно позволить человеку не только полноценно питаться, растить детей, приобретать необходимые для быта товары, а также обеспечивать себя достойным жильём, а поэтому при определении нормами закона величины заработной платы депутаты Законодательной палаты должны иметь ввиду, что при её формировании она должна включать в себя затраты на воспроизводство не только работника, но и членов его семьи. Кроме того, следует помнить, что в условиях рыночной экономики затраты на развитие трудового потенциала складываются из расходов на воспитание, здравоохранение, образование, профессиональную подготовку, способствующих приобретению работником качеств, определяющих уровень производительности его труда и величину дохода.

Мировая практика свидетельствует о том, что невозможно сначала обеспечить экономический рост, оставляя на «потом» решение социальных проблем. Главное

условие проведения экономических и социальных реформ - их системность и взаимосвязь с принципиально новой стратегией социальной политики. Для её решения требуется дальнейшее совершенствование государственной политики занятости и регулирования доходов, формирования чёткой государственной политики занятости и регулирования доходов, формирования государственной установки и ориентиров для работодателей. По мнению ряда экспертов, необходимы существенные нормативно-правовые решения, в числе которых предлагается разработать и принять Закон Республики Узбекистан «Об оплате труда в Республике Узбекистан». Данный закон мог бы содержать нормы, вводящие повременную оплату труда, как это принято в развитых странах.

Концептуальным ядром безопасного труда в XXI веке являются новые методы оценки и управления профессиональными рисками, которые включают в свой арсенал комплексные способы мониторинга опасных и вредных факторов производственной сферы и долговременных их последствий с позиции уровня трудоспособности работников на протяжении всей их трудовой жизни и состояния здоровья пенсионеров. Построение принципиально иного, достаточно сложного механизма управления условиями и охраной труда возможно на основе осуществления комплекса взаимоувязанных и одновременно проводимых мероприятий, в том числе и законодательного характера.

В то же время остаётся такая серьёзная проблема дальнейшего развития государственной поддержки семьи, как отсутствие базового закона, который бы определял цели, принципы, приоритеты и меры государственной семейной политики.

Каковы приоритеты в законотворческой деятельности парламента в области охраны здоровья?

Приоритетные задачи в парламентской деятельности могут быть определены и в сфере обеспечения права населения на охрану здоровья, среди которых можно обозначить такие, как:

- разработка пакета технических регламентов по различным проблемам здравоохранения и медицинской науки;
- принятие новых законов или включение новых норм в действующее законодательство, регламентирующее порядок финансирования, в том числе внебюджетных, приоритетных задач в здравоохранении;
- внесение в действующее законодательство изменений, направленных на обеспечение населения доступными и качественными лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, пресечение фактов наличия в обращении недоброкачественной и фальсифицированной фармацевтической продукции.

Физическая культура и спорт непосредственно влияют на здоровье населения, формирование здорового образа жизни. Развитие физической культуры и спорта в стране - это не только улучшение здоровья населения, достижение высоких спортивных результатов, но и решение проблем, связанных с качеством жизни населения. В настоящее время изменяется сам подход государства к решению вопросов развития физической культуры и спорта. Основной предпосылкой для серьёзных перемен в спортивной сфере страны стало усиленное внимание государства к здоровью и развитию детей и воспитанию молодёжи, к вопросам значимости спорта как инструмента для решения многих социальных и экономических проблем.

Следует отметить, что на современном этапе повышения роли физической культуры и спорта, развития спорта высших достижений в нашей стране возрастает потребность в чётком законодательном регулировании нормами права социального положения спортсменов высокого класса, спортсменов-профессионалов.

Каковы приоритеты в законотворческой деятельности парламента в области образования?

Актуальные задачи обеспечения принципов человеческого развития стоят перед парламентариями и в области повышения конкурентоспособности и доступности образования, превращение его в саморазвивающуюся систему, способную адекватно отвечать на изменения, происходящие в мире, соответствовать растущим запросам общества, - сохраняют свою остроту и значимость.

Опыт стран с наивысшим индексом человеческого развития подсказывает, что к таким задачам относятся:

- повышение доступности профессионального образования, в том числе ведущих ВУЗов страны для сельской молодёжи, молодёжи из отдалённых регионов, а также создание равных условий для поступления в ВУЗы для мужчин и женщин;
- обеспечение преемственности общего и профессионального образования;
- обеспечение независимой оценки уровня и качества знаний, полученных молодыми людьми в общеобразовательных учреждениях, а, следовательно, и независимой оценки деятельности системы общего образования в стране;
- повышение качества образования;
- повышение объективности итоговой аттестации выпускников общеобразовательной школы, совмещение итоговой аттестации выпускников школ со вступительными экзаменами, и устранение, таким образом, излишних стрессов, которые возникают у молодёжи при необходимости сдавать сначала выпускные, а потом вступительные экзамены.

Каковы приоритеты в законотворческой деятельности парламента в области труда молодых специалистов?

Законодательное закрепление права на возможность заключения трудовых договоров молодыми людьми, получающими общее образование – ещё один приоритет парламентской деятельности, который позволит реализации такого принципа человеческого развития, как облегчение положения малообеспеченных семей.

Остаётся нерешённой законодательная задача создания системы стимулов к участию работодателей в поддержке образовательных учреждений, экономических механизмов, способствующих развитию договорных отношений «образовательное учреждение - студент - предприятие», что обеспечивало бы соответствие структуры подготовки кадров требованиям рыночной экономики.

Свобода творчества - одно из основных культурных прав человека. Она охватывает свободу литературного, художественного, научного, технического и иных видов творчества. Огромную роль в процессе накопления знаний, творческого самовыражения личности играют информационные, культурные и образовательных центры - библиотеки.

Каждый человек обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Культурное наследие народов - это материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, памятники и историко-культурные территории и объекты, которые значительны для сохранения и развития самобытности страны, всех её народов, их вклада в мировую цивилизацию. Каждый человек должен осознать свою ответственность перед государством и другими людьми при осуществлении своих прав.

Каковы приоритеты в законотворческой деятельности парламента в области охраны здоровья и сокращения смертности населения?

Ещё одним приоритетом парламентской деятельности в социальной политике должна стать работа депутатов Законодательной палаты и членов Сената по обеспечению сокращения заболеваемости и смертности населения. Как показывает опыт стран с высоким индексом

человеческого развития, законодательное решение этой задачи в отношении граждан трудоспособного возраста включает в себя разработку законодательных мер по:

- сокращению уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы за счёт создания системы законодательных мер по профилактике факторов риска, ранней диагностики и лечения заболеваний, а также внесения в Закон Республики Узбекистан «Об образовании» норм, предусматривающих внедрение образовательных программ, направленных на предупреждение указанных заболеваний;
- снижению смертности и травматизма от дорожно-транспортных происшествий за счёт повышения качества дорожной инфраструктуры, дисциплины на дорогах, организации дорожного движения;
- сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счёт введения экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда и создания системы управления профессиональными рисками (включая информирование работников о соответствующих рисках, создание системы выявления, оценки контроля таких рисков);
- сокращению смертности от самоубийств за счёт повышения профилактической работы с гражданами из групп риска, направленной на предупреждение суицидов;
- сокращению смертности от онкологических заболеваний на основе скрининговых программ раннего выявления онкологических заболеваний и профилактических программ;
- сокращению смертности от ВИЧ/СПИДа, туберкулёза на основе совершенствования программ профилактики и лечения этих заболеваний.

Практика наиболее развитых стран с высоким индексом человеческого развития свидетельствует, что для сокращения уровня материнской и младенческой смертности, укрепления репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков необходимы такие законодательные меры, как:

- обеспечение бесплатности и качества медицинской помощи женщинам во время беременности и родов, а также новорождённым;
- обеспечение доступности и качества лечения репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий;
- обеспечение качественного двухразового питания школьников, учащихся начального и среднего профессионального образования и студентов вузов, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей;
- обязательность и увеличение часов занятий физической культурой и спортом в образовательных учреждениях.

Опыт наиболее развитых демократических стран с высоким уровнем человеческого развития позволяет сделать вывод, что в целях создания условий формирования мотивации для ведения здорового образа жизни, существенному снижению уровня социально-значимых заболеваний было бы целесообразным решить следующие законодательные задачи:

- разработать и принять нормы закона, направленные на снижение курения и потребления алкоголя в обществе и ужесточение контроля за качеством табачной и алкогольной продукции, регулирование производства, продажи и потребления табака и алкогольной продукции, осуществление в образовательных учреждениях программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачной продукции детьми и подростками;
- законодательными мерами обеспечить формирование у населения, в том числе среди детей и молодёжи, мотивации здорового образа жизни, привлечение к занятиям физической культурой, туризмом и спортом, организацию здорового отдыха и досуга, поддержку общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения;

- с помощью законодательных актов обеспечить профилактику инвалидности, создать безбарьерную среду жизнедеятельности для инвалидов, условия их медицинской, социальной и трудовой реабилитации и интеграции в общество;
- внести изменения и дополнения в действующие законодательные акты, направленные на развитие комплексных оздоровительных и реабилитационных программ, услуг, предоставляемых санаторно-курортными организациями и оздоровительными учреждениями.

Каковы приоритеты в законотворческой деятельности парламента в области укрепления семьи?

Другим, не менее значимым, чем снижение смертности населения, приоритетом социальной политики должно стать законодательное укрепление института семьи. С учётом практики стран с высоким индексом человеческого развития можно определить следующие законодательные задачи в этой области:

- увеличение материальной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей (увеличение размеров пособий на детей, особенно многодетным, малообеспеченным семьям, семьям с инвалидами и замещающим семьям (взявшим детей на усыновление, под опеку (попечительство), приёмным и патронатным семьям);
- полное обеспечение потребности семей в услугах детских дошкольных учреждений, их доступность для всех категорий семей;
- обеспечение работающим родителям возможности рождения и воспитания детей независимо от форм собственности (предоставление отпусков по беременности и родам и по уходу за детьми, удобных режимов труда, переподготовка и повышение квалификации женщин после отпусков по уходу за детьми);
- укрепление социальной инфраструктуры для обеспечения развития детей по месту жительства (детские дошкольные учреждения, образовательные учреждения, включая музыкальные, художественные, спортивные, рекреационные и досуговые учреждения).

Каковы приоритеты в законотворческой деятельности парламента в области молодёжной политики?

Большое значение в деле парламентского обеспечения социально значимых приоритетов человеческого развития является работа по законодательному регулированию государственной молодёжной политики.

Политика в отношении молодёжи формируется и реализуется органами государственной власти, местными органами государственной власти и органами самоуправления граждан совместно с молодёжными общественными объединениями, негосударственными некоммерческими организациями.

В настоящее время важнейшим направлением государственной молодёжной политики Республики Узбекистан является создание условий для самостоятельного выполнения органами самоуправления граждан полномочий в сфере организации и осуществления программ и проектов для обеспечения условий реализации молодёжной политики с передачей органам самоуправления граждан необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Огромное значение в развитии местного самоуправления имеет привлечение молодёжи к решению проблем на местном уровне. Это позволяет молодым людям непосредственно участвовать в жизни своего поселения или регионального образования. Данный подход является особенно важным для молодёжи, которая стремится участвовать в жизни улицы, квартала или района, а также активно содействовать изменениям в социальной сфере.

Духовное единство народа и объединяющие нас моральные ценности - это такой же важный фактор человеческого развития, как политическая и экономическая стабильность общества. Общество только тогда способно ставить и решать масштабные национальные задачи, когда у него есть общая система нравственных ориентиров, когда в стране хранят уважение к родному языку, к самобытной культуре и

к самобытным культурным ценностям, к памяти своих предков, каждой странице нашей отечественной истории. В настоящее время является актуальной проблема духовно-нравственного воспитания молодёжи.

Стратегия совершенствования парламентской деятельности в сфере государственной молодёжной политики должна предусматривать как разработку в новой редакции Закона Республики Узбекистан «Об основах государственной молодёжной политики», так и включение соответствующих статей, поправок в законодательные акты, которые затрагивают проблемы молодёжи. Это, прежде всего, Гражданский, Трудовой, Налоговый кодексы, а также отечественное законодательство, регулирующее вопросы образования, охраны здоровья, физической культуры, спорта и туризма.

Все вышеизложенные рекомендации депутатам Законодательной палаты и членам Сената, на наш взгляд, позволят им решить такой актуальный и жизненно важный для государства и общества вопрос, как парламентское обеспечение устойчивого социально-экономического прогресса и реализации принципов человеческого развития нашей республики.

Глава 5. Парламентский контроль и вопросы обеспечения социального и экономического прогресса общества и регионов

В главе 1 выделяются три компонента, по которым в настоящее время оценивается уровень человеческого развития – ***благосостояние***, ***расширение прав и возможностей, агентность*** и ***справедливость***. Важную основу этих компонентов составляют права человека. Всеобщей декларацией прав человека, определено, что права человека включают в себя экономические, социальные и культурные права, гражданские и политические свободы. Позднее в Докладе о человеческом развитии 2000, подготовленном ПРООН дано следующее определение понятия «права человека»:

> *«Права человека – это права на свободную и достойную жизнь, которыми обладают все люди, вследствие своей принадлежности к человечеству. Они дают всем людям моральные притязания на индивидуальное поведение и разработку социальных договоров, и являются универсальными, неотчуждаемыми и неделимыми»*[19].

Как известно, только одно декларативное провозглашение признания международных стандартов в области прав человека еще не обеспечивает их соблюдение. Для этого необходимо в первую очередь закрепить в законах механизмы, обеспечивающие соблюдение прав человека. Поэтому Конституция и законы Республики Узбекистан не только закрепили общепризнанные принципы прав человека, но и ввели различные формы ответственность за их нарушение. Законами также определены государственные органы, призванные обеспечить соблюдение прав человека.

Таким образом, в Узбекистане на сегодняшний день сформирована законодательная база, необходимая для создания условий, в которых граждане смогут полностью развить свой потенциал, вести продуктивную и творческую жизнь в гармонии со своими потребностями и интересами. Следует отметить, что наличие одних только условий, еще недостаточно для обеспечения устойчивого человеческого развития в стране. Важным аспектом является необходимость участия в этом процессе всего населения страны. Каждый гражданин должен быть не потребителем, предоставленных ему законом социальных возможностей (благ), а активным участником процесса достижения целей человеческого развития. В этой связи особую значимость приобретает деятельность представительных органов власти, которые представляют интересы различных слоев населения и политических групп. Парламент страны выполняет три основные функции. Это – законодательная, представительская и контрольная функции. Все три функции взаимосвязаны между собой, и их нельзя рассматривать в отрыве друг от друга.

В чем состоит суть парламентского контроля?

В законодательстве нет четкого понятия раскрывающего сущность парламентского контроля. Между тем в ряде законодательных актов перечисляются ***субъекты,*** наделенные правом осуществления парламентского контроля и ***формы*** парламентского контроля. Так, право осуществления парламентского контроля предоставлено палатам Олий Мажлиса, комитетам палат Олий Мажлиса, депутатам, сенаторам и Уполномоченному Олий Мажлиса по правам человека (омбудсману). Палаты Олий Мажлиса осуществляют контроль в основном в форме заслушивания (рассмотрения) отчетов руководителей государственных органов, комитеты палат Олий Мажлиса – в форме проведения контрольно-аналитических мероприятий (контроль за исполнением законов государственными

[19] Доклад о развитии человека 2010 – Реальное богатство народов: пути к развитию человека. – ПРООН, 2010, с.17

органами), депутаты и сенаторы – в форме направления парламентского запроса и участия в работе заседаний палат парламента и комитетов (комиссий). Уполномоченный по правам человека осуществляет парламентский контроль в форме рассмотрения обращений граждан. Таким образом, Парламентским контролем является деятельность депутатов и сенаторов по осуществлению контроля тем, как руководители и должностные лица государственных органов исполняют законы, принятые Олий Мажлисом Республики Узбекистан.

Главным предназначением любого закона является закрепление нормативных предписаний обеспечивающих реализацию основных принципов прав человека, поэтому от эффективности и полноты исполнения любого закона зависит возможность создания условий, предоставляющих возможность любому индивидууму реализовать свой потенциал, жить долгой, здоровой и творческой жизнью. В этой связи осуществление парламентского контроля с точки зрения человеческого развития можно рассматривать как одно из важнейших условий для расширения реальных свобод человека. В своем докладе «Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет»[20] от 27 января 2010 года Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов говоря о парламентском контроле отметил: «*важнейшая задача парламента, местных представительных органов власти – кенгашей – это осуществление ими жесткого парламентского, депутатского контроля за тем, как исполнительная власть, правительство в центре и хокимияты на местах исполняют законы, принятые парламентом»*.

В каких формах осуществляется бюджетно-финансовый контроль?

К основными формам осуществления бюджетно-финансового контроля можно отнести: принятие Государственного бюджета Республики Узбекистан, рассмотрение информации о ходе исполнения Государственного бюджета, заслушивание отчетов Счетной палаты, председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан, политических партий об источниках финансирования их деятельности.

