

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Doi: 10.54952/DHR.2022.97.77.053



Оттабек НИЗОМИДДИНХУЖАЕВ,
базовый докторант
Ташкентского государственного
университета востоковедения

Аннотация. В статье анализируются процесс создания Общественной палаты, ее задачи в поддержке развития институтов гражданского общества в Узбекистане, осуществленные масштабные общественно-политические, социально-экономические, судебные-правовые, демократические реформы и преобразования в стране.

Ключевые слова: Узбекистан, Общественная палата, институты гражданского общества, развитие гражданского общества.

Аннотация. Мақолада Жамоатчилик палатасининг ташкил этилиши, унинг Ўзбекистонда фуқаролик жамияти институтларини ривожлантириш, шунингдек мамлакатда амалга ошириладиган кенг қўламли ижтимоий, сиёсий, иқтисодий, ҳуқуқий, демократик ислохотлар ва ўзгаришларни қўллаб-қувватлашга доир вазифалари таҳлил қилинган.

Калит сўзлар: Ўзбекистон, Жамоатчилик палатаси, фуқаролик жамияти институтлари, фуқаролик жамиятининг ривожланиши.

Abstract. The article analyzes the creation of the Public Chamber, its tasks in supporting the development of civil society institutions in Uzbekistan, the large-scale socio-political, socio-economic, judicial, legal, democratic reforms and transformations carried out in the country.

Key words: Public Chamber, civil society institutions of Uzbekistan, development of civil society.

Современное гражданское общество в Узбекистане переживает перемены, затрагивающие как практические стороны нашей жизни, так и концептуальные положения развития общества. Происходит переосмысление многих ценностей, одна из которых – социальное партнерство. В современных условиях возникает необходимость создания новой модели взаимодействия государства и общества. В силу отмеченных обстоятельств проблема социального партнерства выдвигается в число приоритетных направлений теории и практики социального управления.

За последнее время в Узбекистане реализованы значительные меры по повышению уровня социального партнерства между государством, обществом и гражданами, роли и значения общественной активности негосударственных некоммерческих организаций (ННО) и других институтов гражданского общества в осуществлении демократических преобразований во всех сферах жизни общества и государства. Анализ законодательства показывает, что общественные отношения в обществе, связанные с деятельностью ННО и осуществлением социального партнерства в

обществе регулируют более 200 нормативно-правовых актов, направленных на повышение эффективности деятельности негосударственных некоммерческих организаций.

Вместе с тем положение дел в данной сфере свидетельствует о наличии ряда серьезных проблем, препятствующих активному участию негосударственных некоммерческих организаций в проводимых широкомасштабных реформах, повышении политической культуры, правосознания граждан, удовлетворении их духовных и иных нематериальных потребностей, а также созданию необходимой институциональной базы для их всемерной поддержки.

Исходя из того, что функционирующие сегодня институты гражданского общества выполняют важную роль в защите прав и законных интересов физических и юридических лиц, демократических ценностей, достижении социальных, культурных и образовательных целей, существует необходимость дальнейшего развития и совершенствования законодательства страны в данной сфере.

Принятие Указа Президента Республики Узбекистан от 4 мая 2018 г. № УП-5430 «О мерах по коренному повышению роли институтов гражданского общества в процессе демократического обновления страны»¹ является переломным моментом в вопросах развития процессов углубления общественно-политических и социально-экономических реформ в стране и создает соответствующие условия для полноценной деятельности участвующих сторон в создании социального партнерства, в формировании атмосферы взаимопонимания, согласия, сплоченности и стабильности в обществе.

Указ, ввиду своей демократичности, новизны, креативности и своевременности принятия обеспечивает дальнейшее развитие институтов гражданского общества, социальный порядок в стране, устойчивое социально-экономическое развитие для регионов и цивилизованное решение жизненных общественных проблем во имя благосостояния и благополучия всех граждан страны. Он будет способствовать налаживанию эффективных механизмов конструктивного диалога государственных органов и государства в целом с институтами гражданского общества, обеспечению

объективного и всестороннего анализа нужд ННО, созданию открытых и транспарентных площадок для обмена мнениями по важнейшим вопросам дальнейшего государственного и общественного развития, усилению вовлеченности институтов гражданского общества в разработку и реализацию программ социально-экономического развития, особенно регионов, своевременных и нужных нормативно-правовых актов и, самое основное, позволит скрупулезно изучать и учитывать интересы всех социальных групп общества.

