АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ 2014 ГОДА И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УЗБЕКИСТАНА

МАЛИКОВА Гульчехра Рихсходжаевна, доцент Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан, доктор юридических наук
100003, Узбекистан, г. Ташкент, просп. Узбекистанский, 45
E-mail: g.malikova@dba.uz

Автором анализируются нормы избирательного законодательства по итогам выборов в представительные органы государственной власти Республики Узбекистан, которые прошли в 2014 году. Несмотря на то что в избирательное законодательство был внесен ряд изменений и дополнений, каждые очередные выборы указывают на пробелы и не учтенные законодателем моменты или же вновь открывшиеся обстоятельства. Избирательный механизм после очередных выборов в представительные органы государственной власти выявил конкретные аспекты, над которыми следует тщательно поработать. В этой связи автор пытается обратить внимание на те нормы, вследствие которых «страдает» практический механизм.

Ключевые слова: выборы, Олий Мажлис, Законодательная палата, Кенгаш народных депутатов, Центральная избирательная комиссия, следственный изолятор, регистрация избирателей, избирательный участок.

THE ANALYSIS OF THE ENFORCEMENT PRACTICE DURING THE CAMPAIGN OF THE YEAR 2014 AND ISSUES OF IMPROVING THE ELECTORAL LAW OF UZBEKISTAN

G. R. MALIKOVA, associate professor of the Academy of State Governance under the President of the Republic of Uzbekistan, doctor of legal sciences
45, Uzbekistan ave., Tashkent, Uzbekistan, 100003
E-mail: g.malikova@dba.uz

In this publication, author analyzes rules of electoral law according to the elections' results of representative bodies of the Republic of Uzbekistan held in 2014. Despite the fact that a number of changes and additions were introduced to the electoral law, each election points at loopholes and features left out of consideration, or at newly discovered facts. After the next elections for the representative bodies the election mechanism has identified specific aspects, which should be clearly specified. In this connection, the author tries to underline those rules, which lead to «suffering» of practical mechanism.

Keywords: elections, Oliy Majlis (parliament), Legislation house, Council of people's Deputies, Central Election Commission, pretrial detention facility, polling station, voter registration.

DOI: 10.12737/21822

Любое демократическое государство немислимо без проведения выборов. В Узбекистане посредством выборов формируются различные органы публичной власти — представительные учреждения (парламент и Кенгаши народных депутатов), избирается глава государства, формируется институт главы правительства.

Несмотря на то что у института выборов достаточно почтенная история существования, его предназначение остается неизменным: выборы легитимируют власть. И в этом контексте хотелось бы отметить, что в Узбекистане 21 декабря 2014 г. прошли очередные выборы в представительные органы государственной власти — в Законодательную палату Олий Мажлиса (парламент) Республики Узбекистан, а также в областные, городские и районные Кенгаши народных депутатов.

Как любой юридический процесс, избирательный процесс — это и определенная деятельность, и си-

стема правовых норм, эту деятельность регулирующих. Многие считают, что если дата выборов легко исчисляется заранее, то избирательный процесс должен начинаться как бы сам собой. Но практика показывает необходимость тщательной подготовки избирательного процесса. Поэтому 12 мая 2014 г. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Республики Узбекистан разработала и утвердила Программу мероприятий по подготовке и проведению выборов в представительные учреждения. В этом документе были определены важнейшие требования и целевые задачи, на основе четкого временного графика расписаны все предстоящие мероприятия и ответственные структуры. Это позволило организовать подготовку и проведение выборов на высоком уровне.

В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан Центральная избирательная комиссия является самостоятельным органом в вопросах осуществления своей деятельности. Самостоятельность вы-

ражается, в частности, в том, что, не входя ни в одну из трех ветвей государственной власти, система избирательных комиссий в целом действует как государственно-общественная структура.