Рассмотрение проекта Государственного бюджета относится к совместному ведению палат Олий Мажлиса. Проект Государственного бюджета направляется Правительством одновременно в обе палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. В ходе рассмотрения бюджета в нижней палате, депутаты могут высказать по нему свои замечания и предложения, которые направляются Законодательной палатой Правительству. Доработанный с учетом замечаний и предложений депутатов проект бюджета повторно вносится на рассмотрение нижней палаты. Таким образом, депутаты, одновременно представляющие интересы политических партий, профильных комитетов, членами которых они являются, и интересы электората имеют возможность влиять на бюджетно-финансовую политику государства. В свою очередь сенаторы в ходе обсуждения проекта Государственного бюджета могут руководствоваться интересами своих регионов. Ежеквартальное рассмотрение информации о ходе исполнения Государственного бюджета , предоставляемой Министерством финансов Республики Узбекистан, осуществляется только Законодательной палатой. При этом на заседании палаты также заслушивается отчет Кабинета Министров[21].

Счетная палата Республики Узбекистан является высшим органом финансового контроля, осуществляющим мониторинг и государственный надзор за целевым и эффективным исполнением Государственного бюджета и внебюджетных целевых фондов, как на республиканском так и на местном уровнях[22]. Рассмотрение

[20] Газета «Народное слово», 28 января 2010 года, № 19

[21] Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2003 года № 522-II «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан»//(Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9 – 10,, ст. 136).

[22] Положение о Счетной палате Республики Узбекистан, утвержденное Указом Президента Республики Узбекистан от 4 апреля 2005 года № УП-3592//(Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., № 14, ст. 101).

ежегодного отчета Счетной палаты относится к совместному ведению палат парламента. Вначале отчет рассматривается Законодательной палатой, а затем Сенатом. Рассмотрение отчета Счетной палаты можно отнести к косвенной форме парламентского контроля, поскольку депутаты и сенаторы могут воздействовать на бюджетно-финансовую политику государства не напрямую, а посредством решений, принимаемых по итогам рассмотрения отчета. Полученная в ходе рассмотрения отчета информация может использоваться парламентариями при определении мероприятий, включаемых в планы контрольно-аналитической деятельности, рассмотрении проектов Государственого бюджета и отчета о его исполнении, при разработке депутатами проектов законов и т.д.

Рассмотрение ежегодного отчета председателя правления Центрального банка Республики Узбекистан относится к полномочиям Сената. В ходе заседания сенаторы обсуждают деятельность Центрального банка по проведению денежно-кредитной политики, по укреплению устойчивости банковско-финансовой системы страны, а также дальнейшему расширению участия банков в инвестиционных процессах и модернизации отечественной экономики. Рассмотрение отчета, также как и при рассмотрении отчета Счетной палаты можно отнести к косвенной форме парламентского контроля, поскольку сенаторы могут воздействовать на банковскую сферу только путем принятия решений, содержащих поручения Центральному банку и субъектам банковской системы, напрямую не вмешиваясь в деятельность банковских учреждений.

Вставка 22

По итогам заслушивания в мае 2010 года отчета председателя правления Центрального банка о деятельности Центрального банка в 2009 году, Центральному банку даны поручения реализовать задачи, возложенные на банковскую систему в Антикризисной программе на 2009-2012 годы. Среди поручений данных банковским учреждениями с точки зрения человеческого развития особо выделяется необходимость расширения масштабов финансовой поддержки субъектов малого бизнеса и частного предпринимательства (фермеров), увеличения видов и объемов микрофинансовых услуг (особенно в сельской местности), а также обеспечение реализации задач, предусмотренных Государственной программой «Год гармонично развитого поколения» и Программой создания рабочих мест и обеспечения занятости населения на 2010 год.

В соответствии с Законом[23] политические партии обязаны ежегодно в установленном порядке представлять в Законодательную палату или уполномоченному палатой органу отчеты об источниках финансирования своей деятельности. Отчет партии рассматривается на заседании палаты. Законом также предусматривается процедура проведения проверки поступления и целевого использования политическими партиями финансовых и иных средств на основе обращения группы депутатов численностью не менее одной десятой от общего числа депутатов Законодательной палаты. Особенностью данной формы парламентского контроля является то, что она применяется не в отношении организаций, входящих в систему исполнительной или судебной ветвей власти, а в отношении политических партий, которые непосредственно участвуют в формировании одной из палат Олий Мажлиса, выдвигая кандидатов в депутаты. Данная форма парламентского контроля с точки зрения человеческого развития является одной из наиболее демократичных

[23] Закон Респуклики Узбекистан «О финансировании политических партий»//Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2004 г., № 5, ст. 86

форм самоконтроля, обеспечивающей прозрачность и доступность населения к информации о деятельности политических партий.

В чем заключается суть парламентского запроса и в каких формах он осуществляется?

Парламентский запрос представляет собой письменное обращение палаты парламента или депутата (сенатора) по наиболее значимым вопросам к должностным лицам органов государственной власти и управления (далее – должностным лицам) с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам, входящим в их ведение. В своем докладе «Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет» от 27 января 2010 года Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов отметил, «что обоснованное разъяснение, дача всесторонних пояснений по вопросам, поднятым в парламентском запросе, являются прямой обязанностью должностных лиц органов государственной власти и управления».

Право направления парламентского запроса предоставлено палатам Олий Мажлиса или депутатам, сенаторам. Следует иметь ввиду, что в обоих случаях парламентский запрос имеет одинаковую юридическую силу. В случае направления парламентского запроса палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан, вопрос о парламентском запросе, рассматривается на ее очередном заседании. Решение принятое по итогам рассмотрения данного вопроса оформляется в форме постановления палаты. Решение о направлении парламентского запроса депутатом или сенатором принимается ими индивидуально.

Законом не оговаривается в каких конкретных случаях может направляться запрос, оставляя это на усмотрение депутатов и сенаторов. Однако с учетом основных принципов работы парламента к числу оснований направления запроса можно отнести например, вопросы исполнения законов Республики Узбекистан; вопросы выполнения государственных программ (Антикризисная программа на 2009-2012 годы); вопросы деятельности органов исполнительной власти в социальной, экономической сферах, сфере международных отношений и т.д.

Вставка 23

В 2010 году депутаты Законодательной палаты в рамках антикризисных мер инициировали направление парламентского запроса первому заместителю Премьер министра – министру финансов Республики Узбекистан Р.С. Азимову, заместителю Премьер-министра – министру внешних экономических связей, инвестиций и торговли Республики Узбекистан Э.М. Ганиеву, министру экономики Республики Узбекистан С.Х. Бекенову об исполнении Программы мер по реализации важнейших проектов по модернизации, техническому и технологическому перевооружению производства на 2009-2014 годы.

Между тем Законом очерчивается круг вопросов, которые не могут быть предметом парламентского запроса. В частности, установлено, что парламентский запрос, адресованный председателю Верховного суда, председателю Высшего хозяйственного суда, Генеральному прокурору Республики Узбекистан, руководителям органов дознания и следствия не может касаться конкретных дел и материалов, находящихся в их производстве.

Процедуру подготовки парламентского запроса условно можно разделить на несколько этапов. На ***первом этапе*** инициаторы запроса должны определить тематику паралментского запроса и должностное лицо – адресата запроса. На ***втором этапе*** подготавливается текст парламентского запроса, а если запрос выносится на рассмотрении палаты Олий Мажлиса, также готовится проект

постановления о направлении парламентского запроса. На ***третьем этапе*** уже непосредственно решается вопрос о направлении парламентского запроса. Вместе с тем следует отметить наличие некоторых различий в процедуре направления паралментского запроса депутатом или сенатором.

Так, в нижней палате[24], проект текста парламентского запроса депутата вместе с проектом постановления Законодательной палты, после регистрации, сначала поступает в соответвующий профильный комитет. Заключение комитета (о возможности принятия паралментского запроса к рассмотрению палатой или необходимости его возвращения депутату) представляется Кенгашу Законодательной палаты, который на его основе принимает решение о включении проекта паралментского запроса депутата в повестку дня заседания палаты или о его возвращении депутату. И только после принятия на заседании палаты положительного решения, парламентский запрос вместе с постановлением Законодательной палаты, направляется должностному лицу. В отличии от вышеуказанного порядка сенатор вправе направить паралментский запрос без его согласования с комитетом или Кенгашем Сената и вынесения Постановления Сената о направлении парламентского запроса. Обязательным является только уведомление комитета Сената, членом которого он является, о направлении им парламентского запроса[25]. Следует отметить, что сама процедура направления парламентского запроса депутатом, сенатором, с точки зрения человеческого развития является одной из важнейших форм участия индивида в решении вопросов жизнедеятельности общества.

Ответ на парламентский запрос дается на заседании палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Это правило действует и в отношении запроса, направленного палатой Олий Мажлиса, и в отношении запроса, направленного депутатом или сенатором. Вместе с тем имеются некоторые отличия в сроках предоставления ответа на парламентский запрос. Так, например, должностные лица должны дать ответ на парламентский запрос на заседании Законодательной палаты не позднее десяти дней со дня получения запроса. В отношении Сената такая конкретизация не предусмотрена. Информация по парламентским запросам может быть обсуждена на заседании палаты Олий Мажлиса. По итогам обсуждения палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан принимается постановление.

Вставка 24

В ноябре 2009 года депутаты Законодательной палаты рассмотрели ответ на парламентский запрос. На заседании палаты была рассмотрена информация председателя Государственной акционерной компании «Ўзкимёсаноат» Г.И. Ибрагимова «Об инновационной деятельности государственно-акционерной компании «Ўзкимёсаноат». По итогам рассмотрения ГАК «Ўзкимёсаноат» рекомендовано направить свои усилия на реализацию мер по стимулированию внедрения в производство инновационых проектов и технологий, по ускорению строительства предприятий химической промышленности и освоению производства новых видов химической продукции по осуществлению наиболее важных проектов по модернизации. техническому и технологическому перевооружению производства на 2009-2014 годы.

Источник: Постановление Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 4 ноября 2009 года № 1094-I //(Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2009 г., №11, ст. 418)

[24] Порядок осуществления парламентского запроса, утвержден Постановлением Кенгаша Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 26 августа 2008 года № 854-I//(Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2009 г., №2, ст.44).

[25] Порядок направления Сенатом Олий Мажлиса, членом Сената парламентского запроса, утвержден Постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 29 июня 2006 года №199-I .

В чем заключается суть осуществления парламентскими комитетами контроля за исполнением законов?

Согласно статье 87 Конституции Республики Узбекистан комитеты Законодательной палаты избираются для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, вносимых в Законодательную палату, ***контроля за исполнением законов Республики Узбекистан и решений, принимаемых Законодательной палатой.*** Такая же цель поставлена и перед комитетами Сената.

Основной целью контроля за исполнением законов является совершенствование правоприменительной практики путем выявление законов, нормы которых не применяются на практике – недействующие нормы, выявление пробелов в законодательных актах – «белых пятен»; выявление причин и условий, препятствующих исполнению закона; выработка предложений по устранению ошибок и недостатков, допускаемых при исполнении закона; практическое применение информации, полученной по результатам конференций, «круглых столов» и семинаров, проведенных комитетами, а также рассмотрения обращений граждан; повышение правовой культуры и правового сознания в обществе. Учитывая, что Сенат является палатой территориального представительства, помимо вышеуказанного, задачей комитетов Сената при осуществлении контроля также является повышение уровня теоретических знаний и практических навыков сенаторов и депутатов местных Кенгашей народных депутатов, а также выявление наиболее актуальных региональных проблем и выработка рекомендаций по их разрешению. В своем докладе «Модернизация страны и построение сильного гражданского общества – наш главный приоритет» от 27 января 2010 года Президент Республики Узбекистан И.Каримов отметил «Думаю, нет необходимости сегодня говорить о том, насколько важно для формирования правового государства, которое мы строим, скорейшее устранение тех пробелов и «белых пятен» в законодательной и нормативной базе, насколько серьезных изменений требует правоприменительная практика, совершенствование работы правоохранительных и судебных органов в соблюдении закона и еще раз закона».

Осуществление парламентскими комитетами контроля за исполнением законов на сегодняшний день является наиболее часто применяемой формой парламентского контроля в парламентской деятельности.

Вставка 25

В 2010 году Сенатом было проведено только ***четыре парламентских слушания****, а мероприятий, связанных с осуществлением контроля за исполнением законов Республики Узбекистан, –* ***четырнадцать****.*

Контрольные мероприятия в основном проводятся на основе ежегодно утверждаемых планов работы комитетов палат. В отличие от других форм парламентского контроля сформированные комитетами рабочие группы, изучают работу территориальных (область, район, город) подразделений министерств, государственных комитетов и ведомств с выездом на места. По итогам контрольного мероприятия составляется справка, которая рассматривается на заседаниях комитетов, с приглашением руководителей государственных органов. Решения комитетов, содержащие рекомендации по устранению выявленных недостатков направляются для рассмотрения руководителя соответствующих государственных органов. В Сенате практикуется обсуждение итогов контрольного мероприятия на совместном заседании комитета Сената и областного Кенгаша народных депутатов. Также следует отметить, что результаты контрольных мероприятий комитетов Сената

могут служить основанием для организации ***парламентских слушаний*** и направления ***парламентских запросов***.

В чем заключается суть парламентских слушаний?

Парламентские слушания представляют собой заслушивание на заседаниях палат или заседаниях комитетов палат руководителей государственных структур о состоянии дел с исполнением актов законодательства во вверенных им отраслях. Так, согласно Положению[26], основной целью проведения парламентских слушаний в Сенате является решение отнесенных к полномочиям Сената наиболее актуальных и значимых вопросов социально-экономического развития страны и сбалансированности общегосударственных и региональных интересов. Парламентские слушания проводятся в форме обсуждения расматриваемых вопросов сенаторами и приглашенными лицами. Парламентские слушания проводятся на пленарных заседаниях Сената, заседаниях Кенгаша Сената либо комитета или комиссии Сената.

Вставка 26

В 2010 году комитетами Сената, с приглашением представителей соответствующих министерств и ведомств были проведены парламентские слушания по вопросу исполнения в г.Ташкенте и Бухарской области законов Республики Узбекистан «О телекоммуникациях» и «Об электронном документообороте», вопросу повышения роли институтов гражданского общества в решении важнейших социально-экономических проблем на местах, углублении демократических преобразований в Ферганской и Навоийской областях и т.д.

С точки зрения человеческого развития наибольший эффект имели бы парламентские слушания, проводимые на заседаниях Сената, поскольку решения Сената по сравнению с решениями комитетов, принятых по итогам парламентских слушаний, имеют большую юридическую значимость.

Фракции политических партий и депутатские группы. В настоящее время особое внимание уделяется усилению роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны. *В частности, политическим партиям в лице их представителей в парламенте – членам фракций предоставлено право участия в процессе назначения Премьер-министра, путем высказывания своего мнения по кандидатуре Премьер-министра, представленной Президентом страны. Также нельзя не отметить и полномочия фракций инициировать вопрос об освобождении Премьер-министра Президентом Республики Узбекистан.* Освобождение от должности Премьер-министра одновременно влечет за собой отставку Правительства. Действующим Законом особо оговаривается право фракций политических партий и депутатских групп выступать с инициативой о заслушивании информации членов правительства по вопросам их деятельности, на заседании Законодательной палаты. Реализация этих полномочий позволяет политическим партиям оценивать не только работу каждого члена правительства, но и делать вывод об эффективности работы правительства в целом. Дальнейшее развитие идеи укрепления многопарийной системы нашло свое выражение в предложении главы государства[27], направленном на расширение контрольных полномочий и функций парламента за деятельностью органов исполнительной власти, а также усиления роли политических партий в осуществлении

[26] Положение о порядке подготовки, организации и проведения Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан парламентских слушаний, утверждено Постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 8 июля 2010 года № 73–II.

[27] Доклад Президента РУ на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 12 ноября 2010 года «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране».

паралментского контроля Правительства. Это выдвижение кандидатуры Премьер-министра политической партией набравшей наибольшее количество депутатских мест, или несколькими политическими партиями, получившими равное количество депутатских мест. Другим нововведением является внедрение института «выражения вотума недоверия Премьер-министру». С точки зрения человеческого развития внедрение этих политических новаций должно значительно активизировать деятельность политических партий.

Заслушивание членов правительства. Как показывает практика в Законодательной палате помимо фракций политических партий с инициативой о заслушивании членов правительства также выступают и комитеты палаты.