Данный указ разрубит гордиев узел проблем в законодательной базе, так как социальное партнерство не смогло превратиться в эффективный механизм взаимодействия между государственными органами и негосударственными некоммерческими организациями, направленный на решение широкого спектра социальных проблем граждан, реальное продвижение их инициатив и идей.

Глава государства уделяет первостепенное внимание вопросам укрепления сильной гражданской позиции и чувства ответственности у населения, реализации мер государственной поддержки и поощрения деятельности активных, самоинициативных ННО, предлагающих инновационные и креативные идеи по дальнейшему социально-экономическому, общественно-политическому развитию страны и общества.

Указ снимает устаревшие бюрократические препоны в нормах законодательства, регулирующих жизнедеятельность негосударственных некоммерческих организаций, создает условия для возникновения эффективных механизмов обмена данными и информацией между государственными органами, направленными на всестороннюю поддержку деятельности институтов гражданского общества, улучшению их материально-технической обеспеченности для реализации среднесрочных и долгосрочных проектов и программ развития страны и общества.

Зарубежная практика развития гражданского общества позволяет говорить о том, что развитие рыночных отношений в экономике, формирование ее многоукладности, появление и рост слоя активных предпринимателей, собственников требуют новых подходов к формированию и осуществлению социального партнерства.

¹ См.: <https://lex.uz/docs>.

Исторический анализ показывает, что в развитии социального партнерства прослеживается определенная тенденция. Объективные и субъективные предпосылки его возникновения зародились в XIX в., когда прочно вошли в жизнь профессиональные и предпринимательские союзы, а государство вынуждено было стать арбитром в конфликтах между трудом и капиталом. Но сам феномен социального партнерства, порой под другими названиями, утвердился идеологически и практически прежде всего под влиянием социальных потрясений первой половины XX в. (Россия, США, Германия, Турция, Франция, Италия, Испания и др.).

Появлению социального партнерства способствовало также усложнение социальной структуры общества в развитых странах, где благодаря возросшему общему уровню благосостояния возросло число собственников. Укрепились позиции мелкого предпринимательства, усилилась его роль в экономике. Существенно выросла численность и возросла роль служащих, работающих как в государственных, так и в негосударственных организациях и учреждениях. В XX в. образовался «средний класс», коренным образом заинтересованный в укреплении социально-экономической стабильности в своей стране и ликвидации признаков социальных катаклизмов в обществе.

Таким образом, в современном развитии человечества наблюдается тенденция к расширительному толкованию социального партнерства как одного из способов сотрудничества различных секторов жизни общества, причем акцент явно делается на некоммерческий сектор.

Однако не следует забывать, что традиционно под социальным партнерством понимаются прежде всего отношения в социально-трудовой сфере между работниками и работодателями, складывающиеся при активном участии государства. Социальное партнерство означает сотрудничество работодателей и профсоюзов в вопросах улучшения условий занятости и обеспечения права работникам участвовать в решении вопросов, касающихся деятельности организации.

Современное социальное партнерство, существующее в развитых демократических странах (США, Канада, Великобритания, страны Евросоюза, Япония и др.), в целом основывается на компромиссе, выработке оптимальной формулы взаимоприемлемых условий, учитывающей интересы различных общественно-политических и экономических сил в обществе. Ушла в прошлое практика выдвижения требований, способных подорвать положение работодателей и работающих. Особенно ярко это можно увидеть в Германии, где профсоюзы, имеющие значительный и институционально оформленный опыт сотрудничества с бизнесом, при отстаивании интересов работников идут на значительные уступки, осознавая необходимость модернизации производства и крупных структурных преобразований в экономике. Безусловно, в мире существуют достаточно глубокие традиции социального партнерства, которое надо изучать постоянно².

Можно сказать, что Указ «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан»³ является своевременным документом для организации дальнейшего развития социального партнерства в стране, формирования атмосферы согласия и сплоченности в обществе, практическим воплощением идей обеспечения интересов граждан в повседневной деятельности, защиты трудовых прав и свобод человека, обеспечения условий для эффективного и взаимовыгодного сотрудничества между гражданами, предпринимателями и государства, надежным заслоном для профилактики общественных потрясений посредством осуществления профилактического общественного контроля. Его принятие отвечает многим возникающим вопросам современного общества, которое переживает глубокие перемены, затрагивающие как практические стороны нашей жизни, так и концептуальные положения национального законодательства страны.

Виды контрольной юридической деятельности можно разграничивать в зависимости от многих критериев (оснований). Наиболее значимым пред-

² Гнусарева Ю. А. Общественная палата России в системе гражданского общества / Ю. Гнусарева // Власть. – 2009. – № 10. – С. 30.