Республика Узбекистан как полноправный член международного сообщества выполняет взятое на себя международное обязательство и следует принципу *pacta sunt servanda* — договоры должны выполняться. Речь идет о принятом Венецианской комиссией Своде рекомендуемых норм при проведении выборов. В рекомендациях говорится, что «следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему... менее чем за год до проведения выборов»¹. Соответственно этому, 19 декабря 2012 г. в законы Республики Узбекистан от 29 августа 2003 г. № 518-II «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (далее — Закон о выборах), от 5 мая 1994 г. № 1050-XII «О выборах в областные, районные и городские кенгаши народных депутатов» были внесены изменения и дополнения.

В очередные выборы в представительные органы государственной власти мы вступили с измененными и дополненными нормами избирательного законодательства. Избирательное законодательство на протяжении всей избирательной кампании прошло так называемый процесс апробации. Итак, какие аспекты правоприменения были апробированы впервые?

Во-первых, при совершенствовании норм избирательного законодательства конституционный принцип о презумпции невиновности был планомерно согласован с соответствующим пакетом взаимосвязанных решений. В статью 8 Закона о выборах были внесены изменения об образовании избирательных участков в местах содержания под стражей. В развитие данной нормы ЦИК Республики Узбекистан разработал и утвердил Положение о порядке образования избирательных участков в местах содержания под стражей.

Ввиду специфики организации выборов в местах содержания под стражей Положение ЦИК установило норму о том, что списки избирателей в местах содержания под стражей составляются за семь дней до выборов. Администрация мест содержания под стражей представляет в соответствующую участковую избирательную комиссию сведения о задержанных и заключенных под стражу лицах за три дня до выборов.

На выборах 2014 г. по Республике 11 избирательных участков были образованы в следственных изоляторах.

Во-вторых, в названный Закон о выборах также были внесены изменения и дополнения о праве наблю-

дателей присутствовать при избрании кандидатов от Экологического движения Узбекистана. 21 декабря 2014 г., в день выборов, на конференции Экодвижения участвовали 11 международных наблюдателей, в их числе глава и представитель миссии БДИПЧ/ОБСЕ, представитель миссии наблюдателей от СНГ, а также наблюдатели из США, Великобритании, Российской Федерации, Азербайджана и Исламского государства Пакистан.

В-третьих, в соответствии с Законом о выборах были установлены сроки и процедура досрочного голосования. На семинарах-тренингах, организованных для членов окружных и участковых избирательных комиссий, одним из часто задаваемых вопросов был именно вопрос досрочного голосования: во сколько начинается досрочное голосование, каким образом оповещаются наблюдатели и избиратели о времени досрочного голосования и т. д. Постановление ЦИК от 11 сентября 2014 г. № 618 об утверждении Положения о порядке образования и организации работы участковых избирательных комиссий по выборам в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан уточнило процедуру досрочного голосования. Текущие вопросы решались окружными избирательными комиссиями в рабочем порядке: они сами установили время досрочного голосования, а также пути оповещения избирателей о досрочном голосовании.

Досрочное голосование было организовано для избирателей с 6 по 19 декабря 2014 г. В соответствии с Законом о выборах для досрочного голосования было напечатано и распространено 103 948 бюллетеней², что соответствует 0,5% от общего числа избирателей.

В досрочном голосовании приняли участие 8311 избирателей³.

В-четвертых, в законы «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан», «О выборах в областные, районные и городские кенгаши народных депутатов» законодатель внес изменения и дополнения о запрещении агитации не только в день голосования, но и за день до голосования. Материалы предвыборной агитации, ранее размещенные на зданиях, сооружениях и в других местах, снимались органами государственной власти на местах за день до выборов.

Таким образом, был объявлен день тишины для осмысления избирателем всей полученной информации о политических партиях, кандидатах и определения своей воли. Запрет коснулся всех видов агитации: в день тишины не показывались предвыборные ролики по телевидению, не распространялись плакаты и листовки, не проводились дебаты и встречи с избирателями.

¹ Международные избирательные стандарты и наблюдение за выборами: сб. документов и материалов. Ташкент, 2014. С. 376.

² Ограниченная миссия по наблюдению за выборами. Республика Узбекистан, парламентские выборы, 21 декабря 2014 г. С. 7. URL: www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan.