Вставка 27

По инициативе комитетов на заседании Законодательной палаты 9 сентября 2010 года, посвященном вопросам хода реализации Целей развития тысячелетия ООН в Узбекистане депутаты заслушали информацию Минэкономики, Министерство труда и социальной защиты населения, Минобразования, Минздрава, Госкомприроды, Министерства иностранных дел и др. По итогам заседания Кабинету Министров было рекомендовано принять дополнительные меры по реализации ЦРТ, обеспечить контроль за их выполнением, вносить на рассмотрение Законодательной палаты законопроекты, направленные на реализацию ЦРТ, а также ежегодно представлять информацию о реализации ЦРТ в Узбекистане. Одним из итогов вышеуказанного заседания стало утверждение Правительством Комплекса дополнительных мер по реализации ЦРТ в Узбекиатане на период 2011-2015 годы. Этим же постановлением Правительства предусматрено ежегодное внесение в Законодательную палату информации о ходе выполнения Комплекса дополнительных мер.

Источник:Постановление Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 9 сентября 2010 года № 141-II //(Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2010 г., № 9, ст. 345).
Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26 января 2011 №21//(Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2011 г., №4-5, ст.35).

Заслушивание руководителей органов государственной власти и управления комитетами палат осуществляется, как правило, в соответствии планами контрольно-аналитической деятельности. Например, когда на заседании комитета рассматриваются результаты изучения практики исполнения закона органами государственной власти и управления. В ходе заседаний комитетов должностные лица информируют членов комитетов о выполнении ими законов и решений комитетов, принятых по итогам контрольнх мероприятий. Руководители государственных органов также могут заслушиваться и на заседаниях палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан или их Кенгашей. В этом случае, обычно темой слушаний является информация об исполнении постановления, принятого на заседании палаты.

Вставка 28

В декабре 2009 года на пленарном заседании Сената заслушивалась информация о ходе исполнения Постановления Сената от 27 марта 2009 года «О роли и ответственности местных органов власти за безусловное выполнение Антикризисной программы на 2009–2012 годы», а в июле 2010 года на заседании Кенгаша Сената – информация о ходе выполнения Постановления Сената от 4 декабря 2009 года «О Программе создания рабочих мест и обеспечения занятости населения на 2010 год».

Заслушивание ежегодных отчетов. Помимо вышеуказанных функций, Законом четко определен перечень руководителей государственных органов которые

обязаны ежегодно отчитываться о своей деятельность перед палатами Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Так, перед палатами Олий Мажлиса должны ежегодно отчитываться о своей работе Счетная палата и Уполномоченный по правам человека (омбудсман). К исключительным полномочиям Сената отнесено заслушивание отчетов Генерального прокурора, председателя Государственного комитета по охране природы, председателя правления Центрального банка. Помимо этого, Сенатом также ежегодно рассматривается информация Министра юстиции о состоянии исполнения законов органами государственного управления, правоохранительными и контролирующими структурами. Как указывалось выше, к исключительным полномочиям Законодательной палаты отнесено ежеквартальное рассмотрение информации Министра финансов об исполнении Государственного бюджета Республики Узбекистан. С точки зрения человеческого развития, усилению парламентского контроля в этой сфере, способствовала бы реализация дополнительных мер по усилению мониторинга за исполнением решений, принятых парламентом по итогам заслушивания отчетов и более широкое освещение в средствах массовой информации этого процесса.

В чем заключается суть участия местных представительных органов власти – Кенгашей, в осуществлении парламентского контроля?

Депутатский запрос. Депутаты представительных органов власти на местах – областных, районных, городских Кенгашей народных депутатов, также как и депутаты Законодательной палаты и члены Сената наделены правом осуществления контрольных функций. Основное отличие состоит в том, что полномочия депутатов местных Кенгашей ограничиваются пределами определенной территории. К примеру, полномочия депутата районного Кенгаша народных депутата ограничиваются пределами соответствующего района, а полномочия депутата областного Кенгаша народных депутатов – территорией области.

Так, в соответствии с Законом[28] депутат местного Кенгаша вправе направить депутатский запрос должностным лицам органов государственной власти и управления, расположенных на соответствующей территории, с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам, входящим в их ведение. Депутатский запрос по своему правовому статусу соответствует ***параламентскому запросу***. В связи с этим Законом также установлена обязанность должностных лиц направить депутату местного Кенгаша ответ на депутатский запрос не позднее десяти дней со дня его получения. ***Основное отличие депутатского запроса от парламентского*** запроса состоит в том, что должностные лица вправе предоставить письменный ответ на запрос непосредственно депутату местного Кенгаша, без обязательного участия на сессии местного Кенгаша. В тех случаях когда полномочий депутата, например районного Кенгаша народных депутатов, недостаточно для постановки вопроса перед должностными лицами, например республиканского уровня (руководитель министерства, государственного комитета, ведомства), он вправе обратиться к члену Сената, избранному от данного региона, который обладает правом направления парламентского запроса соответствующему должностному лицу. Тем самым проблема районного уровня может быть вынесена на республиканский. Более детально процедура направления депутатского запроса изложена в «Рекомендациях по направлению депутатского запроса депутатом местного Кенгаша народных депутатов»[29]. Следует отметить, что из ста сенаторов восемьдесят четыре сенатора являются также депутатами местных Кенгашей.

Постоянные комиссии. Осуществление контрольных функций в представительных органах власти на местах возлагается Законом на постоянные

[28] Закон Республики Узбекистан от 2 декабря 2004 года № 706-II «О статусе депутата областного, районного и городского Кенгаша народных депутатов» (Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2005 г., № 1, ст.10).
[29] Рекомендации утверждены Постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31 июля 2009 года № 653-I (Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2009 г., № 7, ст. 264).

комиссии. На постоянные комиссии возлагается осуществление контроля за исполнением решений сессий местных Кенгашей, собственных решений. Порядок осуществления контрольных функций постоянными комиссиями идентичен порядку работы комитетов палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Более детально эта процедура изложена в *Рекомендациях по осуществлению контроля за исполнением решений местного Кенгаша народных депутатов и постоянных комиссий местного Кенгаша народных депутатов*[30]. Следует отметить, что комитетами Сената практикуется привлечение депутатов местных Кенгашей – членов постоянных комиссий к участию в контрольных мероприятиях, касающихся осуществления контроля за исполнением законов Республики Узбекистан, совместному обсуждению итогов контрольных мероприятий на совместных заседаниях.

Заслушивание должностных лиц государственных органов и негосударственных организаций осуществляется в двух формах. ***Первая*** – на заседаниях постоянных комиссий и ***вторая*** – на сессиях местных Кенгашей народных депутатов. На заседаниях постоянных комиссий, как правило, заслушиваются, руководители территориальных подразделений министерств, государственных комитетов и ведомств, руководители предприятий, председатели органов самоуправления граждан. На сессиях местных Кенгашей в основном заслушиваются отчеты хокима – руководителя местного Кенгаша, его заместителей. Начиная с 2009 года основной темой заслушивания являются вопросы реализации Антикризисной программы мер на 2009-2012 годы, всего комплекса предусмотренных в ней мероприятий по обеспечению устойчивого развития социально-экономической сферы, стабильности в стране. Вопросы участия местных Кенгашей в реализации принципов человеческого развития изложены в главе 6 настоящего практического пособия.

По каким критериям можно оценить эффективность парламентского контроля?

Все вышеперечисленные механизмы и формы парламентского и депутатского контроля позволяют эффективно воздействовать на деятельность государственных органов и их должностных лиц, и, как следствие этого, способствовать достижению целей человеческого развития. Однако, само по себе, выполнение контрольных функций, еще не обеспечивает эффективность парламентского контроля. Для этого необходимо повышение ***качественных*** показателей. Одним из примеров таких показателей является внедрение новых форм парламентского контроля и повышение эффективности существующих. К примеру с 2010 года в практику работы Сената была внедрена такая форма парламентского контроля, как ***парламентские слушания***.

Однако опять же, само по себе, проведение контрольных мероприятий не сможет обеспечить эффективность парламентского контроля. В этом случае «значимость» приобретают не количество проведенных мероприятий, а достижение положительного эффекта в результате каждого из них. С точки зрения человеческого развития таким результатом может быть улучшение системы работы государственных органов, ответственных за состояние окружающей природной среды, создание дополнительных условий для обеспечения гендерного равенства, решение проблем в сферах здравоохранения, занятости и т.д. В этой связи при определении тематики контрольных мероприятий было бы целесообразным учитывать в первую очередь интересы населения, основанные на личных встречах, аналитических и статистических данных. Что в свою очередь позволит обеспечить ***востребованность*** для населения результатов (достижений) контрольных мероприятий и обоснованность выработанных предложений (рекомендаций).

[30] Рекомендации утверждены Постановлением Кенгаша Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31 июля 2009 года № 653-I (Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2009 г., № 7, ст. 264).

Желательно больше внимания следует уделять обоснованию необходимости проведения каждого из контрольных мероприятий, обеспечению их взаимосвязи с выполнением законотворческой и представительской функций. Другими словами само контрольное мероприятие не должно носить разовый или фрагментарный характер. Его результаты должны применяться и в других сферах парламентской деятельности. Например, с учетом того, что парламент является в первую очередь законодательным органом, контрольная деятельность его комитетов должна быть направлена на совершенствование действующего законодательства, разработку новых проектов законов, которые в тоже время решали бы наиболее насущные вопросы социально-экономического развития, интересующие население.

Повышению эффективности парламентского контроля также способствовали бы разработка и внедрение единой методики и принципов планирования контрольных мероприятий, а также обеспечение глубокой аналитической проработки контрольных вопросов. В этой связи за основу можно было бы взять методику измерения человеческого развития, адаптировав ее для нужд парламента, что также предполагает внедрение в практику комплексного изучения исполнения не одного закона, а целой сферы деятельность органов исполнительной власти, которая регламентируется несколькими законами (окружающая среда, борьба с ВИЧ/СПИДом, государственное управление и др.), основываясь при этом на показателях человеческого развития.

Вставка 29

С точки зрения человеческого развития в число показателей государственного управления входят возможность участия граждан в выборах, свобода слова, свобода объединений, свобода прессы, политическая стабильность, верховенство закона, эффективность работы правительства и др. И каждый из этих показателей прямо или косвенно закреплен в соответствующих законах, исполнение которых можно проконтролировать в ходе целого ряда контрольных мероприятий.

Источник: Как измерять человеческое развитие, Пособие, ПРООН 2007

Повышению эффективности парламентского контроля также способствовало бы усиление связи между комитетами и средствами массовой информации, в т.ч. партийной прессой. Это касается в первую очередь более широкого освещения в прессе итогов контрольной деятельности. Например, в прессе возможна публикация вместо кратких пресс-релизов обширных аналитических материалов, статей в которых бы отражались ход и достигнутые реальные результаты парламентской деятельности. В заключении хотелось бы отметить, что повышению эффективности парламентского контроля, как инструмента обеспечения роста общественно-политической, экономической активности населения являющегося в свою очередь решающим фактором придания устойчивости экономическому и, следовательно, человеческому развитию, способствовало бы принятие Закона Республики Узбекистан «О парламентском контроле».

Глава 6. Роль местных Кенгашей народных депутатов в углублении демократических процессов и развитии гражданского общества

Концепция человеческого развития, как это уже было отмечено в предыдущих главах, рассматривает прогресс общества через призму расширения возможностей выбора людей, удовлетворения их духовных и материальных потребностей. Необходимо подчеркнуть следующий, очень важный момент: уровень человеческого развития определяется среди прочего и тем, насколько индивид сам принимает участие в решении вопросов жизнедеятельности общества. Ведь он не только объект, но и субъект развития, не только цель общественного прогресса, но и его движущая сила, средство и решающий фактор роста. Поэтому, одним из трех известных компонентов человеческого развития является расширение возможностей индивида ***по прямому участию в управлении обществом***, регионом, общиной места проживания.

Не случайно в своем докладе на совместном заседании палат Олий Мажлиса 12 ноября 2010 года, Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов подчеркнул, что успех дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране во многом зависит от «повышения общественно-политической активности наших граждан, их политической и правовой культуры»[31].

При этом речь идет о возрастании политической активности населения и его роли в решении вопросов политического, экономического и социального развития на всех уровнях – от общегосударственного, до местного. Одним из действенных факторов вовлечения людей в процесс принятия решений является ***децентрализация*** системы государственного управления.

Что означает «децентрализация» системы государственного управления?

В самом простом понимании, децентрализация – это делегирование определенных функций государственного управления низовым структурам, местным органам власти.

С данной точки зрения, этот процесс основывается на «***принципе субсидиарности***», согласно которой на более высокий уровень государственного управления должны передаваться лишь те функции, которые невозможно эффективно выполнить на более низком эшелоне власти. Центральное правительство в любом государстве призвано обеспечить гражданам так называемые «общественные услуги» общенационального масштаба – такие как обеспечение внутренней и внешней безопасности, законности и правопорядка, устойчивости валютной системы и макроэкономического развития, единых технических и измерительных стандартов и т.д. Решение же конкретных вопросов социально-экономического развития регионов, городов и общин должно быть отнесено к компетенции местных органов власти. Таким образом, децентрализация – это приближение органов управления к объектам управления и через это повышение качества исполнения функций власти.

Однако в условиях стран, переживающих процесс преобразований переходного периода, децентрализацию необходимо рассматривать шире, чем простое делегирование властных полномочий сверху вниз. В этом случае она является составной частью кардинального реформирования и модернизации всего общества. Здесь децентрализация должна осуществляться в контексте изменения принципов самой концепции государственной власти и управления, коренной трансформации роли, полномочий, функций и миссии правительства и его органов на всех уровнях.

[31] Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране - Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекитсан от 12 ноября 2010 года.

Поэтому, наряду с делегированием функций сверху вниз, децентрализация должна вбирать в себя перераспределение полномочий и прерогатив между ветвями власти, между правительством и экономическими структурами, а также между государственными органами и институтами гражданского общества.

Программа децентрализации и совершенствования государственного управления в странах с переходной экономикой может быть эффективно реализована только при условии ее осуществления как ***комплексного «пакета»*** законодательных и организационных мер, логически увязанных между собой и имеющих продуманную последовательность. В противном случае возрастают ***риски,*** связанные с реструктуризацией системы управления – возникновение дисбалансов, неравномерное региональное развитие, ослабление государственной власти.

Каковы главные направления децентрализации?

Децентрализация является важным компонентом процесса перехода от сильного государства к сильному гражданскому обществу и включает в себя ***четыре главных вектора*** перераспределения функций и полномочий.

1. От исполнительной – к другим ветвям власти. Перераспределение полномочий и функций между *ветвями* власти, по сути, означает преодоление одной из наиболее характерных черт прежней административно-командной системы – неограниченного доминирования одной политической силы. Она выражалась в монополии власти, или эксклюзивном праве партийно-политического аппарата на осуществление всех властных полномочий. Преодоление этого требует ***разделения государственной власти***, создания надежной системы сдержек и противовесов между тремя ветвями власти – исполнительной, законодательной и судебной.

Логическим шагом в дальнейшем разделении полномочий и повышении роли законодательной ветви власти в Узбекистане явилось создание в 2005 году двухпалатного парламента. Законодательная палата стала ***профессиональной***, состоящей из депутатов, призванных разрабатывать и рассматривать законы. Сенат страны обрел ряд ***исключительных полномочий***, среди них – избрание Конституционного, Верховного, Высшего хозяйственного судов, назначение и освобождение председателей Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы и правления Центрального банка Республики Узбекистан, глав дипломатических миссий Узбекистана за рубежом, утверждение указов Президента о назначении или освобождении Генерального прокурора Республики Узбекистан, Председателя Службы национальной безопасности Республики Узбекистан. Исключительные прерогативы Сената также включают принятие актов об амнистии, заслушивание отчетов Генерального прокурора, председателей Государственного Комитета по охране природы и правления Центрального банка страны.

Члены парламента имеют право обращения к официальным лицам с ***парламентским запросом*** с требованием дать разъяснение по тому или иному вопросу. Парламентские комитеты обеих палат имеют право не только участвовать в законодательном процессе, но также и осуществлять ***мониторинг*** имплементации внутреннего законодательства и международных обязательств Узбекистана. По сути, это означает реализацию права ***парламентского контроля*** деятельности правительственных учреждений.

В апреле 2007 года парламент страны принял Конституционный закон «*Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны*». Его главная концептуальная идея состоит в том, что партийные фракции в представительских органах всех уровней – от местного Кенгаша до парламента страны – обрели право прямого ***участия в формировании*** соответствующих органов исполнительной власти и, при необходимости, требовать их отставки. Это расширяет влияние и авторитет органов

представительской власти, и опять же совершенствует систему сдержек и противовесов.

В июле 2007 года в целях дальнейшего реформирования судебно-правовой системы был принят закон, предусматривающий передачу судам права выдачи санкции на заключение под стражу. Его суть состоит в имплементации в Узбекистане принципа «***Хабеас корпус***», согласно которому никто не может быть подвергнут аресту или содержанию под стражу иначе как на основании судебного решения. Таким образом, право на заключение под стражу было передано от прокуратуры, органу судебной власти – суду.

Поворотным пунктом общественно-политических преобразований в Узбекистане стало обнародование на совместном заседании обеих палат парламента 12 ноября 2010 года Президентом страны И.А. Каримовым Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. Выдвинутые в ней предложения по установление конституционного порядка, когда на рассмотрение и утверждение парламента вносится кандидатура Премьер-министра, выдвигаемая политической партией, одержавшей победу на выборах, введение института вотума недоверия правительству и другие предусмотренные меры означают смелый шаг в направлении ***модернизации политической системы*** страны.

