

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УЗБЕКИСТАНА: ЭВОЛЮЦИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

© 2014 г. Амон Закирович Мухамеджанов¹

В современном демократическом государстве выборы играют большую роль в осуществлении народовластия и являются основой современной демократии. Их необходимость в современном государстве признается, по сути, всеми: еще никому не удалось создать демократическую систему, способную обойтись вовсе без свободных выборов. Они во многом выполняют сегодня роль двигателя, который приводит в действие механизм демократического властвования, без них участие граждан в управлении государством не может быть эффективным и реальным; особо возросла роль выборов при формировании парламента.

С обретением Узбекистаном независимости в стране началось коренное переустройство политической системы, одним из важнейших направлений которого явилось формирование демократического избирательного законодательства. В условиях государственного суверенитета право гражданина на участие в управлении государством основано на возможности свободного волеизъявления избирателей, проведении периодических и действительных выборов соответствующих должностных лиц. Создана система избирательного законодательства, которая состоит из Конституции Республики Узбекистан, отдельная глава которой посвящена избирательной системе, законов о выборах, а также целого ряда других законов. Обновление и реформирование избирательной системы привели к тому, что в настоящий момент она включает целый комплекс законодательных актов. Ориентиром и основой нового законодательства стали критерии и стандарты проведения демократических, свободных и справедливых выборов, закрепленных в документах ООН, ОБСЕ и других международных организаций.

Совершенствование избирательного законодательства составляло важную часть проводимого курса на осуществление демократических реформ, формирование гражданского общества, укоренение принципов демократии в политической жизни общества. На его развитие оказали влияние демократизация политической системы, становление многопартийности, развитие средств массовой информации, формирование институтов гражданского общества. Реформирование избирательного законодательства осуществлялось последовательно, с учетом реальных исторических условий, в которых находится страна, а также уровня развития политической системы и общественно-политической активности населения. Каждый новый этап начинался только после решения задач предшествующего этапа и создания соответствующих предпосылок для последующих демократических преобразований.

Рассматривая ход реализации последовательной и глубоко продуманной реформы избирательного законодательства, в его эволюции можно выделить три основных этапа. *Первый этап* – с момента обретения государственной независимости

до практического формирования на многопартийной основе первого национального парламента Узбекистана – Олий Мажлиса (август 1991 г. – январь 1995 г.). *Вторым этапом* развития избирательного законодательства стал период с 1995 по 2000 г., когда с учетом практического опыта парламентских выборов были предприняты конкретные шаги по укреплению демократических основ избирательной системы и внесению соответствующих изменений в избирательное законодательство. *Третий этап* начался с переходом к двухпалатной системе организации парламента и включает качественное изменение механизма обеспечения демократичности и прозрачности выборов. В ходе указанных преобразований был сделан важный шаг в развитии избирательной системы Узбекистана, когда избиратели получили реальную возможность формировать представительные органы путем свободного волеизъявления на выборах.

Депутатами Олий Мажлиса первого созыва были приняты меры по созданию необходимой правовой основы для обеспечения самого главного принципа демократии – права выбора, свободного волеизъявления граждан. В соответствии с Законом Республики Узбекистан “О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан” был образован независимый орган, призванный осуществлять реализацию демократических принципов избирательной системы. Законодательно урегулирован правовой статус избирательных комиссий, что выразилось в определении места Центральной избирательной комиссии в системе государственных органов, порядка ее формирования и полномочий. На нее возложены организация выборов в парламент, выборов президента, а также проведение референдума. ЦИК представлено право принятия постановлений, обязательных к исполнению государственными органами, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями. Члены ЦИК утверждаются Олий Мажлисом по рекомендации Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Кенгашев народных депутатов.

Конституционные законы “Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти”², “О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан” и “О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан”³ закрепили переход к двухпалатному законодательному органу и перераспределили властные полномочия между тремя ветвями власти: часть полномочий президента была передана верхней палате парламента и правительству. Законодательная палата формируется на основе прямых выборов, проводимых в одномандатных территориальных округах.

В условиях перехода Узбекистана к многопартийной системе в значительной степени возросла роль партий в

¹ Профессор Ташкентского государственного юридического института.

² См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2002. № 4–5. Ст. 60.

³ См.: там же. 2002. № 12. Ст. 213, 215.

электоральных процессах. На сегодняшний день в стране действуют четыре политических партии: Народно-демократическая партия, Социал-демократическая партия “Адолат”, Демократическая партия “Миллий тикланиш” и Либерально-демократическая партия. Процесс их становления и развития происходит в соответствии с конституционной нормой о развитии общественной жизни на основе политического плюрализма. Особую значимость приобретает введение деятельности партий в рамки правового поля. Важным шагом в этом направлении стали Конституционный закон “Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны”⁴ и Закон “О финансировании политических партий”⁵, закрепивший порядок государственного финансирования участия политических партий в выборах в Законодательную палату и другие представительные органы.

