



## КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА

**Караходжаева Окилахон Руфатовна**

Доцент Ташкентского государственного

юридического университета,

кандидат юридических наук

e-mail: okilakhon001@mail.ru

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7298409>

### ARTICLE INFO

Received: 25<sup>th</sup> October 2022

Accepted: 04<sup>th</sup> November 2022

Online: 06<sup>nd</sup> November 2022

### KEY WORDS

Конституция, законодательство, права человека, принцип разделения властей, законодательная власть, система сдержек и противовесов, парламент, парламентский контроль, формы парламентского контроля, субъекты парламентского контроля, объекты парламентского контроля.

### ABSTRACT

Парламентский контроль является неотъемлемой составляющей развитых демократических стран во всем мире. При этом его действенность находится в прямой зависимости от степени демократичности всего государственного механизма, роли и места парламента в правовой системе государства. Парламентский контроль проводится в целях выявления и устранения недостатков, проблем, на недопущение нарушений прав и свобод личности. Вопрос развития и совершенствования института парламентского контроля в нашей стране продолжает оставаться актуальным, в принципе, как и во всех странах. В Узбекистане идет поиск новых и действенных форм парламентского контроля, осуществляется анализ зарубежного опыта, с учетом национальной практики и интересов. Ибо контрольные функции парламента в первую очередь направлены на защиту интересов населения, выявление факторов и условий, влияющих на эффективность законодательства, обеспечение эффективного его применения в общественных отношениях, оперативное внесение изменений в законодательство, обеспечение высокого уровня ответственности должностных лиц за исполнение законов и повышение правовой культуры граждан.

Наряду с представительскими и законодательными функциями парламента, другим важнейшим направлением работы высшего законодательного органа является осуществление им контрольных полномочий. Анализируя институт

контроля в деятельности парламента, необходимо отметить, что в правовой литературе под словом «контроль» происходящем от французского слова «controle» понимается проверка либо наблюдение с целью проверки, в связи с чем, деятельность, предусматривающая



реализацию полномочий парламента по контролю именуется парламентским контролем, а юридические словари определяют понятие «парламентский контроль» как вид деятельности законодательного органа, осуществляемого в целях организации исполнения законов. Правовая природа контрольных полномочий высшего законодательного органа основывается на теории разделения властей, предполагающей уполномочивание народом парламента выражать его волю через принятие законов, а также осуществлять контроль за их исполнением. При этом, парламент, реализуя свои контрольные полномочия способствует достижению эффективности функционирования не только исполнительной системы, а в целом государственного управления. К контрольным полномочиям парламента обычно относят контроль в сфере финансов и бюджетной политики, контроль деятельности правительства и отдельных министерств, контроль за исполнением законов в субъектах административно-территориального деления, контроль касательно отдельных событий, явлений и фактов государственной деятельности и общественной жизни, контроль соблюдения прав человека. При этом, необходимо отметить, что особенности парламентского контроля различаются в зависимости от существующей в той или иной стране формы правления, и закрепляются отдельными законодательными актами, отражающими его материальные и процессуальные аспекты.

Законодательство Республики Узбекистан наряду с закреплением

конституционных норм касательно осуществления парламентского контроля, более детально регламентирует эти функции в ряде законов Республики Узбекистан, таких, как конституционные законы Республики Узбекистан «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан», законы Республики Узбекистан «О Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О статусе депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан». Но единым базовым актом в данной области выступает Закон Республики Узбекистан «О парламентском контроле», четко определивший формы, объекты парламентского контроля, круг субъектов осуществляющих парламентский контроль, регламентирующий порядок изучения состояния исполнения законодательства и правоприминительной практики, а также мер, принимаемых по результатам парламентского контроля [1].

Так, согласно законодательству Республики Узбекистан, реализация парламентского контроля – неотъемлемая функция как Сената, так и Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Конституционно обе палаты Парламента Узбекистан наделены правом осуществления парламентского контроля. Помимо этого, право осуществления парламентского



контроля предоставлено комитетам, комиссиям палат Олий Мажлиса, депутатам и фракциям Законодательной палаты Олий Мажлиса, сенаторам и Уполномоченному Олий Мажлиса по правам человека (омбудсману).

Говоря об особенностях парламентского контроля применительно к верхней палате национального парламента, следует принять во внимание тот факт, что Сенат, являясь законодательным органом территориального представительства, решает эту важную задачу в ракурсе обеспечения правового баланса между регионами и страны в целом, основываясь при этом на принципе субсидиарности. Во главу угла ставятся вопросы своевременного выявления региональных проблем и оптимизации надлежащего правоприменения в каждом субъекте территориального устройства страны, достижения сбалансированности и динамичности их развития. Депутаты же нижней палаты, работая в парламенте на постоянной, профессиональной основе, в большей степени заняты нормотворческим процессом, поскольку именно там осуществляется проработка всех поступивших законопроектов, а также поскольку они являются одним из субъектов права законодательной инициативы. При этом депутаты, представляя фракции осуществляют парламентский контроль через призму политической платформы партии [2]. Это свидетельствует о том, что парламентский контроль является одной из граней обеспечения гласности и прозрачности в деятельности государственных органов, укрепляет

стабильность в обществе, позволяет на практике вовлечь широкие слои населения, гражданские институты в процесс осуществления парламентского контроля. Но несмотря на существование в практике законодательных органов власти различных способов осуществления парламентского контроля, ему всё же свойственны определенные общие формы такие, как направление парламентских и депутатских запросов, дебаты и заслушивание отчетов и информационных сообщений руководителей власти, участие в назначении должностных лиц, парламентские расследования и резолюции порицания.