³ URL: www.elections.uz.

В-пятых, в период избирательной кампании были учтены права людей с ограниченными возможностями. На избирательных участках были созданы все условия для свободного передвижения лиц на инвалидных колясках, при входе в избирательные участки были установлены пандусы, одна из кабинок для голосования была специально предназначена и оборудована для голосования избирателей на инвалидной коляске — внутри такой кабинки полки для заполнения бюллетеней располагались ниже обычной высоты для удобства заполнения бюллетеня избирателем в сидячем положении. Избиратели с инвалидностью могли голосовать также и вне помещения для голосования. Избирательные участки были оснащены переносными урнами, члены избирательных комиссий посещали дома тех лиц, которые в силу ограниченности своих физических возможностей не смогли проголосовать на избирательном участке.

В-шестых, избирательные участки были оборудованы кабинами для тайного голосования со шторами одинакового цвета, а также централизованно изготовленными стационарными ящиками для голосования двух размеров и переносными ящиками для голосования. При этом один стационарный ящик большего размера устанавливался на участке с численностью избирателей более одной тысячи, а меньший (половина объема) соответственно менее одной тысячи избирателей.

Таким образом, нововведения, внесенные в избирательное законодательство Республики Узбекистан, на парламентских выборах 2014 г. впервые прошли стадию апробации.

Но практика показывает, что существуют аспекты, над которыми надо работать. Итак, какие необходимо извлечь практические уроки?

1. В период прохождения стадии агитации для политических партий создано огромное творческое поле для распространения печатных, наглядных, аудиовизуальных материалов, фонограмм, электронных версий печатной продукции и других агитационных материалов. Но в процессе агитации политическими партиями не была охвачена аудитория лиц с ограниченными возможностями. Хотя в 2009 г. Республика Узбекистан подписала Конвенцию о правах инвалидов 2006 г. (Узбекистан еще не ратифицировал данную Конвенцию), вопрос о том, из каких источников незрячие, глухонемые получали информацию о тех или иных кандидатах от политических партий, так и остался открытым.

2. Статья 27² Закона «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» устанавливает, что «при проведении предвыборной агитации кандидатам в депутаты, политическим партиям обеспечиваются равные условия доступа к государственным средствам массовой информации путем бесплатного предоставления им *одинакового по объему эфир-*

ного времени и печатной площади». В период избирательной кампании ЦИК Республики Узбекистан проводил серию семинаров-тренингов по регионам. На очередном таком мероприятии журналистами высказывались мнения, что политические партии не всегда активно используют свое право на предоставленную им бесплатную печатную площадь. Как быть в таких случаях? Можно ли передать не использованную одной политической партией печатную площадь другой партии, которая собирает ее использовать? Действующий Закон не регулирует данную ситуацию.

3. Статья 30 Закона «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» устанавливает норму о праве кандидата в депутаты на бесплатный проезд. Такое право осуществляется кандидатом в депутаты на всех видах государственного пассажирского транспорта (за исключением городского пассажирского транспорта, такси и заказных рейсов других видов транспорта) в пределах соответствующего избирательного округа.

Возникает вопрос: какой транспорт входит в перечень городского пассажирского транспорта?

Статья 5 Закона Республики Узбекистан от 25 апреля 1997 г. № 419-I «О городском пассажирском транспорте» закрепляет норму, что к городскому пассажирскому транспорту относятся *автобусы, трамваи, троллейбусы, метрополитен, маршрутные и линейные такси*.

В таком случае возникает следующий вопрос: каким транспортом имеет право бесплатно пользоваться кандидат в депутаты?