2. От центра – к регионам. Задачей этого вектора децентрализации является перераспределение полномочий и функций между различными ***уровнями*** власти.

Одним из имманентных свойств командно-административной системы была ***сверх-централизация*** государственного управления. В целях осуществления тотального контроля над обществом, была выстроена жесткая иерархия органов, при которой властная пирамида замыкалась на партийно-политическом руководстве, принимавшем решения по всем вопросам, в том числе относящимся к жизнедеятельности регионов, местных сообществ. Естественно, это не могло не сказаться самым негативным образом на характере и темпах общественного прогресса, качестве жизни людей.

В Узбекистане в период после достижения независимости были созданы правовые и институциональные основы ***местных органов государственной власти нового типа***. Был введен институт хокима, который является «высшим должностным лицом области, района, города и одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории».[32] В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», представительными органами власти на соответствующих территориях являются Кенгаши народных депутатов.

В ходе реформирования системы государственного управления, ряд функций в таких сферах как образование, здравоохранение, охрана окружающей среды, защита культурного наследия, регулирование автомобильного и пассажирского транспорта, оказание коммунальных и других социальных услуг были переданы местным органам власти. Наряду с этим происходило разделение ***фискальной ответственности*** между различными уровнями государственного управления. Теперь центральное правительство финансирует такие общественные нужды как оборона, национальная безопасность, правоохранительная система и другие сферы общегосударственного значения. Местные власти практически полностью ответственны за финансирование общего образования и здравоохранения на своих территориях. В целом, приблизительно 85 процентов расходов на социальные нужды покрываются через местные бюджеты.[33]

На достижение баланса и гармонизации общенациональных и региональных интересов было нацелено создание Сената. Согласно Конституционному закону «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» Сенат является ***органом***

[32] Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», статья 1
[33] ПРООН, Центр экономических исследований, Национальный доклад по человеческому развитию, Узбекистан, 2005 год – с. 54

территориального представительства. Это означает, что он, рассматривая законы и осуществляя парламентский контроль деятельности правительственных органов, главным образом представляет местные Кенгаши и их избирателей, действует от их имени и поручению.

Комитеты Сената практикуют вовлечение представителей местных Кенгашей в работу экспертных групп, образуемых для анализа вопросов и выработки рекомендаций правительству. Парламентские слушания во многих случаях проводятся на местах в регионах с участием широкого круга представителей местных органов и общественных организаций.

3. От правительства – к негосударственным экономическим структурам. Главной целью этого вектора реформ является сокращение и ***ограничение прямого вмешательства*** государства в экономику.

В период административно-командной системы, политическое руководство контролировало и принимало решения по всем экономическим вопросам – большим и малым. Усложнение общественного воспроизводства по мере углубления научно-технического прогресса и расширения потребностей людей показало несостоятельность и неконкурентоспособность экономики, основанной на концепции прямого государственного руководства.

В связи с этим, первоочередная цель реформирования системы общественного и государственного управления в странах, переживающих процесс трансформации, состоит в выявлении принципиально ***новой роли государства в экономике***. По сути, прогресс в этой области является решающим показателем продвижения и успеха реформ в области административного управления.

Первым шагом в этой области является правовое закрепление новых отношений собственности, разгосударствление и приватизация, что приводит к сокращению доли государственной собственности в экономике. Это, в свою очередь, высвобождает государство от выполнения несвойственных функций по прямому управлению экономикой. Что также очень важно, в результате денационализации предприятия больше не принадлежат государству. Теперь оно не выделяет средства из бюджета страны для поддержки предприятий, и больший объем ресурсов может быть направлен для осуществления программ человеческого развития.

В Узбекистане в ходе процесса реформы системы государственного управления, органы власти были постепенно освобождены от командных функций, которые они осуществляли в предыдущий период. Только в 2003-2004 годах, были упразднены 27 министерств и ведомств, ранее ответственных за прямой контроль над отраслями экономики. Прекратили свое существование такие всемогущие институты командной системы как Государственный плановый комитет, Государственный комитет по ценообразованию, Государственный Комитет по снабжению и др. В целом, в ходе реформы системы управления были сокращены свыше 57 тыс. должностей государственной службы. Узбекистан имеет значительно меньшее число госслужащих на 1000 человек населения (6,1 процента), чем другие страны СНГ. В Украине, к примеру, этот показатель составляет 20 процентов, в России – 22,1 процента, Азербайджане – 32,3 процента.[34]

Парламент страны принял ряд законов, нацеленных на создание правовой базы гарантий прав собственности, ограничение государственного вмешательства в экономику. Государственным органам всех уровней было законодательно запрещено производить произвольную проверку деятельности частных предприятий. В результате в экономике Узбекистана возросла роль различных форм частного предпринимательства, а прямое участие государства снизилось. К примеру, если в 1996 году доля инвестиций в экономику из государственного бюджета составляла 26 процентов всех вложений, то к 2007 году она снизилась до 9 процентов. Удельный вес негосударственного сектора в ВВП к 2008 году достиг 75,3 процентов, увеличившись

[34] ПРООН, Центр экономических исследований, Национальный доклад по человеческому развитию, Узбекистан, 2005 год – с. 60

почти в 1,7 раза по сравнению с 1999 годом.[35] Количество проверок предприятий в 2007 году сократилось в три раза по сравнению с 2001 годом.

4. От правительства – к гражданскому обществу. Ключом успешной трансформации и приоритетом административных реформ является реализация концепции «***от сильного государства – к сильному гражданскому обществу***».

В период командно-административной системы институты гражданского общества были по существу полностью придавлены тоталитарным режимом и практически лишены возможности участвовать в решении вопросов развития. Огромный и важный ресурс общественного прогресса и человеческого развития – энергия и активность населения – оказались не востребованы и не задействованы. В тоже время опыт развитых стран ясно продемонстрировал, что модернизация общества требует политического и экономического плюрализма, развитого гражданского общества, сильных институтов демократии. Обеспечение человеческого развития невозможно без гарантирования прав и свобод индивида, повышения его политической активности.

Важным шагом в становление новой системы государственного управления в Узбекистане стало законодательное закрепление права населения на ***самоуправление*** - самостоятельную деятельность граждан по решению вопросов местного значения, исходя из своих интересов, исторических особенностей развития, а также национальных и духовных ценностей, местных обычаев и традиций.[36] Исторически сложившийся, традиционный институт самоуправления граждан – ***махалля*** – получил новое развитие и обрел важную роль в жизнедеятельности общества. Исходя из того, что махалли лучше, чем кто-либо знают реальный уровень благосостояния жителей своей общины, потребности и проблемы семей, им был передан ряд функций, связанных с распределением и выплатой пособий малоимущим гражданам, на содержание детей, женщинам по уходу за ребенком до двух лет.

В странах переходной экономики, трансформация политической и экономической систем ослабила способность государства осуществлять значительные социальные программы и поддерживать устойчивые проекты человеческого развития. Стало очевидным, что государство не может решить весь спектр социальных проблем в одиночку, без поддержки общества. Вовлечение самого населения в эту сферу, среди прочего, требует коренного изменения роли и места, миссии ***неправительственных организаций*** в обществе. ННО должны восприниматься и действительно служить в качестве полнокровных партнеров органов государственной власти.

В настоящее время в республике в различных сферах жизни общества функционируют свыше 5100 негосударственных некоммерческих организаций, что в 2,5 раза больше, чем в 2000 году. Число сходов граждан и органов самоуправления – махаллей составило более 10 тысяч. В июле 2008г. Кенгаши обеих палат парламента Узбекистана приняли совместную резолюцию «О мерах по усилению поддержки неправительственных некоммерческих организаций и других организаций гражданского общества». Она предполагает широкое вовлечение ННО в деятельность по удовлетворению нужд населения. Для этого был создан Общественный Фонд поддержки ННО и других институтов гражданского общества, которым будет руководить парламентская комиссия. За последние три года для реализации различных социальных проектов, предоставленных институтами гражданского общества, Общественным фондом при Олий Мажлисе выделено более 11 млрд. сумов.

[35] Данные Госкомстата Республики Узбекистан, 2008 год
[36] Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан», статья 1

Каковы пути повышения роли местных Кенгашей в решении вопросов человеческого развития?

Дальнейшее повышение эффективности деятельности органов местной государственной власти требует последовательной реализации и на низовом уровне одного из основных постулатов демократической формы правления – принципа разделения государственной власти. Это, прежде всего связано с повышением активности и эффективности деятельности местных Кенгашей народных депутатов на всех уровнях. Применяя формы и методы ***депутатского контроля*** за деятельностью органов исполнительной власти, они должны найти свое место в реализации программ социально-экономического развития, улучшении положения дел в регионах, решении наиболее острых проблем, влияющих на благосостояние населения. Это, среди прочего, требует проведения местными Кенгашами народных депутатов и их постоянными комиссиями системного мониторинга исполнения на местах национального законодательства и международных правовых актов.

Вставка 30

Изучение, проведенное комиссией Сената по оказанию содействия активизации деятельности представительных органов власти на местах показало, что в Бухарской области заметно повысилась роль местных Кенгашей народных депутатов в решении вопросов социально-экономического развития. В целях реализации функций депутатского контроля практикуется ежеквартальное заслушивание на сессиях областного, районных и городских Кенгашей народных депутатов отчетов руководителей территориальных органов исполнительной власти об их работе. Особо следует отметить налаженную в Бухарской области работу по обеспечению взаимодействия Кенгашей народных депутатов различного уровня. На ежемесячно проводимых заседаниях постоянных комиссий областного Кенгаша народных депутатов систематически заслушиваются отчеты руководителей местных органов власти – хокимов, руководителей областных управлений государственных органов.

На сессиях местных Кенгашей народных депутатов Андижанской области налажена практика заслушивания отчетов о деятельности руководителей органов государственного управления, ответственных за практическую реализацию региональных и отраслевых программ, социально-экономического развития. В 2010 году на четырех сессиях Андижанского областного Кенгаша народных депутатов были заслушаны отчеты 39 руководителей и депутатов.

В перспективе местным властям должны быть делегированы не только права и обязанности, но и средства и ресурсы, необходимые для решения проблем. ***Фискальная децентрализация*** должна означать для местных органов возможность изыскивать и аккумулировать средства, необходимые для покрытия расходов на социальные программы. Решение этой проблемы требует создания правовых механизмов для пополнения местных бюджетов, проведения мероприятий по мобилизации ресурсов и создания фискальных стимулов для предприятий, участвующих в реализации местных социальных программ. Это имело бы двойной эффект – распределение и использование средств, мобилизованных самими местными органами, как правило, осуществляется более эффективно и, во-вторых, фискальная децентрализация реально увеличивает прямую заинтересованность

местных органов власти в поддержке и развитии малого бизнеса и предпринимательства.

Повышение эффективности деятельности местных органов управления во многом зависит от мер по реформированию самой системы государственной службы. Главной целью здесь является обеспечение не экстенсивного (за счет увеличения персонала), а ***интенсивного развития*** системы управления. Иными словами, за счет разработки и внедрения новых форм, средств и методов административного менеджмента, она должна быть способна исполнять больше задач с меньшим персоналом. Актуальным вопросом в связи с этим является ускорение внедрения ***электронного правительства*** в механизм государственной службы. Несомненно, это имело бы перспективный эффект, способствуя не только повышению деловой этики служащих и качества, предоставляемых ими населению услуг, но и достижению большей транспарентности государственных органов.

Дальнейшая децентрализация связана с сокращением необоснованного прямого вовлечения государства в экономику, повышением самостоятельности и независимости в принятии решений частного сектора, фермерских хозяйств. Решающим фактором успеха административных реформ является их взаимосвязь и координация с программой экономических трансформаций. Это могло бы включать в себя создание платформы систематического диалога «органы власти – бизнес» на всех уровнях.

Необходимы ***прозрачность, транспарентность***, общественная экспертиза и контроль в оценке эффективности деятельности местных органов власти на всех уровнях начиная с составления проекта решения по тому или иному вопросу, до мониторинга его исполнения. Этому также способствовало бы создание и активизация работы пресс-служб и внедрение в практику регулярных брифингов для представителей средств массовой информации. Повышение правовых знаний самого населения также очень важно для осознания им своих прав и обязанностей во взаимоотношениях с органами власти.

Важнейшим направлением повышения эффективности деятельности органов государственной власти является совершенствование ***системы обучения, подготовки и переподготовки, повышение квалификации кадров***. Программы обучения и переподготовки должны быть гармонизированы со стратегией трансформационных процессов и административных реформ.

Таким образом, обеспечение высоких темпов общественного прогресса и достижение высокого уровня жизни людей во многом зависит от дальнейшего углубления демократических преобразований, реформирования системы государственного управления, последовательной децентрализации и повышения роли местных органов представительной власти – Кенгашей народных депутатов. Именно они призваны осуществлять жесткий депутатский контроль за тем, как исполнительная власть, хокимияты на местах исполняют принятые законы. Депутаты местных Кенгашей должны стать проводниками демократических преобразований, либеральных реформ, направленных на формирование сильного гражданского общества.

Глава 7. Международный опыт парламентской деятельности в области обеспечения устойчивого человеческого развития

«Человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициарием права на развитие».

Ст. 2 Декларации ООН о праве на развитие

Какие основные международные документы имеются в сфере человеческого развития?

Международным сообществом выработаны многочисленные документы, имеющие отношение к вопросам человеческого развития. Большая роль в этом процессе принадлежит ООН и ее структурам, специализированным учреждениям.

В ***Декларации о праве на развитие***, принятой резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи ООН от 4 декабря 1986 года[37], отмечается, что «развитие является всесторонним экономическим, социальным, культурным и политическим процессом, направленным на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ». В *статье 8* Декларации отмечается, что «государства должны принимать на национальном уровне все необходимые меры для осуществления права на развитие и обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов. Должны быть приняты эффективные меры по обеспечению активной роли женщин в процессе развития».

Концепция человеческого развития – неотъемлемая часть задач и целей, поставленных в «***Декларации тысячелетия ООН***», принятой на Саммите тысячелетия ООН в сентябре 2000 года, и которая определяет проблемы в области прав человека, мира, безопасности, развития и экологии как совокупность взаимосвязанных целей развития, и включает их в глобальную повестку дня. Если в «Декларации тысячелетия» представлен общий план действий для достижения глобального человеческого развития и обеспечения человеческой безопасности, то ***Цели развития тысячелетия*** (ЦРТ) предлагают комплекс количественных критериев для измерения и мониторинга мировых успехов в достижении прогресса по ключевым направлениям человеческого развития. На национальном уровне ЦРТ адаптируются и публикуются отчеты, основными задачами которых является информирование населения и привлечение государственных органов, гражданское общество, членов парламента и средств массовой информации к обсуждению вопросов человеческого развития[38].

Концепция человеческого развития и права человека имеют взаимодополняющий характер. В них используются различные и в тоже время взаимодополняющие инструменты и стратегии для достижения одной и той же цели: улучшения благосостояния людей. Центральное место в системе международных договоров по правам человека занимает ***Всеобщая декларация прав человека*** 1948 года. Принципы человеческого развития нашли свое отражение *в статье 25* Декларации, гарантирующей каждому право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, которые необходимы для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи.

[37] Узбекистан присоединился к Декларации постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 30 августа 1997 года № 504-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997 года, № 9, ст. 260.

[38] В Узбекистане доклад по Целям развития тысячелетия был впервые опубликован в 2006 году www.undp.uz

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года[39] создает правовую основу для реализации соответствующих прав человека и принципов человеческого развития. Право человека на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и непрерывное улучшение условий жизни закреплено в *статье 11 Пакта*. Пакт ***в статье 12*** обязывает государств-участников обеспечить бесплатное начальное образование, среднее образование в его различных формах, высшее образование, которое должно быть одинаково доступным для всех.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года[40] обязывает государств-участников предпринять все соответствующие меры для того, чтобы ликвидировать дискриминацию в отношении женщин, в целях обеспечения им равных прав с мужчинами в области образования, занятости, здравоохранения, других областях экономической и социальной жизни. ***Конвенция о правах инвалидов и Факультативный протокол*** 2006 года знаменует собой «смену парадигмы» в том, что касается отношения и подходов к инвалидам, и является первым договором о правах человека, открытым для подписания региональными организациями интеграции.

Важное место в сфере человеческого развития занимают документы ***Международной организации труда*** (МОТ). Конвенция №111(1958 год)[41], касающаяся дискриминации в области труда и занятости, требует от государств-членов определить и проводить национальную политику, направленную на поощрение равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения всякого рода дискриминации по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национального или социального происхождения. Конвенция № 100 (1951 год)[42] о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности гласит, что все члены должны обеспечивать применение в отношении всех трудящихся принципа равного вознаграждения мужчин и женщин за труд равной ценности. Конвенция МОТ № 183 (2000 год) об охране материнства, направлена на обеспечение равенства всех женщин в сфере труда, а также здоровья и безопасности матери и ребенка.