³ Указ Президента Республики Узбекистан «О создании Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан» от 16 апреля 2020 г., № УП-5980 // Национальная база данных законодательства, 17.04.2020 г., № 06/20/5980/0450; Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан, направленных на усиление общественного контроля», принятый 29 августа 2019 г. №ЗРУ-559 // Национальная база данных законодательства, 30.08.2019 г., № 03/19/559/3670.

ставляется деление контрольной деятельности в зависимости: от контролирующего субъекта (деятельность государственных и негосударственных организаций и т.д.); юридической силы правового акта, на котором основаны контрольные полномочия; сферы деятельности различных независимых органов; объекта контроля; отраслевой принадлежности контролируемых правовых отношений; уровня контрольной юридической деятельности и иных критериев.

При этом следует исходить из того, что, во-первых, контрольная юридическая деятельность является самостоятельным типом юридической деятельности, во-вторых, она дополняет другие виды юридической деятельности. Отсюда результатом контрольной юридической деятельности будет не контроль над действиями подконтрольных субъектов как самоцель, а повышение эффективности и качества их работы по выполнению возложенных на них общественных задач и закрепленных за ними функций и на этой основе – более полное удовлетворение потребностей и интересов (общесоциальных, групповых и индивидуальных). Необходимо исследовать соотношение контрольной юридической деятельности с правотворческой, правоприменительной (в том числе оперативно-исполнительной и правоохранительной), координационной и другими разновидностями юридической деятельности. Для Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан юридическая контрольная деятельность направлена на проверку степени исполнения подконтрольными субъектами правовых предписаний и пресечения правонарушений, что в конечном итоге должно приводить к повышению эффективности всех типов юридической деятельности. Возрастание степени исполнения требований законов в Республике Узбекистан со стороны подконтрольных органов, благодаря юридической контрольной деятельности Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан, обеспечит возрастание силы механизма правового регулирования обществом и государством путем эффективного разрешения возникающих проблем и удовлетворения законных интересов и прав граждан. Поэтому общественный контроль мы должны считать юридической контрольной деятельностью, представ-

ляющей из себя автономную, специфическую деятельность, обособившуюся в процессе разделения труда и специализации в управлении, выполняющую особые цели и задачи, служащую способом соединения нормотворчества, правореализации, координации и систематизации действий различных субъектов права⁴.

Если обратиться к зарубежному опыту, в частности к опыту организации и деятельности Общественной палаты РФ, то следует отметить, что данная палата была сформирована в соответствии с Федеральным законом РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32. Общественная палата избирается каждые два года и осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти.

Формирование Общественной палаты проходило в три этапа. На первом этапе Президент РФ по результатам консультаций с общественными объединениями и другими организациями обратился к 42-м гражданам России, имеющим особые заслуги перед государством и обществом, с просьбой принять участие в работе Общественной палаты. После письменного подтверждения согласия на эту работу их кандидатуры были утверждены указом Президента. На втором этапе 42 утвержденных кандидатуры выбрали еще 42-х представителей, изъявивших желание включить в состав Палаты своих представителей от общероссийских общественных организаций. На третьем этапе избранные члены Общественной палаты образовали семь инициативных групп (по числу федеральных округов) для подготовки собраний в субъектах Российской Федерации и конференций в федеральных округах. От каждого федерального округа предварительно было избрано по шесть кандидатов из представленных кандидатур, определенных на конференциях в федеральных округах. После этого 84 ранее избранных члена Палаты выбрали еще 42 представителя от региональных и межрегиональных объединений.

⁴ Подробнее см.: Елизаров А. Борисович. Контрольная юридическая деятельность: Моногр. / А. Б. Елизаров: Ивановский фил. ВЮИ ФСИН России, 2008 (Иваново ИПК «ПресСто»). – 195 с.; 21 см.; ISBN 978-5-903595-17-4 (в пер.). – С.10-15.

Такой, на первый взгляд, сложный механизм позволяет сформировать структуру, наиболее полно отражающую «третий сектор», где на одной «площадке» работают известные общественные деятели, некоммерческие организации, общественные объединения.

Формирование первого состава Общественной палаты завершилось 23 декабря 2005 г.