30 августа 1996 г. был принят Закон № 278-I «Об упорядочении бесплатного пользования городским пассажирским транспортом». Данный Закон установил перечень лиц, за которыми сохранено право бесплатного проезда на городском пассажирском транспорте (кроме такси). Это:

участники войны 1941—1945 гг. из числа военнослужащих;

инвалиды войны 1941—1945 гг. и лицо, сопровождающее в поездках инвалида войны I группы;

лица, награжденные орденами и медалями за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы войны 1941—1945 гг.;

граждане из числа бывших военнослужащих-интернационалистов, принимавших участие в боевых действиях в Республике Афганистан и на территории других стран;

военнослужащие действительной срочной военной службы и военнослужащие по контракту рядового и сержантского составов;

лица, заболевшие и перенесшие лучевую болезнь, вызванную последствиями аварии на Чернобыльской АЭС;

инвалиды-слепые и лицо, сопровождающее в поездках инвалида-слепого.

Из вышеуказанного следует, что действие данной части статьи на кандидатов в депутаты не распространяется.

4. На практике массу вопросов вызвало положение о составлении списка избирателей. Статья 32 Закона «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» установила норму, что «в список избирателей включаются фамилии граждан, достигших ко дню или в день выборов восемнадцати лет, *постоянно или временно проживающих* к моменту составления списка на территории данного избирательного участка».

Некоторые граждане, сами того не зная, были временно внесены в два списка избирателей: первый список составлялся по месту постоянного проживания, второй список — по месту временного пребывания, поскольку согласно ст. 32 Закона «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» «хокимияты районов и городов обеспечивают учет избирателей и передают участковым избирательным комиссиям сведения об избирателях, проживающих на соответствующей территории».

Практика последних выборов в представительные органы государственной власти свидетельствует, что в день выборов те избиратели, которые не были включены по тем или иным основаниям в списки избирателей и могли доказать свое место жительства на территории избирательного участка, добавлялись в дополнительный список избирателей в день выборов⁴. В принципе, закон разрешает данные действия.

Но вопрос в другом: будет ли влиять данное обстоятельство на общее количество избирателей, если избиратель занесен в списки избирателей как по месту постоянного проживания, так и по месту временного пребывания?

И как быть, если избирательных бюллетеней будет недостаточно?

На наш взгляд, данные обстоятельства детально может урегулировать внедренный в систему избирательного механизма многих зарубежных стран *единый электронный реестр избирателей*.

⁴ Ограниченная миссия по наблюдению за выборами. Республика Узбекистан, парламентские выборы, 21 декабря 2014 г. С. 7.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Международные избирательные стандарты и наблюдение за выборами: сб. документов и материалов. Ташкент, 2014.
- Ограниченная миссия по наблюдению за выборами. Республика Узбекистан, парламентские выборы, 21 декабря 2014 г. URL: www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan.

5. Статья 23 Закона Республики Узбекистан «О выборах в областные, районные и городские кенгаши народных депутатов», закрепляя требования к кандидатам в депутаты, устанавливает, что должностные лица исполнительных органов власти (за исключением хокимов областей, районов и городов) регистрируются кандидатами в депутаты в областные, районные и городские кенгаши народных депутатов при условии подачи ими заявления об освобождении от занимаемой должности в случае избрания депутатами.

Кто же входит в перечень должностных лиц органов исполнительной власти?

Уголовный кодекс Республики Узбекистан понятие «должностное лицо» дает следующее толкование: это «лицо, назначаемое или избираемое постоянно, временно или по специальному полномочию, выполняющее функции представителя власти либо осуществляющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах самоуправления граждан, на предприятиях, учреждениях, организациях независимо от форм собственности и уполномоченное на совершение юридически значимых действий, а равно лицо, осуществляющее указанные функции в международной организации либо в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства».

Однако ст. 117 Конституции Республики Узбекистан установила, что «не могут быть избранными и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. *В любых других случаях прямое или косвенное ограничение избирательных прав граждан не допускается*». Соответственно, данная норма Закона о выборах также нуждается в пересмотре или отмене.

Курс на развитие избирательного законодательства Узбекистана уже взят, этот процесс носит непрерывный характер, а каждая проводимая избирательная кампания вносит свой вклад в его дальнейшее развитие. А значит, предстоит и далее изучать, обобщать и разрабатывать наиболее удобный, современный, максимально востребованный курс, направленный на дальнейшее расширение прав граждан, либерализацию законодательства о выборах, укрепление в стране демократии.