К основным международно-правовым источникам ***в области охраны окружающей среды*** относятся международные договора и документы международных организаций в части охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Впервые принципы международного экологического сотрудничества были обобщены в ***Декларации Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей среды*** 1972 года. Следующим шагом систематизации международно-правовых принципов охраны окружающей среды и регулирования природопользования была ***Всемирная хартия природы***, которая одобрена резолюцией Генассамблеи ООН от 28 ноября 1982 года.

Декларация по окружающей среде и развитию, принятая на конференции ООН в июне 1992 года в городе Рио-де-Жанейро (Бразилия), состоит из 27 принципов, которым необходимо следовать государствам при определении общих направления и усилий, предпринимаемых для того, чтобы следовать по пути устойчивого развития «Повестки 21». Важным соглашением, направленным на борьбу с глобальным изменением климата, стала ***Рамочная конвенция ООН об изменении климата*** 1992 года[43]. Для закрепления количественных обязательств в этой области в 1997 году был

[39] Узбекистан ратифицировал Пакт постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 31.08.1995 г. № 126-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995 г., № 9, ст. 201.
[40] Узбекистан ратифицировал Конвенцию постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 06.05.1995 г. № 87-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1995 г., № 6.
[41] Узбекистан ратифицировал Конвенцию постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 30.08.1997 г. № 499-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997 г., № 9, ст. 255.
[42] Узбекистан ратифицировал Конвенцию постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 30.08.1997 г. № 493-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1997 г., № 9, ст. 249.
[43] Узбекистан присоединился к Конвенции 30 июня 1993 г.

подписан ***Киотский протокол***[44] к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа - 4 сентября 2002 года) была принята ***Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию,*** которая подтвердила приверженность строительству гуманного, справедливого и заботливого глобального общества, сознающего, что все нуждаются в человеческом достоинстве.

Особую роль для парламентов по вопросам человеческого развития имеют резолюции Межпарламентского союза. В Резолюции от 12 ноября 1991 года ***«Человеческое развитие: экономический рост и демократия. Роль парламентов в обеспечении необходимых связей между свободами, участием граждан, экономическим ростом и социальными инвестициями»*** отмечается, что человеческое развитие, экономический рост и демократия неразрывно связаны между собой, и что человеческое развитие лучше всего достигается путем поощрения более сбалансированного экономического роста и более широкого участия в развитии. Парламентам рекомендовано рассмотреть распределение государственных и частных расходов на человечесоке развитие и обеспечить, чтобы расходы на социальные цели удовлетворяли потребности человека, а также предложено создать соответствующие структуры для мониторинга человеческого развития в их странах.

В ***Декларации от 14 апреля 1997 года «Меры, необходимые для изменения структур потребления и производства, в интересах устойчивого развития»*** Межпарламентский союз призывает правительства и парламенты удвоить свои усилия по принятию и реализации национальной и международной политики для гармонизации образа жизни с основополагающими принципами устойчивого развития. В Резолюции (Женева, 3 октября 2003 года) ***«Глобальные общественные блага: новый вызов для парламентов»*** подчеркнута необходимость тесного сотрудничества между правительствами, парламентом, бизнесом, международными организациями и неправительственными организациями в целях достижения экономического роста, которое необходимо для искоренения нищеты в мире, но которая не должна быть достигнута в ущерб окружающей среде.

Резолюция «Роль парламентов в контроле за достижением целей развития тысячелетия, в частности в отношении проблемы задолженности и искоренения бедности и коррупции» (Женева, 18 октября 2006 года) подчеркивает, что парламенты играют важную роль в содействии реализации восьми ЦРТ путем разработки и принятия необходимого законодательства, участия в разработке общей политики и мониторингом за их реализацией, осуществления надзора за исполнительной властью путем заслушивания правительственных отчетов и утверждения соответствующих бюджетных ассигнований и их выплаты.

На 114-ой сессии Ассамблеи Межпарламентского союза, была принята Резолюция ***«Роль парламентов в управлении экологическими процессами и в борьбе с глобальной деградацией окружающей среды»*** (Найроби, 12 мая 2006 года), в которой подчеркивается роль парламента по содействию устойчивому развитию посредством своей законотворческой и бюджетной деятельности. Наряду с этим парламенты призваны активно участвовать во всех международных мероприятиях, рекомендовано в контексте ратификации международных конвенций и договоров содействовать принятию национальных планов, касающихся важнейших проблем экологии и устойчивого развития.

Принятые в рамках Организации экономического сотрудничества и развития ***Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи*** и ***Аккрский план действий*** отмечают, что парламенты должны играть ключевую роль в разработке стратегий экономического развития и развития страны. Как представительные органы, парламенты могут гарантировать учет интересов широких

[44] Узбекистан ратифицировал Протокол постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 20.08.1999 г. № 834-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 1999 г., № 9, ст. 231.

слоев общества в процессе обсуждения экономического будущего страны, а также обсуждать спорные вопросы в рамках институционализированной системы комитетов.

Как готовятся доклады о человеческом развитии?

В 1990 году ПРООН издала свой первый «Доклад о человеческом развитии», который является важным средством повышения осведомленности о человеческом измерении развития во всем мире. Согласно Резолюции Генассамблеи ООН 57/264 от 20 декабря 2002 года доклад является результатом независимого аналитического исследования.

В «Докладах о человеческом развитии» ПРООН разработан и ежегодно публикуется индекс человеческого развития (ИЧР), который соединяет простые показатели продолжительности жизни, достижений в области образования и валового национального дохода. Аналитические рамки и всеобъемлющий подход доклада находят применение в региональных, национальных и местных докладах о человеческом развитии. В подготовке этих докладов принимают участие национальные эксперты, и во многих случаях результаты их исследовательской и пропагандисткой деятельности содействуют активизации политической дискуссии, которая направлена на поиск собственных решений проблем в области развития.

Доклады представляют собой сравнительный анализ экономических и социальных аспектов с точки зрения человеческого развития. Они способствуют проведению дебатов по основным вопросам развития, предоставляют новаторские методы анализа и предложения в области экономической политики. Каждый доклад освещает наиболее актуальную проблему развития, предоставляя анализ ситуации с новой точки зрения, а также политические рекомендации. В докладе содержится статистическое приложение с расчетом ИЧР, по которому ранжируются страны.

Основными принципами подготовки докладов определены следующие:

- *Национальная собственность* - доклады о человеческом развитии тесно связаны с опытом страны, ее планами развития.
- *Совместная подготовка* - в подготовке активно задействованы представители правительства, ННО, академических кругов, мужчины и женщины, различные этнические группы и др.
- *Независимый анализ* - доклады должны содержать объективную оценку на основе надежных данных и анализа.
- *Качественный анализ* - качественный анализ политики фокусируется на людях, использует качественные и количественные данные для выработки политических рекомендаций, измерения и мониторинга прогресса.
- *Креативность в подаче данных* - использование наглядных пособий и несложного языка позволяет привлечь интерес целевой аудитории и донести главные идеи.
- *Поддержание постоянной обратной связи* - включает в себя повышение осведомленности, маркетинг, мониторинг результатов и др.

С 1990 года по настоящее время в более чем 140 странах и регионах было издано более 600 субнациональных, национальных и региональных докладов о человеческом развитии.

Глобальный доклад о человеческом развитии позволяет определить основные сводные индексы человеческого развития, для оценки поддающихся измерению аспектов человеческого прогресса. Это ***индекс человеческого развития*** (ИЧР), ***ИЧР, скорректированный с учетом неравенства*** (ИЧРН), ***Индекс гендерного неравенства*** (ИГН), ***Индекс многомерной бедности*** (ИМБ). Ряд стран, занимающихся составлением национальных докладов о человеческом развитии не только адаптировали эти индексы к национальным потребностям, но и разработали новаторские методики и показатели, позволяющие оценивать неравенство в человеческом развитии на местном уровне. Использование других форм

статистического анализа в дополнение к сводным индексам, как это сделано во многих докладах, позволяют сделать доклады более доступными в понимании.

ПРООН опубликовала следующие глобальные доклады о человеческом развитии:

- 1990 г. – Концепция и измерение
- 1991 г. – финансирование ЧР
- 1992 г. – Глобальные области ЧР
- 1993 г. – Участие людей
- 1994 г. – Человеческая безопасность
- 1995 г. – Гендер
- 1996 г. – Экономический рост
- 1997 г. – Бедность
- 1998 г. – Потребление
- 1999 г. – Глобализация
- 2000 г. – Права человека
- 2001 г. – Новые технологии
- 2002 г. – Демократия
- 2003 г. – Цели развития тысячелетия
- 2004 г. – Культурная свобода
- 2005 г. – Торговля, помощь и безопасность
- 2006 г. – Вода
- 2007/2008 гг. – Климатические изменения
- 2009 г. – Миграция
- 2010 г. – Концепция и измерение: 20 лет спустя

Региональные доклады о человеческом развитии. Доклады о человеческом развитии на региональном, национальном и суб-национальном уровне отражают подход к вопросам человеческого развития на региональном или страновом уровне. Региональные доклады подпитывают и опираются на данные и анализ глобальных докладов. Региональные доклады позволяют измерить человеческий прогресс, достигнутый в определенной области и своевременно предпринять действия по изменению сложившейся ситуации.

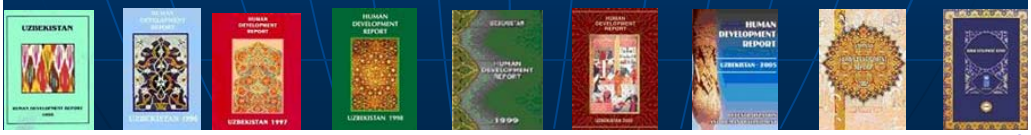
Региональные доклады по человеческому развитию были посвящены в основном следующим тематическим исследованиям: экономические реформы и государственные финансы; окружающая среда; гендерное равенство; управление; здоровье и ВИЧ; безопасность человека; знания и культура; ЦРТ и сотрудничество; бедность и неравенство; социальные группы и социальные интеграции.

Национальные доклады в области человеческого развития в той или иной степени отражают национальную политическую повестку дня. Национальные доклады выступают в качестве инструментов для оценки и анализа политики в соответствии с приоритетами народа, укрепления национального потенциала, привлечения национальных партнеров, выявления неравенства и оценки достигнутого прогресса. В национальных докладах по человеческому развитию содержится анализ различных аспектов развития человека путем выбора конкретных тем, которые привязаны к определенной стране, месту и времени.

Для стран, имеющих большие территории и население, ПРООН также готовит ***субнациональные*** *(местные)* ***доклады,*** содержащие сведения о человеческом развитии в разрезе определенной области (например, Россия, Индия).

ПРООН в Узбекистане с 1995 по 2011 годы опубликовала 10 национальных докладов по человеческому развитию

- 1995 Социальная политика
- 1996 Экономический рост
- 1997 Социальное согласие, культура и развитие
- 1998 Роль государства в проведении демографических, экономических и социальных реформ в период перехода к рыночной экономике.
- 1999 Анализ итогов развития в последнем десятилетии уходящего века
- 2000 Малый и средний бизнес
- 2005 Децентрализация
- 2006 Здоровье
- 2007/2008 Образование
- 2011 Особенности развития регионов



Доклады по человеческому развитию доступны по адресам: www.hdr.undp.org, www.humandevelopment.uz, www.undp.uz

Какова роль парламентов в сфере совершенствования законодательства в целях человеческого развития?

Во всем мире парламенты выполняют три основные функции – представительскую, законодательную и контрольную. Они выполняют законодательную функцию, поскольку, наряду с рассмотрением собственных законопроектов, они уполномочены вносить поправки, одобрять или отклонять правительственные законопроекты.

Роль парламента по совершенствованию законодательства в сфере человеческого развития видится в том, что парламент обладает правомочиями по созданию реальных и долгосрочных изменений в исследуемых областях. Парламенты могут выделять ресурсы из национальных бюджетов, определять направления сильной политики, проводить дебаты, принимать и совершенствовать законы в сфере образования, занятости, здравоохранения, окружающей среды. К примеру, после принятия парламентом Франции Хартии об окружающей среды 2004 года, которая включена в Конституцию, политика государственных органов должна способствовать устойчивому развитию, при этом согласовывает друг с другом охрану и использование окружающей среды, экономическое развитие и социальный прогресс. Более того, образование и обучение по вопросам окружающей среды является конституционной обязанностью и включено в образовательный процесс.

В парламентских государствах законопроекты официально вносятся в парламент, а затем передаются на рассмотрение в соответствующий парламентский комитет. В государствах с президентской системой власти предложенные законопроекты сразу передаются в комитеты, а законопроекты, попадающие под юрисдикцию нескольких комитетов, могут направляться сразу нескольким комитетам. Например, законопроект об образовании, содержащий финансовые аспекты, может быть передан в комитет по образованию и в финансовый комитет. В государствах с очень большим объемом законопроектов (например, в Конгресс США ежегодно вносится более 10 тыс. законопроектов) большинство законопроектов так и не выходит за пределы комитета.

Во многих странах постоянные парламентские комитеты предварительно анализируют внесённые законопроекты и законодательные предложения. Во Франции председатель Национального Собрания передаёт законопроект или законодательное

предложение, внесенное в Бюро Собрания, в компетентную постоянную комиссию, которая и должна проанализировать его по существу. Законопроекты и законодательные предложения зачастую затрагивают очень широкий круг вопросов, далеко выходящий за рамки компетенции одной постоянной комиссии. В этой связи предусмотрено возможность рассмотрения законодательного текста одновременно двумя или несколькими комиссиями: одной - по существу, другой (или другими) - в целях подготовки заключения.

Изучение проекта бюджета в комиссиях Национального Собрания Франции происходит специфическим образом. В нем участвуют все постоянные комиссии: Комиссия финансов рассматривает проект по существу, остальные пять комиссий анализируют его определенные части и готовят по ним заключения. В этих целях все комиссии ежегодно назначают бюджетных докладчиков, компетенция каждого из которых распространяется на бюджет одного из министерств или даже на его часть. В результате число таких докладчиков бывает весьма значительным. Бюджетными докладчиками назначаются не только представители большинства, но и депутаты оппозиции.

Перенесение центра тяжести в законодательной деятельности с публичных заседаний палат высшего представительного учреждения в комиссии характерно и для других стран. Наиболее типичной в этом отношении является комитетская система США, где основная деятельность конгресса осуществляется не им самим, а многочисленными постоянными комитетами, формируемыми как палатой представителей, так и сенатом. Именно комиссии Конгресса служат кухней американского законодательного процесса. Роль постоянных комитетов зарубежных парламентов не ограничивается подготовкой законодательных текстов для их последующей передачи на суд палаты. Они принимают самое активное участие в рассмотрении этих текстов на её публичных заседаниях.

Вопросы предупреждения и борьбы с коррупцией рассматриваются в таких документах ООН как Международный кодекс поведения государственных должностных лиц 1996 года, Декларация ООН по борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях 1996 года, Конвенция ООН против коррупции 2003 года[45], Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года[46].

Во многих парламентах имеются специальные механизмы профилактики, предотвращения, раскрытия фактов коррупции и применения санкции к виновным парламентариям и партиям. Одни механизмы гарантируют гласность информации о влиянии денежных средств на избранников, в то время как другие устанавливают незаконность определенных действий. К другим механизмам относятся кодексы поведения и списки долевого участия, лоббистская регистрация, раскрытие информации о расходах на лоббирование, информации о финансировании и стоимости избирательных кампаний, ограничения долей в финансировании избирательных компаний, запреты на занятость в правительственных организациях, являющихся источниками финансирования, на голосование по вопросам, связанным с личным финансовым интересом, и на осуществление лоббистской деятельности после ухода из парламента.

Нидерланды относятся к числу стран с одним из самых низких уровней коррупции. Система борьбы с коррупцией и ее предупреждения в Нидерландах включает меры регулярной отчетности и гласности в вопросах обнаружения коррупции, обсуждения последствий коррупционных действий и наказания за них. Ежегодно министр внутренних дел представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции

[45] Узбекистан ратифицировал Конвенцию Законом Республики Узбекистан от 07 июля 2008 года №ЗРУ-158// Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2008 г., № 7, ст. 349.

[46] Узбекистан ратифицировал Конвенцию постановлением Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 30 августа 2003 года № 536-II // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2003 г., № 9-10, ст. 150.

и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции. Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации.

Японский опыт борьбы с коррупцией доказывает, что отсутствие единого кодифицированного акта, направленного на борьбу с коррупцией, не препятствует эффективному решению проблемы. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах. Особое значение придаётся запретам в отношении политиков, государственных и муниципальных служащих. Эти запреты, в частности, касаются многочисленных мер, которые политически нейтрализуют японского чиновника в отношении частного бизнеса, как во время службы, так и после ухода с должности. Японским законодательством установлены строгие ограничения финансирования избирательных кампаний, партий и иных политических организаций, введен жестко регламентированный порядок осуществления пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов, определен порядок отчетности по поступающим к ним и расходуемым ими средствам. Нарушение положений закона влечёт применение санкций, распространяющих своё действие на ответственных лиц как представляющей, так и получающей политические пожертвования стороны, а также на посредников между ними.