В результате за последние годы отмечен значительный рост роли и влияния выборов на качество и эффективность представительных органов – парламентов Узбекистана и Каракалпакстана, областных, районных и городских Кенгашев народных депутатов. Избирательное законодательство Узбекистана, как показал ход последних избирательных кампаний, гарантировало проведение демократических, открытых, честных и справедливых выборов.

Это привело к необходимости принятия в новой редакции Закона “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”, закрепившего новый порядок выдвижения кандидатов в депутаты Законодательной палаты, их регистрации, проведения предвыборной агитации, голосования и определения результатов выборов, проведения повторного голосования и повторных выборов, регистрации депутатов, опубликования итогов выборов и ряд других норм. Этот же Закон определил порядок формирования Сената Олий Мажлиса, ввел 30%-ную квоту на выдвижение женщин кандидатами в депутаты, закрепил положение о возможности выдвижения кандидатов инициативными группами избирателей, упразднил практику выдвижения кандидатов от исполнительных органов государственной власти. Избирательное законодательство гарантировало всем партиям и кандидатам равные правовые условия в ходе проведения избирательной кампании, в освещении в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ, государственном финансировании избирательной кампании.

Процесс демократизации избирательной системы был продолжен принятием Закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан в связи с совершенствованием законодательства о выборах”. Данный Закон внес соответствующие изменения и дополнения, направленные на дальнейшее совершенствование и демократизацию законодательства, касающегося избирательной системы. Так, было закреплено право Экологического движения Узбекистана избирать своих представителей на 15 выделенных мест в Законодательной палате с тем, чтобы полнее обеспечить реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья, рациональное использование природных ресурсов и обеспечение экологической безопасности. Был упразднен институт выдвижения кандидатов в депутаты от инициативных групп избирателей. Количество депутатских мест в нижней

палате увеличено со 120 до 150, при этом 135 депутатов избираются по территориальным избирательным округам на многопартийной основе, а 15 – от Экологического движения Узбекистана. В результате правом выдвижения кандидатов в депутаты Законодательной палаты стали обладать исключительно политические партии и движения. Практически партии обладают равными возможностями, поскольку каждая партия правомочна выдвинуть только 135 кандидатов – по одному в каждом избирательном округе.

Изменения, внесенные в Закон “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан”, снизили требования к количеству подписей избирателей в пользу политических партий, что существенно расширило возможности их участия в выборах в Законодательную палату. Теперь они смогут выдвигать кандидатов, собрав 40 тыс. подписей избирателей, поддерживающих их участие в выборах, а не 50 тыс., как прежде. Если ранее в Законе “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” определялось, что регистрации кандидатами в депутаты не подлежат граждане, имеющие судимость за содеянные преступления, то внесенные изменения сняли данное ограничение, распространяя его только на граждан, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления.

Важное значение имеет внесение дополнения, согласно которому политическая партия, выдвинувшая кандидатов в депутаты, имеет право назначить уполномоченного представителя из числа своих членов для участия в подсчете голосов на избирательных участках. Они также могут принимать участие в процессе проверки Центральной избирательной комиссией правильности составления подписных листов. Эта норма позволила создать дополнительные гарантии объективности и прозрачности выборов. Введено правило о том, что результаты подсчета голосов заносятся в протокол, который публично оглашается, а его копия вывешивается в помещении участковой избирательной комиссии для всеобщего ознакомления на срок не менее, чем 48 часов.

Изменения в Законе коснулись и положения о том, что “собрание избирателей организуется участковыми избирательными комиссиями”. Оно заменено новой нормой, где указывается, что “собрание избирателей проводится политическими партиями самостоятельно. Место и время проведения собраний избирателей, как правило, согласуются с участковыми избирательными комиссиями”. Срок, не позднее которого партия, намеревающаяся участвовать в выборах, должна быть зарегистрирована Министерством юстиции, сокращен с шести до четырех месяцев. Число доверенных лиц кандидатов в депутаты Законодательной палаты увеличено с пяти до 10 человек. Кроме того, в законы “О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан” и “О выборах в областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов” внесены изменения, согласно которым лица, подавшие жалобу, имеют право непосредственно участвовать при ее рассмотрении. Вышеуказанные нововведения содействуют обеспечению транспарентности и открытости выборов, усилению общественного контроля за деятельностью участковых избирательных комиссий.

Таким образом, был предпринят комплекс усилий по созданию демократической и весьма действенной избирательной системы. Следует отметить, что она основана на нормах международного права, прав человека и международных избирательных принципах и обеспечивает стабильность и преемственность всех ветвей государственной власти, их эффективное функционирование и конструктивное взаимодействие. Можно констатировать, что в законодательство Узбе-

⁴ См.: Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2007. № 4. Ст. 161.

⁵ См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. 2004. № 5. Ст. 86.

кистана в максимальной степени имплементированы такие международные стандарты, как право гражданина избирать и быть избранным, свобода выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественное и международное на-

блюдение за выборами, гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса. Являясь членом мирового сообщества, Узбекистан постоянно работает над совершенствованием избирательного законодательства; этот процесс носит непрерывный характер, а каждая проводимая избирательная кампания вносит свой вклад в его дальнейшее развитие и совершенствование.