Одной из наиболее распространенных форм осуществления парламентского контроля, является направление парламентского запроса. Оно может исходить непосредственно от палаты, ее комитетов, а также лично от членов палат парламента. Согласно теории права, парламентский запрос представляет собой особую форму обращения палат парламента, его членов по наиболее значимым проблемам к должностным лицам государственных органов с требованием обоснованного разъяснения по интересующим аспектам, входящим в их компетенцию. Парламентский запрос может быть адресован широкому кругу руководителей исполнительной власти, министрам, председателям государственных комитетов и ведомств, их заместителям, руководителям местных органов государственной власти и управления, правоохранительным органам по



вопросам, входящим в их компетенцию, а также в целях защиты интересов избирателей, в том числе на основании обращений и жалоб, поступивших от граждан, и по другим социально значимым вопросам. Например, в Парламенте Великобритании контролем деятельности правительства, т.е. направлением парламентского запроса, в большинстве случаев, занимаются депутаты из оппозиционных партий и постоянные комитеты парламента. Они не занимаются законодательной деятельностью, их обязанность – изучить состояние исполнения законов в определенном направлении общественной жизни и проведение комитетских слушаний по изучаемым вопросам. Они осуществляют контроль над деятельностью министра только по своему направлению. В свою очередь, в каждом министерстве существует специальный штат работников, занимающиеся только вопросами парламента, и помогающие членам правительства в подготовке как письменных, так и устных ответов на поступившие запросы. Направление письменных и устных вопросов правительству часто практикуемая форма парламентского контроля в парламенте Великобритании, где каждую среду Премьер-министр отвечает на устные вопросы членов парламента, а ответы министров заслушиваются ежедневно, кроме пятницы. Порядок представления вопросов также строго регламентирован. Депутат, желающий задать вопрос, должен предоставить Палате письменное предварительное уведомление. Если депутат желает

получить письменный ответ, оно предоставляется за семь дней; устный — за два дня. Депутат не вправе требовать ответа на свой вопрос до истечения установленных сроков. Число вопросов, которые депутат может задать министру в течение одного заседания, ограничен двумя. При этом ему дается право задать дополнительный вопрос, имеющий отношение к основному. Ни один вопрос не может быть задан министру после истечения «часа вопросов». Единственное исключение из этого правила предусматривает тот случай, если спикер признает, что вопрос имеет «неотложный характер общественного значения»

Палаты Олий Мажлиса осуществляя контроль в форме направления парламентского запроса должностным лицам государственных органов, органов хозяйственного управления вправе требовать дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию по вопросам исполнения законов, государственных программ в различных сферах по важнейшим вопросам, входящим в их ведение. Устный ответ на парламентский запрос должностные лица государственных органов, органов хозяйственного управления дают соответственно на заседании Законодательной палаты, Сената в установленный палатами срок, тогда как письменный ответ на парламентский запрос должностные лица государственных органов, органов хозяйственного управления должны направить не позднее десяти дней со дня получения запроса, если не установлен иной срок. В отличии от парламентского запроса палат Олий



Мажлиса, запрос депутата Законодательной направляется должностным лицам государственных органов, органов хозяйственного управления с требованием дать обоснованное разъяснение или изложить свою позицию, как правило, по вопросам, связанным с обеспечением прав и законных интересов избирателей соответствующего избирательного округа, а запрос члена Сената — по вопросам, связанным с интересами соответствующих регионов. Однако существует ограничение в отношении адресации парламентского запроса судебным и следственным органам и органам дознания в той части, когда запрос не может касаться конкретных дел, находящихся в их производстве, что вызвано необходимостью сохранения баланса между различными ветвями власти, обеспечения конфиденциальности и невмешательства в процесс отправления правосудия [3]. Информация, получаемая в ходе ответа на запросы парламентариев, служит расширению информационных источников в законодательном процессе, повышению качества принимаемых законов, а также способствует взаимодействию общества и государственных органов в решении общих задач. Результатами парламентского контроля могут стать внесение предложений и рекомендаций в государственные органы по повышению эффективности их деятельности, направление материалов в уполномоченные органы для рассмотрения, обращение к соответствующим организациям или должностным лицам с требованием

принять меры по немедленному пресечению нарушений прав и интересов граждан и других нарушений законодательства. По итогам наблюдений также могут быть инициированы разработка проекта нового акта законодательства или пересмотр действующих документов.