Как парламенты осуществляют контрольные полномочия по вопросам человеческого развития?

Контроль за исполнительной властью представляет собой одну из важнейших функций парламента. Парламент при осуществлении парламентского контроля правомочен задавать вопросы и требовать ответы членов правительства, министров, гражданского общества, и в случае необходимости привлекать их к ответственности. Парламентский контроль в практике зарубежного парламентаризма представлен, прежде всего, всесторонне разработанной системой контроля за деятельностью правительства, а также за бюджетной политикой и рядом других сфер государственной деятельности. Рассмотрение проекта бюджета и отчета о его исполнении на пленарном заседании – это форма непосредственного контроля, осуществляемая парламентом в отношении правительства в целом и отдельных его министров, прежде всего министра финансов. Данная форма контроля имеет универсальное значение и применяется парламентами всех стран мира. Контроль посредством депутатских запросов осуществляется в парламентах всех стран мира и представляет собой форму текущего контроля депутатов за финансовой деятельностью администрации. Следствием депутатского запроса может быть создание ревизионной комиссии палаты парламента с целью проверки финансовой деятельности различных правительственных учреждений.

Для сбора необходимой им информации комитеты парламентов зарубежных стран используют различные средства. Так, они широко практикуют заслушивания членов правительства, любых других лиц, располагающих ценными сведениями. Регламент Национального Собрания Франции устанавливает, что постоянные комиссии обеспечивают нижнюю палату парламента информацией, с тем, чтобы позволить ей осуществлять контроль за политикой правительства. Кроме того, член парламента, который должен представить от имени компетентной комиссии доклад о бюджете того или иного министерства, имеет право постоянно, в течение всего года следить за использованием и контролировать использование бюджетных кредитов этого министерства. Парламентарии могут изучать на месте все интересующие их материалы; все сведения административного и финансового порядка, облегчающие выполнение их задач, должны быть им предоставлены. Они правомочны истребовать служебные документы, какова бы ни была их природа, за исключением имеющих секретный характер и касающихся национальной обороны, иностранных дел, внутренней и внешней безопасности государства, и при условии уважения принципа отделения судебной от других властей.

В Испании парламентские палаты и их комиссии могут требовать присутствия на своих заседаниях членов правительства, запращивать любую информацию и содействие. Статья 43 Основного Закона Германии гласит: Бундестаг и его комитеты могут требовать присутствия любого члена Федерального правительства. Некоторые постоянные комиссии Национального Собрания Франции, в частности, комиссии по делам культуры, семьи и социальным проблемам, а также производства и обмена весьма часто проводят слушания представителей профессиональных кругов.

В Швейцарии Совет кантонов для осуществления контроля над правительством создает две специальные комиссии, которые работают на регулярной основе. Одна специализируется на управлении и администрации, а другая – на финансах. Контроль охватывает все сферы деятельности правительства. Эти комиссии имеют почти неограниченный доступ к информации, ко всем федеральным административным органам, официальным и частным лицам. В некоторых случаях комиссии могут снимать показания со свидетелей, запрашивать экспертов или любого рода документацию.

Парламентские слушания как форма парламентского контроля применяется и, очень успешно, многими парламентами мира. В большинстве стран парламентской демократии парламентские слушания организуются постоянными комитетами и имеют целью получить нужную информацию и привлечь внимание общественности, государственных органов к значимым вопросам государственной политики. На слушания приглашаются руководители исполнительно-распорядительных органов, известные общественные деятели, представители профсоюзов, учёные, специалисты-эксперты, журналисты.

Вставка 31. **Парламентские слушания в США**

Пожалуй, наибольший резонанс в широких общественных кругах парламентские слушания получают в США, где они являются одной из наиболее важных форм деятельности Конгресса. Слушания позволяют законодателям оперативно учитывать профессиональные мнения и оценки экспертов. Целью проведения слушаний при проведении билля через этапы законодательного процесса может быть обострение разногласий или сведение их к минимуму. Конгресс США в ходе парламентских слушаний и расследований имеет право вызвать любое должностное лицо и требовать предоставления ему любых документов. Участники или, как называют их в Конгрессе, свидетели и лица, предлагающие свои экспертные оценки, приглашаются комитетом на слушания письмом, повесткой через объявление ежедневной сводки Бюллетеня Конгресса и дают показания. Комитет просматривает документацию, аудио- и видеозаписи, имеющие отношение к обсуждаемому вопросу. К примеру, в июле 2010 года Подкомитет по международным организациям, правам человека и контролю Палаты представителей США провел слушания на тему «Достижение ЦРТ ООН: прогресс через сотрудничество», в котором принимали участие представители институтов гражданского общества.

Как правило, слушания проводятся открыто, нередко транслируются по телевидению. В случаях, особо предусмотренных Регламентом, проводятся слушания за закрытыми дверями. Слушания могут проводиться в Вашингтоне или городе, штате, каким-либо образом связанным с обсуждаемыми проблемами. В целом слушания призваны обеспечивать высокое качество государственной политики и необходимую взвешенность правительственных решений. Парламентские слушания в Конгрессе являются инструментом отбора и экспертизы качества вносимых законопроектов. Только 6% от числа законопроектов становятся законами. Эта цифра сохраняется на протяжении ряда лет, и главным фильтром на пути большинства законопроектов являются профильные комитеты и слушания, проводимые комитетами, которые играют в этом отборе не последнюю роль.

В ***Федеративной Республике Германии*** парламентский контроль является прерогативой Бундестага. В этом законодательном органе существует «час вопросов», когда правительство, представленное, как правило, парламентскими статс-секретарями, отвечает парламенту на устные вопросы. Если час вопросов прерывается по причине истечения времени, то на вопросы, оставшиеся открытыми, Федеральное правительство отвечает письменно. Запросы делятся на частные и общие. Общие, например, могут быть направлены в Федеральное правительство фракцией или пятью процентами депутатов Бундестага, а ответ Федерального правительства автоматически вносится в повестку дня Бундестага. Право на утверждение бюджета дает парламенту надежное средство осуществления контроля за деятельностью правительства. Бюджетный комитет обсуждает с правительством каждый проект бюджета, подготовленный федеральными министерствами, чтобы определить, сколько средств может быть потрачено в следующем бюджетном году на содержание исполнительной власти.

В ***Великобритании*** контроль со стороны парламентских комитетов осуществляет Комитет публичной отчетности, избираемый в составе 15 человек Парламентом в начале каждой сессии. Во главе Комитета по традиции стоит представитель оппозиции. Комитет имеет широкие полномочия в области финансового контроля. В его компетенцию входит: а) рассмотрение докладов Генерального контролера и аудитора с целью определения эффективности и экономической обоснованности различных направлений государственной политики, выявление фактов коррупции среди госслужащих; б) контроль за правильностью и необходимостью расходов правительственных ведомств. Свои выводы и рекомендации Комитет направляет Парламенту, который посвящает один день в ходе каждой сессии их обсуждению.

Особое место в системе парламентского контроля занимает бюджетный и финансовый контроль. В большинстве зарубежных европейских стран для повышения эффективности парламентского контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств создается специализированный коллегиальный орган типа Счетной палаты. Так называются органы контроля в Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Греции, Испании, Италии, Португалии, Румынии, Франции, ФРГ. В Польше орган данного типа именуется Верховной контрольной палатой, в Словении - Счетным судом, в Финляндии - Ревизионным ведомством. Конституции ряда европейских государств относят Счетные палаты к органам парламента, осуществляющим контроль за исполнением бюджета. В их число входят Австрия, Венгрия. В некоторых странах Счетные палаты обладают статусом самостоятельного высшего органа финансового контроля (Болгария, Испания, Польша, ФРГ). Счетные палаты могут быть наделены некоторыми функциями судебных органов. Это имеет место в таких странах, как Греция, Италия, Португалия, Франция, Словения. Характерной особенностью данных органов контроля за исполнением бюджета является их подотчетность парламенту.

В ряде стран аналогичные счетным палатам функции в соответствии со своими конституциями исполняются должностными лицами парламента - аудиторами в Дании, государственными контролерами в Латвии, Литве, Эстонии, государственными ревизорами в Финляндии. В США Главное ревизионное управление, основанное в 1921 году, информирует Конгресс о «разумном, законном и эффективном расходовании выделенных парламентом бюджетных средств», а также разрабатывает рекомендации, направленные на совершенствование работы проверяемых организаций. Генеральный ревизор, возглавляющий Главное ревизионное управление, назначается Президентом на 15 лет по представлению специальной комиссии, состоящей из членов обеих партий и обеих палат (президент делает свой выбор из 5-6 кандидатов, которых выдвигает комиссия).

Как парламенты осуществляют представительские функции?

Многие парламенты имеют службы связи с общественностью, обеспечивающие обмен информацией между парламентом и обществом. В ряде стран в структуре парламентов имеются службы по связям с неправительственными организациями, правительством и др. заинтересованными сторонами. Определенную роль среди форм прямого общения граждан с парламентариями играют публичные обсуждения проектов законов**.** Как показывает опыт стран Европы такие обсуждения проходят как на государственном, так и на региональном и местном уровне. В США публичные обсуждения на федеральном уровне не проводятся, а происходят только в штатах и на уровне местного самоуправления. Некоторые парламенты имеют свои теле- и радиостанции, веб-сайты и издания, призванные обеспечить участие граждан в политических процессах. В некоторых странах парламенты выделяют парламентариям финансирование для создания офисов по связям с избирателями. Важное значение для осуществления представительских функций парламента имеет прозрачность его деятельности, так как при отсутствии прозрачности парламента и связи с парламентариями граждане не могут проконтролировать, насколько адекватно их интересы представлены в парламенте.

Вставка 32. **Внедрение ИКТ в парламентскую деятельность**

В ходе международной конференции «Электронный парламент-2009» отмечалось, что «информационные технологии предоставляют гражданам возможности дискуссии и участия, повышают отчетность парламента». В современном мире информация – ключ, который помогает гражданину стать более влиятельным при общении с государственными органами.

В 2001 году Финляндия стала одной из первых в мире принявшей Закон «Об электронных услугах в сфере государственного управления». Главная цель этого закона заключается в том, чтобы повысить ответственность, оперативность и компетентность функционирования служб государственного управления. Закон содержит положения о правах, обязанностях и ответственности органов государственного управления и их клиентов в сфере электронных услуг. В настоящее время в Финляндии более 90% всех ведомств предоставляют свои услуги гражданам через Интернет. Эти услуги связаны с заказами и запросами, предоставлением юридических документов, информированием граждан о национальных проектах участия, уведомлениями о вакантных рабочих местах и возможностях получения образования и других услугах. В свою очередь парламент Финляндии – Эдускунта предоставляет доступ к разработанным им проектам законов и документам. С помощью системы Интернет финские граждане могут контролировать все законы, нормативные акты, юридические решения и государственные соглашения.

В ЮАР парламент утвердил пятилетнюю стратегию на 2009-2014 годы. «От электронного парламента к электронной демократии», цель которой повышение культуры участия граждан в парламентской демократии и включает создание интерактивного веб-сайта и веб-телевидения. В ряде стран неправительственные организации предоставляют гражданам дополнительные возможности путем создания веб-сайтов для связи с парламентами (Австралия - OpenAustralia.org, Франция - NosDeputes.fr, Италия – OpenParlamento.it, Великобритания - TheyWorkForYou.com, США - OpenCongress.org).

Во многих странах парламенты придают важное место общения с подрастающим поколением, используя различные формы сотрудничества:

- экскурсии во время заседаний парламента, встречи молодежи с представителями в парламенте от их территориальных образований, организации лекций о законодательстве, функциях парламента, электоральной системе;

- предоставление помещений, помощь студентам в организации встреч, дебатов, лекций по актуальным проблемам;

- сотрудничество с «детскими» или «молодежными» парламентами, помощь в организации ролевых игр в парламенте.

В ***Норвегии*** на «молодежных страницах» сайта парламента предлагаются различные варианты действий (например, взять интервью у члена парламента), имеется учебный центр («мини-Тинг»), где проводятся трехчасовые ролевые игры для школьников старших классов, дающие знания о работе парламента, политике и демократии. В ***Нидерландах*** при парламенте существует «Национальный молодежный форум», который проводит совместные заседания с комитетами и другими структурными подразделениями палат. В ***США*** обе палаты Конгресса поддерживают «Программу молодежной службы Конгресса», по которой студенты колледжей работают в Конгрессе как стажеры.

Какова роль парламента в обеспечении гендерного равенства?

Равные возможности женщин в плане доступа к экономическим и финансовым ресурсам и контроля над ними имеют принципиальное значение с точки зрения обеспечения гендерного равенства, расширения прав и возможностей женщин и достижения равноправного и устойчивого экономического роста и развития. Гендерное равенство в области распределения экономических и финансовых ресурсов не только способствует повышению уровня благосостояния женщин и расширению их прав и возможностей, но и дает позитивный эффект для целого ряда важнейших целей в области развития, включая сокращение масштабов нищеты и обеспечение экономического роста. Растет число примеров государств, международных организаций, корпораций, женских организаций, рабочих движений и других сегментов гражданского общества, принимающих меры для решения проблемы неравенства. В Пекинской Платформе действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин 1995 года признается, что расширение прав и возможностей женщин имеет большое значение с точки зрения искоренения нищеты.

Существуют многочисленные доказательства конструктивной роли женщин при их участии в процессе принятия решений по целому ряду вопросов. Опрос среди тысячи высокопоставленных государственных служащих, относящихся к категории старших руководящих сотрудников США, показал прямую зависимость между числом работающих в правительственном учреждении женщин и стремлением этого учреждения к обеспечению гендерного равенства. В результате проведенного исследования среди женщин, работающих в местных органах управления Индии, было установлено, что избранные женщины-руководители с большей готовностью выделяли ресурсы на строительство, ремонт и предоставление различных общественных благ (включая дороги, больницы, объекты в сфере санитарии, транспорт, центры по уходу за ребенком и подготовку акушерок), а также добивались поставленных целей при меньшем объеме затрат. Они также чаще выделяли ресурсы на общественные блага, востребованные женщинами.

В парламентах всего мира растет число женщин-парламентариев. В некоторых странах рост представительства женщин в парламенте является результатом введения гендерных квот, в то время как в других странах это связано с другими факторами, включая новое понимание роли женщины в обществе. Рост числа женщин, избираемых в парламент, предоставляет возможность учитывать интересы и мнение женщин в законотворческом процессе. Все большее количество стран переходит к политике позитивных действий, включающих систему квот и стратегий, разрабатывает программы подготовки женщин-лидеров, предпринимает шаги по обеспечению фактического равенства между мужчинами и женщинами. Статистика свидетельствует, что государства, имеющие в своих парламентах и правительствах меньше 25-30

процентов женщин, плохо справляются с проблемами охраны материнства и детства, прав ребенка, социальной защиты.

Согласно статистическим данным ООН представительство женщин в парламентах по всему миру постепенно росло и к 2010 году достигло рекордного показателя – 19 процентов. По сравнению с 1995 годом, когда только 11 процентов парламентариев в мире были женщинами, рост составил 67 процентов. Женщины занимают более 30 процентов мест в нижних палатах парламентов только в 26 странах, и только в 7 странах этот показатель выше 40 процентов. По состоянию на январь 2010 года, из 269 палат парламента в 35 женщины занимали кресло председателя (что составляет 13 процентов), это заметно больше, чем в 1995 году – 24 женщины-председателя.

Вставка 33. **Женщины в парламентах ряда стран** *(по состоянию на 3 января 2011 года)*

Ранг	Страна	Нижняя палата или однопалатный парламент				Верхняя палата или сенат			
		дата выборов	всего депутатов	женщин	процентов женщин	дата выборов	всего депутатов	женщин	процентов женщин
1	Руанда	09 2008	80	45	56.3	10 2003	26	9	34.6
2	Швеция	09 2010	349	157	45.0	---	---	---	---
3	ЮАР	04 2009	400	178	44.5	04 2009	54	16	29.6
4	Куба	01 2008	614	265	43.2	---	---	---	---
5	Нидерланды	06 2010	150	61	40.7	05 2007	75	26	34.7
19	Германия	09 2009	622	204	32.8	---	69	15	21.7
53	Великобритания	05 2010	650	143	22.0	---	733	147	20.1
“	Узбекистан	12 2009	150	33	22.0	01 2010	100	15	15.0
63	Франция	06 2007	577	109	18.9	09 2008	343	75	21.9
72	США	11 2010	435	73	16.8	11 2010	100	17	17.0
84	Россия	12 2007	450	63	14.0	---	169	8	4.7
96	Япония	08 2009	480	54	11.3	07 2010	242	44	18.2

Темпы увеличения представительства женщин в органах исполнительной власти еще ниже, чем в законодательной. По данным на 2010 год, только девять (6 процентов) из 151 избранных глав государств и 11 (6 процентов) из 192 глав правительств - женщины. Эти показатели выше, чем в 2008 году, когда насчитывалось только семь женщин во главе государств и восемь – во главе правительств. Средняя доля женщин-министров составляет 16 процентов и только в 30 странах превышает 30 процентов. С другой стороны, в 16 странах мира нет ни одной женщины-министра.