Ведущий научный сотрудник Института географии РАН, член научного совета Московского центра Карнеги Н. В. Петров на вопрос о значимости Общественной палаты отвечает своей статьей «Общественная палата для власти или для общества?». При рассмотрении вопроса «Зачем власти Общественная палата?» он пишет:

«1. Общественная палата (ОП) призвана служить своего рода министерством по чрезвычайным ситуациям или силами быстрого реагирования. В этом случае ОП по мере надобности может выступать в качестве противовеса по отношению к любым неподконтрольным властям правозащитным, экологическим и прочим организациям.

2. Общественная палата может выполнять функцию “министерства по делам ГО (гражданского общества)”, которое курирует общественные организации, отслеживает происходящие там изменения и, если надо, вмешивается в их деятельность как на регулярной (кормление “своих” с рук), так и на экстренной основе.

3. Общественная палата может быть представлена как новая, хорошо освещенная и контролируемая площадка для виртуальной публичной политики вместо многочисленных свернутых – Госдумы, СФ или региональных выборов. В ОП вроде и выборы есть, но многоступенчатые и, главное, почти с неограниченной возможностью государственного вмешательства»⁵.

23 января 2008 г. прошло первое пленарное заседание нового состава Общественной палаты РФ, в ходе которого были избраны Совет Общественной палаты, Секретарь Палаты, а также утверждены заместители секретаря Палаты и внесены изменения в Регламент ОП. В Общественную палату РФ нового состава избрано 126 человек, из них 24 женщины и 102 мужчины. Все члены Общественной палаты имеют высшее или неоконченное высшее образование. По своему основному роду

занятий члены Палаты являются: общественными деятелями (46 чел.), учеными (34 чел.), работниками искусства и культуры (9 чел.), юристами (4 чел.), журналистами, писателями и политологами (12 чел.), религиозными деятелями (7 чел.), предпринимателями (9 чел.), врачами (5 чел.)⁶.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» и Регламентом Общественная палата Российской Федерации не является органом государственной власти. Она призвана обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации путем:

- привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики;
- выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и общественных объединений;
- проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти и проектов правовых актов органов местного самоуправления;
- осуществления общественного контроля за деятельностью правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- выработки рекомендаций органам государственной власти Российской Федерации при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений и иных объединений граждан, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

⁵ Петров Н. Общественная палата для власти или для общества? // Pro et contra. – 2006. №1. – С.51-52.

⁶ Селиванова Е. С. Международный опыт в институционализации общественного контроля в современной России // Вестник ВГУ. Сер.: История. Политология. Социология. – 2014. № 2. – С. 112-116.

– оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах Российской Федерации;

– привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом, обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации и выработки по данным вопросам рекомендаций.

В задачи Общественной палаты входит проведение экспертизы проектов федеральных законов и проектов законов субъектов РФ, общественный контроль за деятельностью правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также контроль за соблюдением свободы слова в СМИ и выработка рекомендаций по этим и другим вопросам.

Таким образом, рассмотрев Федеральный Закон «Об Общественной палате РФ», можно констатировать, что созданная структура – независимый общественный институт, одной из главных задач которого является «аккумулирование и обобщение общественных предложений, которые будут направляться на рассмотрение президента». Также одной из важных функций палаты является работа по укреплению позиций гражданского общества в целом, в связи с этим члены Общественной палаты должны ежегодно предоставлять доклад о состоянии гражданского общества в РФ⁷.

В круг задач Общественного совета Республики Армения входят: организация общественных слушаний или обсуждений по вопросам, представляющим общественный интерес, а также связанным с важнейшими сферами общественной жизни, проведение общественной экспертизы действующих законов и иных нормативно-правовых актов, государственных программ, стратегий, концепций и их проектов и дача заключений и предложений о внесении в них изменений и дополнений.

Общественный совет состоит из 45 членов. Любое лицо, которое достигло 25 лет, служило Республике Армения, имеет репутацию в обществе или в своей профессиональной сфере, а также любое лицо, обладающее навыками, необходимы-

ми для выполнения задач, поставленных перед Общественным советом, может стать членом совета. 15 членов совета назначаются Правительством, 30 – избираются из числа представителей органов местного самоуправления, соответствующих неправительственных организаций, национальных организаций творческих союзов, студенческих организаций, СМИ, ветеранских объединений, научных организаций, объединений защиты прав потребителей, деловых и промышленных ассоциаций, религиозных организаций.