Парламентский запрос является официальным документом и поэтому соответствующим образом оформляется на официальном бланке и подписывается автором парламентского запроса. Парламентский запрос обычно содержит данные должностного лица, которому направляется парламентский запрос, обоснование причин запроса, а также требования о представлении информации либо документов или же запрос о проведении проверки соответствующих сведений.

Необходимо отметить, что серьезным продвижением на пути укрепления контрольных функций парламента стало утверждение Указом Президента Республики Узбекистан Ш.М.Мирзиёевым Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития страны в 2017—2021 годах [4], положения которой способствовали возникновению таких новых форм отчетности, как рассмотрение хода исполнения Государственного бюджета, рассмотрение отчета Кабинета Министров о ходе реализации государственной программы на соответствующий год, вытекающей из Послания Президента Республики Узбекистан Олий Мажлису Республики Узбекистан, рассмотрение Национального доклада о противодействии коррупции в



Республики Узбекистан Агентства по противодействию коррупции Республики Узбекистан, заслушивание на заседаниях Законодательной палаты, Сената информации членов правительства, руководителей государственных органов, органов хозяйственного управления по вопросам их деятельности «правительственный час», заслушивание отчетов глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах по вопросам их деятельности, заслушивание на заседаниях Сената отчетов хокимов областей, районов, городов по вопросам развития соответствующей территории, способствующие сотрудничеству парламента и исполнительной власти в решении проблем, волнующих население. Основу для дальнейшего развития парламентского контроля в Узбекистане составляют приоритеты выдвинутые главой государства в Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022 — 2026 годы [5], где большое внимание уделено также дальнейшему совершенствованию парламентского контроля и расширению форм и правовых механизмов его осуществления. Так, «Цель 7» Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022 — 2026 годы, предусматривает дальнейшее повышение роли палат Олий Мажлиса и политических партий в последовательном продолжении реформ в стране, путем:

- Укрепления роли палат Олий Мажлиса в системе государственной власти, расширения их полномочий в решении

важных задач внутренней и внешней политики.

- Дальнейшего усиления роли палат Олий Мажлиса и политических партий при разработке действенных мер по всестороннему изучению состояния и решению имеющихся проблем во всех сферах, расширения участия парламента в обеспечении безусловного и полноценного исполнения на практике принятых законов.

- Пересмотра с точки зрения эффективности законотворчества и действующих механизмов осуществления парламентского контроля, повышение инициативности общественности в государственном управлении посредством обеспечения участия граждан в данных процессах.

- Постановки парламентом конкретных стратегических задач перед ответственными организациями в рамках утверждения Государственного бюджета и осуществления контроля за его исполнением, внедрение практики направления запроса по их результатам.

- Широкого внедрения в палатах Олий Мажлиса практики непосредственной, в том числе дистанционной работы с регионами, усиление участия депутатов и сенаторов, избранных в соответствующих регионах, в развитии регионов и обсуждении инвестиционных программ.

- В рамках «Электронного парламента» обеспечения связи депутатов с избирателями, сенаторов с гражданами из регионов, цифровизация процессов проведения прямого диалога с ними, обсуждения и решения волнующих избирателей проблем.

- Повышения эффективности системы управления Законодательной палаты,



дальнейшее совершенствование парламентских выборов на основе передового зарубежного опыта. Все эти изменения в конечном итоге преследуют важнейшую цель - обеспечение прав человека, усиление подотчетности и открытости

государственных органов, повышение роли институтов гражданского общества, средств массовой информации, политической активности населения и общественных объединений.

## References:

1. Конституция Республики Узбекистан. <https://lex.uz/docs/35869> (Constitution of the Republic of Uzbekistan).
2. Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2010-2014 гг. Ташкент. «Узбекистан». 2011г. С. 90. (Senate of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan. 2010-2014 Tashkent. "Uzbekistan". 2011 S. 90).
3. Проект «Поддержка парламентского развития» Ежеквартальный аналитический бюллетень. UNDP. 12 сентября 2011 г. (Project "Support for Parliamentary Development" Quarterly analytical bulletin. UNDP. September 12, 2011).
4. Указ Президента Республики Узбекистан, от 07.02.2017 г. № УП-4947 « О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» (Decree of the President of the Republic of Uzbekistan, dated February 7, 2017 No. UP-4947 «On the strategy of action for the further development of the Republic of Uzbekistan»).
5. Указ Президента Республики Узбекистан, от 28.01.2022 г. № УП-60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022 — 2026 годы» (Decree of the President of the Republic of Uzbekistan, dated January 28, 2022 No. UP-60 «Development Strategy of New Uzbekistan for 2022-2026»).
6. Бокиев Ж. Олий таълим соҳасида давлат органларининг таълим олиш ҳуқуқини таъминлаш билан боғлиқ ваколатлари //Общество и инновации. – 2022. – Т. 3. – №. 7/S. – С. 130-137.