В ряде стран мира разработаны успешные стратегии расширения участия женщин в политических процессах. Такие стратегии, как квотирование, пропорциональное представительство, меры по укреплению статуса женщин в политических партиях, формирование женских политических партий, создание женских внутрипартийных объединений, и содействие формированию межпартийных объединений показали свою важность в деле обеспечения участия женщин в политических процессах с целью гарантии выдвижения определенного числа или процента женщин. Квоты применяются в процессе выдвижения кандидатов, либо применяться по окончанию выборов, в последнем случае квотирование зависит от количества мест, которые получила партия. Квоты могут сыграть решающую роль в расширении участия женщин в политических процессах.

Выборные системы, выделение квот, другие меры, принимаемые политическими партиями, остаются главными причинами увеличения представительства женщин в органах власти. По итогам 2009 года, в странах, где подобные меры принимались, доля женщин-депутатов достигла в среднем 27 процентов; без применения

специальных мер, доля избранных женщин в парламентах составила только 14 процентов[47].

Какую роль играют политические партии в обеспечении гендерного равенства?

Важным звеном в обеспечении участия женщин в парламенте и процессе принятия решений играют политические партии. Партии вправе определять гендерные квоты и другие механизмы отбора кандидатов. Во многих случаях партии набирают женщин, привлекая их к организационной работе, в частности, во время избирательных кампаний. В ряде государств организованы женские партии, которые необходимы так, где существуют сильные предубеждения против участия женщин в политике. Женские внутрипартийные объединения являются важнейшим механизмом, с помощью которого женщины могут влиять на партийную платформу и политику. Межпартийные объединения могут быть организованы как внутри, так и вне парламента с целью формирования культуры гендерного равенства в политической жизни путем организации работы комитетов, проведения слушаний и диалога.

Многие страны мира приняли национальное законодательство о гендерном равенстве. Национальное законодательство о гендерном равенстве является основой соблюдения прав женщин и обеспечения их участия в политической жизни стран региона. В Германии сбалансированное участие женщин и мужчин в процессе принятия решения является частью Национальной стратегии по имплементации Пекинской Платформы действий. В целях обеспечения реализации гендерной политики в ряде стран создана институциональная база, обеспечивающая гендерное равенство. Скажем, норвежская модель обеспечения гендерного равенства состоит из трех различных государственных органов – Министерство по делам детей и семьи, Омбудсмен по вопросам гендерного равенства и Комиссия по вопросам гендерного равенства. В Германии учреждена должность федерального министра по делам семьи, пожилых людей и женщин.

Какова роль парламента в сфере обеспечения и защиты прав человека?

Парламент играет фундаментальную роль в процессе защиты прав человека путем совершенствования законодательства, мониторинга за соблюдением, ратификацией международных договоров, формированием культуры прав человека через деятельность политических партий. Парламенты также могут играть активную роль в контроле над отчетностью государства о выполнении требований международных договоров и над процессом выполнения исполнительной властью рекомендаций, созданных этими договорами контрольных органов.

Во многих странах принципы и стандарты, закрепленные в международных договорах по правам человека, служат ориентиром для сотрудничества и разработки программ в целях человеческого развития. Правозащитный подход служит ориентиром при разработке программ во всех секторах, включая здравоохранение, образование, систему государственного управления, питание, водоснабжение и санитарию, ВИЧ/СПИД, занятость и трудовые отношения, а также социальное обеспечение и экономическое благополучие. К примеру, об этом свидетельсвуют бурные обсуждения в Конгрессе США по вопросам реформы здравоохранения, цель которой обеспечить медицинской страховкой большинство американцев и сократить огромные расходы на охрану здоровья, оплату страховых полисов.

Законотворчество является лишь одним из аспектов парламентской работы, связанной с правами человека. Принятие бюджета государства также имеет далеко идущие последствия для прав отдельных людей. В Конвенции ООН о правах ребенка

[47] Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, 2010 год. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, С. 25

1989 года[48] предусматривается, что государства должны принимать меры «в максимальных рамках имеющихся у них ресурсов» для обеспечения прав, предусмотренных в этом договоре. Аналогичное положение есть и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года. Цель состоит в том, чтобы при принятии решений о распределении средств именно этим правам уделялось первостепенное значение. Содействие почти всем правам человека и их защита требуют финансовых средств. Например, обеспечение права на образование и соответствующее охрану здоровья являются масштабными направлениями деятельности и создают большую нагрузку на бюджет государства.

Несколько парламентов приняли конкретные планы действий в области прав человека. Некоторые из этих планов были приняты на основании международных договоров, например, в сфере прав детей, гендерного равенства, борьбы с торговлей людьми или обеспечения прав лиц с ограниченными возможностями. Помимо этого, парламенты играют важную роль по вопросам рассмотрения жалоб граждан. В ряде стран в прерогативу парламента входит назначение омбудсмана, который осуществляет прием и рассмотрение жалоб, содействие восстановлению нарушенных прав. В Германии как на федеральном уровне, так и на уровне земель, созданы специальные парламентские комитеты для рассмотрения индивидуальных жалоб от населения.

Ряд парламентов учредил политический комитет по правам человека. Самым влиятельным является Совместный комитет по правам человека в Соединенном Королевстве, который состоит из 12 членов палаты общин и 12 – от палаты лордов. Комитет проводит тематические расследования положения в области прав человека и докладывает о своих выводах и рекомендациях парламенту, анализирует все постановления правительства и отбирает для дальнейшего изучения те из них, которые имеют значительные последствия для прав человека. Он анализирует также меры, принимаемые правительством в ответ на постановления Европейского суда по правам человека. Комитет по правам человека и гуманитарной помощи Бундестага ФРГ был учрежден в течении 14-го созыва (1998-2002 годы), и обладает широкой компетенцией, включающей 546 вопросов и по 70 из них выступает как основной комитет, таким как: экономические, социальные и культурные права; борьба с пытками; права человека в условиях борьбы с терроризмом; смертная казнь; права женщин; права детей; миграционная политика; расизм; свобода прессы.

В некоторых парламентах структуры по правам человека имеют неофициальный и консультативный характер путем учреждения партийных или всепартийных групп. Дискуссии, в результате которых принимаются решения по вопросам прав человека, ведутся в постоянных комитетах, например, в тех, которые занимаются юридическими или социальными аспектами.

Как парламент участвует в международном и региональном интеграционном процессе в сфере человеческого развития?

Парламент играет значительную роль в процессе развития страны, являясь важным инструментом в достижении ЦРТ и целей экономического развития. Парламентское развитие способствует достижению концепции человеческого развития, так как парламентарии представляют тех самых избирателей, для пользы которых и были разработаны эти цели. Так, активная роль парламента в планировании мер по сокращению бедности способствует обеспечению более широкого общественного участия в процессе устойчивого экономического и экологического развития. В этом отношении интерес опыт регионального парламента как Европарламент. В отличии от законотворческой функции Европейского парламента существенно значение имеют контрольные функции. Комиссия ЕС обязана давать устные или письменные ответы на вопросы, задаваемые парламентом или его

[48] Узбекистан ратифицировал Конвенцию постановлением Верховного Совета Республики Узбекистан от 09 декабря 1992 года № 757-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993 г., № 1, ст. 41.

членами. Своеобразным инструментом контроля является резолюция о порицании в отношении Комиссии ЕС. К полномочиям Европейского парламента относятся также полномочия по рассмотрению петиций, то есть запросов или жалоб граждан.

Вставка 34. **Парламент и охрана окружающей среды (лучшая практика)**

Анализ практики деятельности парламентов зарубежных стран свидетельствует о том, что парламентарии оказывают существенное влияние на процесс принятия решений по вопросам охраны окружающей среды и экологии. В большинстве парламентов мира работе над вопросами законодательного решения проблем экологии отведено важное место. Вместе с тем, уровень вовлечённости парламентариев в процесс принятия решений на государственном и международном уровнях разный. В ряде стран приняты Экологические кодексы, например, в Швеции и Франции.

Комитет по защите окружающей среды парламента ***Австрии*** *занимается не только вопросами, напрямую относящимися к окружающей среде, но и к сельскому и лесному хозяйству, защите воды. Члены парламента участвуют в обсуждении важных законопроектов, которые готовит правительство, в работе делегаций министерств на встречах высокого уровня.*

Комитет по здравоохранению, окружающей среде и социальной интеграции парламента ***Бельгии*** *занимается вопросами, относящимися к компетенции федерального уровня: защитой окружающей среды, здоровья, некоторыми вопросами энергетики, например, использованием и развитием альтернативных источников энергии, изменением климата и устойчивым развитием. Контакты членов комитета и министров осуществляются на регулярной основе. Почти каждую неделю сотрудники министерств принимают участие в заседании комитета, отвечают на вопросы.*

В Палате общин Парламента ***Великобритании*** *существуют два комитета, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды: Комитет по контролю за окружающей средой и Комитет по окружающей среде, продовольствию и сельскому хозяйству, который наблюдает за работой одноименного департамента правительства.*

К юрисдикции 8-ого комитета по окружающей среде, территориям и общественной деятельности палаты депутатов ***Италии*** *относятся: защита окружающей среды, энергетика, градостроительство и использование земли, стихийные бедствия. Основными вопросами в последнее время были одобрение законов ЕС, законопроекты о предотвращении гидрологических проблем, преобразование Национального агентства по защите окружающей среды, директивы по критической ситуации в Кампанье и лесные пожары, энергетическая политика и изменение климата. Продолжается работа над Кодексом окружающей среды (Enviromental Code) и Кодексом общественного договора (Public Contract Code). Серьезное внимание уделялось проблеме изменения климата, слушания по этому вопросу проходили с участием ученых.*

Комитет по энергетике и окружающей среде парламента ***Норвегии*** *занимается вопросами нефти и газа, энергетики, развития внутренних водных путей, защиты окружающей среды, живой природы, защиты природных ресурсов, землепользования, метеорологии и гидрологии.*

За последнее время основными темами были: нефте- и газодобыча в северных частях Норвегии, их воздействие на окружающую среду, разработка месторождений в Северном море; безопасность поставок энергии; альтернативные источники энергии (ветряные мельницы, солнечная энергия и т.д.); национальные парки; биоразнообразие; климат и климатические изменения, выполнение Киотского протокола. Члены комитета регулярно участвуют в правительственных делегациях на международных встречах.

Большинство обращений поступает в Европарламент с жалобами на загрязнение окружающей среды, на нарушение права на социальные пособия, несовершенство таможенного законодательства. Парламент со своей стороны стремится использовать право петиций для воздействия на государства-члены. Поступившие в парламент петиции рассматриваются и изучаются комиссией по петициям, которая готовит доклад с рекомендациями для органов ЕС и государств-членов.

Что такое парламентская дипломатия?

Международное парламентское взаимодействие – органичная часть общего международного порядка, а парламентская дипломатия – существенный инструмент современных международных отношений. Сегодня парламентская дипломатия характеризуется рядом существенных признаков – широкая география страноведческих связей, ориентация на актуальные проблемы современности, международно-правовая инициативность, гармонизация национального законодательства и международо-правовой системы, активное применение традиционных институтов дипломатии – международный договор, мирные средства разрешения споров, международные организации и конференции. Прикладной характер парламентской работы в международном пространстве приносит конкретные результаты по разным векторам, содействуя выполнению международных обязательств. Зарубежный опыт убеждает в необходимости совершенствования международного диалога парламентариев.

Как осуществляется межпарламентское сотрудничество Олий Мажлиса?

Межпарламентское сотрудничество палат Олий Мажлиса осуществляется на многосторонней и двусторонней основах. Многостороннее сотрудничество осуществляется как в рамках Межпарламентского союза, участия в работе парламентских структур международных организаций, так и наднациональными парламентами. К примеру, одним из главных направлений международной деятельности Олий Мажлиса является сотрудничество с Европейским парламентом, с которым установлены конструктивные деловые отношения. Подтверждением этому являются ежегодные заседания Комитета парламентского сотрудничества «Узбекистан-ЕС», созданного в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Республикой Узбекистан и Европейским Союзом. В ходе заседаний Комитета рассматриваются вопросы отношений между Узбекистаном и ЕС в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, осуществляется широкий обмен мнениями по региональной безопасности и сотрудничеству в Центральной Азии, в том числе по социально-экономическим и финансовым вопросам, процессам демократизации, правам человека, образованию и здравоохранению, вопросам охраны окружающей среды и эксплуатации природных ресурсов.

Двустороннее межпарламентское сотрудничество с Узбекистаном демонстрирует намерение зарубежных парламентов развивать и укреплять контакты во всех областях. В парламентах более 30 государств мира, включая Японию, США, Республику Корея, ФРГ, Италию, Францию, Турцию, Болгарию, Россию, Украину и другие страны созданы разноформатные структуры по развитию дружбы и сотрудничества с Олий Мажлисом, отличающиеся друг от друга принципами и целями создания.

В Японии две основные политические партии ДПЯ и ЛДПЯ имеют отдельные, состоящие только из своих членов, парламентские лиги дружбы «ДПЯ- Узбекистан» и «ЛДПЯ- Узбекистан». В 2010 году по предложению Спикера Сената Японии Сацуки Эда и инициативе узбекских парламентариев создана межпарламентская группа «Олий Мажлис Республики Узбекистан – Парламент Японии». В декабре 2010 года состоялось первое заседание данного межпарламентского форума[43] .

[43] Отчет о деятельности Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан в 2010 году.

В Великобритании создана Всепартийная группа «Британия-Узбекистан», объединяющей представителей обеих палат парламента, созданы 5 подгрупп по таким тематическим направлениям как: 1) межпарламентский диалог, институциональное понимание и поддержка межпарламентских обменов; 2) демократия, права человека, верховенство закона; 3) региональная безопасность и стабильность; 4) осведомленность по изменению климата и окружающей среде, глобальная энергия и водная безопасность; 5) экономическое развитие, торговля и инвестиции. В сентябре 2010 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании между межпарламентскими структурами двух стран.

Основной задачей группы дружбы Национальной Ассамблеи «Франция-Узбекистан», состоящей из представителей различных партий, представленных в парламенте, является развитие межпарламентского сотрудничества и содействие партнерским взаимоотношениям двух стран[44] .

Какие основные рекомендации имеются в сфере совершенствования законодательства?

Узбекистан последовательно и твердо выполняет свои международные обязательства, в том числе по ЦРТ ООН. ЦРТ были успешно адаптированы и интегрированы в ряд стратегических среднесрочных документов, в частности, Правительством утвержден Комплекс дополнительных мер по реализации ЦРТ в Узбекистане на период 2011-2015 годы.

В стране успешно реализуются действенные меры по социальной защите населения, осуществляются последовательные и системные меры по обеспечению гендерного равенства, активизацию роли женского фактора в устойчивом развитии общества, охраны материнства и детства**.** По оценке ряда авторитетных международных институтов, Узбекистан занимает одно из ведущих мест среди 125 стран мира по уровню созданных благоприятных условий для женщин и охране материнства. Региональным офисом ЮНИСЕФ по странам Восточной Европы, Балтии и СНГ Узбекистан признан региональной моделью по внедрению программ в области охраны материнства и детства[45] .

Дальнейшими направлениями совершенствования национального законодательства и правоприменительной практики являются:

- законодательное регламентирование порядка выполнения международных обязательств, закрепления функций государственных органов в данной сфере, включая полномочия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти;

- совершенствование работы по подготовке и проведению ратификации международных договоров в комитетах палат Олий Мажлиса с точки зрения оценки соответствия договора законодательству Республики Узбекистан, активизации участие парламента в реализации рекомендаций международных организаций;

- укрепление сотрудничества государственных органов и гражданских институтов, внедрение в практику проведения общественных слушаний по социально значимым проблемам, усиления института общественного мониторинга за деятельностью органов государственной власти и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением прав и интересов граждан, открытостью и прозрачностью бюджетного процесса;

- развитие эффективного социального партнерства как основного механизма согласования интересов между государственными органами, работодателями и работниками в соответствии со стандартами Международной организации труда;

- совершенствование гендерного законодательства, принятие Закона «О равных правах и возможностях мужчин и женщин»;

---

[44] Отчет о деятельности Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан в 2010 году.

[45] Каримов И.А. Последовательное продолжение курса на модернизацию страны – решающий фактор нашего развития. – Т.: Узбекистан, 2010. стр. 12.