Консультативный совет по политике гражданского общества Финляндии содействует сотрудничеству и взаимодействию между гражданским обществом и органами государственной власти. Он проводит мониторинг изменений в условиях работы гражданского общества; выдвигает инициативы, предложения и мнения для развития областей, имеющих отношение к политике гражданского общества; оценивает стратегии ННО, министерств и практику общественных консультаций; выступает с инициативами в национальной и международной политике ННО; инициирует исследования и разработки, организует продвижение исследовательской деятельности и использование результатов исследований, а также распространение результатов проектов и исследований.

Народный политический консультативный совет Китайской Народной Республики является конституционным совещательным органом, служащим платформой для демократического участия институтов гражданского общества в государственных делах. В круг задач Совета входят: политическая консультация руководства страны и осуществление демократического контроля; организация деятельности входящих в Совет различных партий, организаций и представителей различных национальностей и общественных кругов для участия в политической жизни страны.

Таким образом, исходя из опыта осуществления общественного контроля в Российской Федерации, Республики Армения, Финляндии и Китайской Народной Республики, можно с уверенностью использовать данный опыт и в работе Общественной палаты при Президенте Республики Узбекистан, правовой основой которой может послужить также Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некото-

⁷ Гнусарева Ю. А. Общественная палата России в системе гражданского общества / Ю. Гнусарева // Власть. – 2009. – № 10. – С. 30.

рые законодательные акты Республики Узбекистан, направленных на усиление общественного контроля» №ЗРУ-559, принятый 29 августа 2019 г. Данный закон предусматривает общественный контроль в сфере⁸:

- разгосударствления и приватизации;
- контроля качества и безопасности пищевой продукции;
- охраны и использовании растительного, животного мира;
- охраны, защиты, разведения, воспроизводства, восстановления, повышения продуктивности и использования лесов;
- радиационной безопасности;
- оказания психиатрической помощи;
- размещения министерствами, ведомствами, государственными целевыми фондами и другими распорядителями бюджетных средств на своих официальных веб-сайтах соответствующей информации об использовании бюджетных ассигнований, средств внебюджетных фондов бюджетных организаций, проведенных конкурсах (тендерах) и доставке приобретенных товаров,

Таким образом, Общественная палата при Президенте Республики Узбекистан оказывает содействие в активизации участия граждан в делах государства и общества, а также во внедрении современных механизмов государственно-частного партнерства.

Общественная палата состоит из 50 членов, работающих на общественных началах. Ее состав формируется в следующем порядке:

- 18 членов назначаются Президентом;
- 18 членов отбираются из числа кандидатов, представленных ННО, СМИ и представителями широкой общественности;
- 14 членов являются представителями региональных общественных палат.

Региональная общественная палата состоит из 21 члена, работающего на общественных началах, и формируется из представителей ННО, осуществляющих деятельность в регионах, научных кругов, СМИ и широкой общественности.

Срок полномочий членов Общественной палаты и региональных общественных палат составляет три года.

Указом Президента упраздняются Консультативный совет по развитию гражданского общества при Президенте и Центр развития гражданского общества, веб-портал «Mening fikrim» передан в ведение Общественной палаты.

Общественная палата:

- ежегодно представляет Президенту и палатам Олий Мажлиса годовой национальный доклад о состоянии и тенденциях развития гражданского общества;
- рассматривает предложения о внесении изменений и поправок в Конституцию, проекты нормативно-правовых актов по наиболее актуальным вопросам социально-экономической жизни страны и вызывающие особый интерес у общественности;
- имеет право направлять в государственные органы и организации запрос с требованием предоставления обоснованных разъяснений либо изложения своей точки зрения по реализации законов, государственных программ в различных сферах, а также по другим важным вопросам, входящим в их ведение.

Председатель Общественной палаты по статусу приравнивается к министру, первый заместитель и заместители председателя приравниваются соответственно к первому заместителю министра и заместителям министра.

Одна из важнейших инициатив Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева, изложенная в его Послании Олий Мажлису в январе 2020 г., была связана с идеей создания в нашей стране Общественной палаты. 16 апреля того же года был принят Указ Президента Узбекистана об учреждении такого органа.

На наш взгляд, Общественная палата сыграет свою позитивную роль в развитии демократии, защите прав и интересов граждан, улучшении социально-экономических условий общественной жизни нашей страны. Одним словом, Общественная палата – совершенно новый институт, который призван обеспечить последовательное развитие гражданского общества в нашей стране, повышение престижа и роли населения, неправительственных организаций и других институтов гражданского общества в управлении общественными и государственными делами.

⁸ Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан, направленных на усиление общественного контроля» от 29 августа 2019 г. №ЗРУ-559 // Национальная база данных законодательства, 30.08.2019 г., № 03/19/559/3670.