- совершенствование антикоррупционного законодательства, принятие Национальной программы по дальнейшему усилению борьбы с коррупцией в Узбекистане;

- совершенствование законодательных актов по экономической оценке природной среды, стимулированию производства экологически чистых продуктов, использования нетрадиционных возобновляемых источников энергии, переработку промышленных отходов, принятие закона «Об экологическом контроле».

Библиография

1. Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии успеха. – Т.: «Узбекистан», 1997
2. Каримов И.А. *Наша главная цель демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны,* - в сб. «Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть. – Т.: «Ўзбекистон», 2005
3. Каримов И.А., *16 лет независимого развития, - Народное слово, 31.08.07*
4. Каримов И.А. *Модернизация страны и построение сильного гражданского общества - наш главный приоритет* - Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 27.01.10
5. Каримов И.А. *Выступление на пленарном саммите ООН, посвященном Целям развития тысячелетия,* - Народное слово, 2010, 22 сентября.
6. Каримов И.А. *Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране* - Доклад на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12.11.10
7. Каримов И.А. *Последовательное продолжение курса на модернизацию страны – решающий фактор нашего развития*. – Т.: Узбекистан, 2010.
8. Каримов И.А. Все наши устремления и программы – во имя дальнейшего развития родины и повышения благосостояния народа. Доклад на заседании правительства по итогам социально-экономического развития страны в 2010 году и важнейшим приоритетам на 2011 год.
9. А. Давид Крокер «Сен и совещательная демократия» , 2006
10. Адилходжаева С.М., Маликова Г.Р., Парламентский запрос как форма парламентского контроля, 2006
11. Вульф Скотт, «Человеческое развитие в зеркале статистики: как читать цифры?», ПРООН, 2004.
12. Государственная служба в Узбекистане: состояние, проблемы и основные направления ее реформирования, - ЦЭИ, Ташкент, 2007
13. Доклад о человеческом развитии 2010 – Реальное богатство народов: пути к развитию человека. – ПРООН, 2010
14. Доклад об осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 год. ООН, Нью-Йорк.
15. Закон Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (новая редакция), Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2003 г., № 9-10, ст.132.
16. Закон Республики Узбекистан «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., № 3-4, ст.18.
17. Закон Республики Узбекистан «Об отзыве депутата местного Кенгаша народных депутатов, депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., № 8-9, ст.64.
18. Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» (Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1993, № 9, ст. 320).
19. Законодательство, построенное с учетом гендерных принципов, в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ: руководство по продвижению и защите гендерного равенства посредством закона. ПРООН, Братислава. 2003.
20. Инсон ҳуқуқлари бўйича халқаро шартномалар: тўплам/Ўзбекча нашрининг маъсул муҳаррири А.Х.Саидов. –Тошкент: «Адолат», 2004. – 520 б.
21. Инсон ҳуқуқлари: парламент аъзолари учун қўлланма. – Т., 2007.

22. Как измерять человеческое развитие, Пособие, ПРООН, 2007
23. Керимов Д.А. Законодательная техника.М.,1997
24. Конституция Республики Узбекистан. – Т.: Узбекистан, 2009. – 40 с.
25. Конституционный закон Республики Узбекистан «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст.213.
26. Конституционный закон Республики Узбекистан «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2002 г., № 12, ст.215.
27. Конституция, закон, подзаконный акт/ Под ред. И.В.Котелевской.М.,1994
28. Махбуб уль Хак. Доклад о развитии человека 2010. Резюме. 20-е, юбилейное издание. ПРООН, С.3
29. Национальный доклад по человеческому развитию 2005, ПРООН и ЦЭИ 2005
30. Общая теория закона и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001. - 520 с.
31. Основы деятельности Олий Мажлиса Парламента Республики Узбекистан. Справочное пособие. 2010
32. Парламентаризм: Опыт зарубежных стран, Т.: «Шарк», 2002.-256 с.
33. Парламентский контроль: вопросы теории и практики, Сборник материалов научно-практического семинара, Т-2005
34. Перестройка государственных структур: методы и подходы, ПРООН, Нью-Йорк, 2002
35. Повышение роли и расширение участия женщин в политических процессах: аналитический обзор и рекомендации для стран Центральной и Восточной Европы и СНГ. ПРООН. Братислава, 2010.
36. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 21 от 26 января 2011г., - О дополнительных мерах по реализации ЦРТ ООН в Узбекистане – Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2011
37. Протасов В.Н. Теория закона и государства: Учебник. - М.: Новый Юрист, 1999. - 361 с.
38. Сафаев С. Бюллетень для парламентариев по человеческому развитию, ПРООН в Узбекистане, 2009
39. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций, М.: Институт права и публичной политики, 2003. -454 с.
40. Сотрудничество между парламентом и гражданским обществом в процессе наблюдения за реализацией инициатив по сокращению бедности. Парламент и проблемы бедности. Серия – 2. ПРООН. 2004.
41. Стратегический комментарий ПРООН: Развитие парламентаризма. Братислава, 2003
42. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М.: 1998. – С. 234
43. Тихомиров Ю.А. Действие закона.М.,1992
44. Учебник по человеческому развитию, Ташкент, УМЭД и ПРООН в Узбекистане, 2008
45. Учебно-методическое пособие по человеческому развитию, Ташкент, УМЭД и ПРООН в Узбекистане 2009
46. Часто задаваемые вопросы о правозащитном подходе к сотрудничеству в целях развития. /Издание УВКПЧ. – ООН, 2006.
47. Чиркин В.Е., Парламенты в зарубежных странах, Учебное пособие, М., 2006

Материалы на английском языке

48. Achieving the United Nations Millennium Development Goals: progress through partnerships hearing before the Subcommittee on international organizations, human rights and oversight of the Committee on foreign affairs House of Representatives one hundred eleventh congress second session. July 27, 2010. Serial No. 111–121.
49. Evaluating parliament: A self-assessment toolkit for parliaments. /Inter-Parliamentary Union, 2008.
50. Parliamentary human rights committees. The National Democratic Institute for International Affairs. 2005.
51. Controlling corruption: A parliamentarian's Handbook. World Bank Institute, Global Organization of Parliamentarians against Corruption. August 2005.
52. Women in Parliament in 2010. The Year in Perspective./ Inter-Parliamentary Union**.**

Электронные источники

53. Веб-сайт по человеческому развитию в Узбекистане www.humandevelopment.uz
54. Веб-сайт по Целям развития тысячелетия http://www.undp.org/mdg/
55. Веб-сайт по Целям развития тысячелетия 2015 http://www.un.org/millenniumgoals/
56. Веб-портал парламентского развития, разработанный ПРООН в сотрудничестве с другими международными партнерами в данном секторе - www.agora-parl.org
57. Глобальные доклады по человеческому развитию,1990-2010 www.hdr.undp.org
58. Глоссарий терминов в области человеческого развития - http://www.humandevelopment.uz/ru/glossary/

Глоссарий терминов

валовой внутренний продукт (ВВП) – совокупная стоимость товаров и услуг, произведенных в стране в течении определенного периода времени и предназначенных для реализации на рынке. Для сопоставления уровня ВВП в различных странах он может быть выражен в долларах США по ***паритету покупательной способности,*** когда объем ВВП страны конвертируется в международные доллары, имеющие такую же покупательную способность как доллар США в Соединенных Штатах;

ВВП на душу населения – валовой внутренний продукт страны в долларах США, деленный на численность населения по состоянию на середину года;

валовой национальный доход (ВНД) – представляет собой сумму ВВП плюс чистые поступления из-за рубежа, включающие доходы юридических и физических лиц страны, осуществляющих экономическую деятельность за границей в виде доходов от труда, прибыли от прямых и портфельных инвестиций, а также дохода от собственности;

гендерное равенство – ликвидация всех форм дискриминации по признакам половой принадлежности. Предусматривает законодательное и институциональное обеспечение гарантий равенства прав и свобод человека независимо от пола;

глобализация – процесс становления единого общечеловеческого культурного, информационного, экономического пространства, углубления взаимозависимости и взаимовлияния государств и регионов во всех сферах;

государства с переходной экономикой – бывшие социалистические страны, чья экономика ранее базировалась на общественной собственности на средства производства, командно-административных принципах управления и ныне осуществляющие процесс смены моделей государственного устройства, коренного изменения экономической системы;

демократия – политический режим, при котором народ является единственно легитимным источником власти.

децентрализация государственной власти и управления – процесс делегирования функций государственного управления низовым структурам, местным органам власти. В широком понимании также означает перераспределение полномочий и прерогатив между ветвями власти, между правительством и экономическими структурами, а также между государственными органами и институтами гражданского общества;

иностранные инвестиции – вложение активов правительства, организации, предприятия, юридического или физического лица одного государства в экономику другого государства. Для стран, где ***норма накопления***, или коэффициент использования национального дохода не на потребление, а на расширение производства недостаточен, иностранные инвестиции являются важным источником экономического роста. Кроме того, они способствуют достижению платежного баланса, росту экспорта, привлечению новых технологий. Иностранные инвестиции могут быть либо ***прямыми,*** когда предприятие одной страны, вкладывает в производство продукции на предприятии, расположенном в другой, либо ***портфельными***, когда

капиталовложение происходит за счет приобретения иностранным предприятием ценных бумаг;

коррупция – злоупотребление, противоправное использованию государственной должности для получения незаконной личной выгоды.

либерализация – устранение государственного вмешательства в экономические и финансовые процессы, снятие барьеров в торговле.

миграция – перемещение людей из одной страны в другую и проживание за пределами своей родины в течение не менее года;

микрофинансирование – комплекс финансовых продуктов, ориентированных на малообеспеченные слои населения и призванных содействовать их вовлечению в экономически активную деятельность.

модернизированное общество – общество, в котором в отличие от ***традиционного***, управление строится на принципах рационализма, представительской демократии и рынка. Экономика модернизированного общества является индустриальной, ее рост обеспечивается за счет инновационного само-воспроизводства;

парламентское большинство – фракция политической партии, получившая большинство мест в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Парламентское большинство могут составить также несколько фракций политических партий и депутатов, избранных от Экологического движения Узбекистана, создающих блок исходя из близости или совпадения своих программных целевых задач.

парламентская оппозиция – фракции политических партий, а также депутаты, избранные от Экологического движения Узбекистана, не разделяющие курс и программу вновь сформированного правительства или отдельные ее направления.

потребительская корзинка – усредненный набор товаров и услуг, необходимых для удовлетворения первоочередных потребностей человека в год. В зависимости от исторически достигнутого уровня благосостояния, климатических, географических и иных обстоятельств, наименование и перечень товаров и услуг, включаемых в потребительскую корзинку, существенно различается от страны к стране;

представительная демократия – является ведущей формой политического участия в современных государствах. Её суть заключается в опосредованном участии граждан в принятии решений, в выборе ими в органы власти своих представителей, призванных выражать их интересы, принимать законы и отдавать распоряжения.

представительская функция парламента – заключается в том, что парламент исполняет роль форума для высказывания точек зрения и обсуждения вопросов, имеющих государственное и локальное значение, а также для выработки основ государственной политики по результатам этих обсуждений.

приватизация – процесс разгосударствления или денационализации средств производства, означающий легальный переход прав собственности на предприятия от государства к негосударственному субъекту экономики. В широком смысле оно означает также комплекс организационных, правовых, институциональных мер по

разгосударствлению экономики в целом, созданию инфраструктуры рыночной экономики;

производительность общественного труда – один из традиционных показателей эффективности общественного производства, исчисляемый как отношение произведенных в течении определенного периода товаров и услуг и затрат труда, капитала и ресурсов, направленных на их создание;

социальная политика – законодательное, институциональное, бюджетное обеспечение достижения задач в сфере повышения благосостояния населения, защиты интересов социально уязвимых слоев, развития таких общественно-значимых сфер как здравоохранение, образование, трудовые отношения, пенсионное обеспечение и т.д.

уровень жизни – интегрированный показатель социально-экономического развития общества, измеряемый посредством совокупности таких данных как *реальные доходы на душу населения, коэффициент бедности, доступность здравоохранения, неравномерность роста доходов, стандарты образования, обеспеченность населения определенными товарами (например, количество телевизоров на 1000 чел.) и др.;*

устойчивое развитие – один из важных современных принципов общественного прогресса, согласно которому важнейшей задачей является обеспечение непрерывности развития. Устойчивое развитие, включая в себя экономический, экологический, демографический и иные компоненты нацелено не только на удовлетворение потребностей живущих ныне, но и на обеспечение достойной жизни будущих поколений;

фракция – депутатское объединение, создаваемое депутатами, выдвигаемыми от политической партии в целях выражения ее интересов в Законодательной палате, и зарегистрированное в установленном порядке.

черта бедности – минимальный уровень доходов, необходимый для поддержания стандартов уровня жизни в данной стране. В зависимости от исторически достигнутого уровня благосостояния черта бедности не одинакова в различных странах, однако т.н. *международная черта бедности,* по расчетам Всемирного Банка, составляет доходы в размере $1.25 (по паритету покупательной способности 2005г.) в день на одного человека;

экономический рост – один из традиционных показателей эффективности развития. Как правило, исчисляется как процент изменения объема ВВП страны относительно соответствующего периода предыдущего года;

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО……..…….……..3

ГЛАВА 1. КОНЦЕПЦИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ: ИСТОРИЯ, СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ, ЗНАЧЕНИЕ……..…..…….……...5

Когда и как зародилась Концепция человеческого развития?

В чем суть концепции человеческого развития?

По каким параметрам оценивается уровень человеческого развития?

Каким образом исчисляется уровень человеческого развития?

Почему парламентариям важно знать концепцию человеческого развития?

ГЛАВА 2. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИХ ФУНКЦИЙ ПАРЛАМЕНТА И ПРИНЦИПЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ…….……...16

Что такое демократия?

Что такое представительная демократия?

Каким образом формируется высший представительный орган – Олий Мажлис Республики Узбекистан?

Понятие и сущность представительской функции парламента

Как осуществляет парламент – Олий Мажлис Республики Узбекистан свои представительские функции?

Какова роль парламента в осуществлении представительских функций?

В каких формах осуществляются представительские функции парламента с учетом принципов человеческого развития?

Какие методы используются депутатами и сенаторами при осуществлении представительской функции?

Какими институциональными возможностями обладают палаты для осуществления представительской функции?

Какова роль партийных фракций и депутатских групп в деятельности Законодательной палаты и осуществлении принципов человеческого развития?

ГЛАВА 3 . ПРИНЦИПЫ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА ……..……...32

Что такое закон и каков механизм реализации принципов человеческого развития при подготовке текста закона?

Каково значение содержания закона в деле реализации принципов человеческого развития?

Каковы общепризнанные общие правила подготовки проектов законов, обеспечивающих реализацию принципов человеческого развития?

ГЛАВА 4. ПАРЛАМЕНТСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ ПРИОРИТЕТОВ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ……..38

Каковы социально-значимые приоритеты человеческого развития в Республике Узбекистан, в том числе в законодательной деятельности?

Что такое малый бизнес и частное предпринимательство для Узбекистана?

Каковы законодательные приоритеты в социальной сфере?

Каковы законодательные приоритеты в области охраны здоровья?

Каковы законодательные приоритеты в области образования?

Каковы законодательные приоритеты в области труда молодых специалистов?

Каковы законодательные приоритеты в области укрепления семьи?

Каковы законодательные приоритеты в области молодежной политики?

ГЛАВА 5. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ И ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА ОБЩЕСТВА И РЕГИОНОВ ……..…45

В чем состоит суть парламентского контроля?

В каких формах осуществляется бюджетно-финансовый контроль?

В чем заключается суть парламентского запроса, в каких формах он осуществляется?

В чем заключается суть осуществления парламентскими комитетами контроля за исполнением законов?

В чем заключается суть парламентских слушаний?

В чем закючается суть участия местных представительных органов власти – кенгашей, в осуществлении парламентского контроля?

По каким критериям можно оценить эффективность парламентского контроля?

ГЛАВА 6. РОЛЬ МЕСТНЫХ КЕНГАШЕЙ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В УГЛУБЛЕНИИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ……..……..……..……...56

Что означает «децентрализация» системы государственного управления?

Каковы главные направления децентрализации?

Каковы пути повышения роли местных Кенгашей народных депутатов в решении вопросов человеческого развития?

ГЛАВА 7. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ……..…....63

Какие основные документы имеются в сфере человеческого развития?

Как готовятся доклады о человеческом развитии?

Какова роль парламентов в сфере совершенствования законодательства в целях человеческого развития?

Как парламенты осуществляют контрольные полномочия по вопросам человеческого развития?

Как парламенты осуществляют представительские функции?

Какова роль парламента в осуществлении гендерного равенства?

Какую роль играют политические партии в обеспечении гендерного равенства?

Какова роль парламента в сфере обеспечения и защиты прав человека?

Как парламент участвует в международном и региональном интеграционном процессе в сфере человеческого развития?

Что такое парламентская дипломатия?

Как осуществляется межпарламентское сотрудничество Олий Мажлиса Республики Узбекистан?

Какие основные рекомендации имеются в сфере совершенствования законодательства?

БИБЛИОГРАФИЯ ……..……...82

ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ…….…..……....85