НОВОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЕГО СООТВЕТСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ

Республика Узбекистан, наряду со многими зарубежными странами, приняла Избирательный кодекс, систематизировавший и кодифицировавший многочисленные действующие нормы и положения выборного процесса. Главное, Избирательный кодекс вобрал в себя наилучшее законодательство и практики наиболее развитых демократических стран, общепризнанные нормы и принципы международного права. В этой связи возникает логический вопрос: насколько новый Избирательный кодекс отвечает международным стандартам, учел ли он рекомендации авторитетных международных организаций, специализирующихся на оценке демократичности избирательных систем.

Постараемся поподробнее рассмотреть эти вопросы. Вначале о **статусе правовой основы избирательной системы**. Согласно принципам Европейской комиссии за демократию через право, более известную как Венецианская комиссия: «Помимо правил, касающихся технических вопросов и деталей…, правила закона о выборах должны, по крайней мере, иметь статус закона» (II, 2.а). Еще более высокие требования установлены в Конвенции о стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года (далее - Конвенция СНГ), которая устанавливает: «Право гражданина избирать и быть избранным закрепляется в конституции и (или) законах, а порядок его осуществления определяется законами и иными нормативными правовыми актами» (*1(3*). Конвенция, также призывает «предпринимать необходимые меры к тому, чтобы полная законодательная база выборов принималась национальным законодательным органом и правовые нормативы, обеспечивающие проведение выборов, не устанавливались актами исполнительной власти. Четкая и подробная законодательная основа для проведения выборов должна быть установлена государственным законом, либо посредством исчерпывающего кодекса, либо посредством пакета законодательных актов, работающих вместе согласованно и не допускающих двусмысленности и пробелов» (*19(2)(б*).

Республика Узбекистан в полном объеме реализовала эти рекомендации. *Во-первых*, избирательное право граждан Узбекистана закреплено в Конституции страны. *Во-вторых*, законодательная база выборов – Избирательный кодекс принят парламентом страны на уровне закона прямого действия, исключающего необходимость регулирования выборного процесса актами исполнительной власти.

Ряд общепризнанных международных стандартов существуют в вопросах обеспечения всеобщего избирательного права. Так, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (принят 29 июня 1990 года) гласит: «(7) «Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники… (7.3) … гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право.

Исключительные обстоятельства, такие, как необходимость предоставления женщинам, национальным меньшинствам и другим социальным группам возможности быть более широко представленными в органах власти, могут служить обоснованием для принятия мер, направленных на расширение избирательного права для этих граждан». Кстати, Необходимость расширить представительство женщин недавно была признана в Конвенции о стандартах демократических выборов СНГ, 19(2)(г), которая призывает «предпринимать необходимые законодательные меры к тому, чтобы обеспечивать женщинам справедливые и реальные, наравне с мужчинами, возможности реализации права избирать и быть избранными…, на выборные должности как лично, так и в составе политических партий (коалиций) в соответствии с условиями и порядком, предусмотренными конституцией, законами».

Кроме того, в отдельных документах четко оговаривается, что «Гарантия всеобщего и равного

избирательного права требует, чтобы гражданам было разрешено голосовать на недискриминационной основе и без каких-либо различий, основанных на социальных или экономических факторах, физических недостатках, этническом происхождении, или политических убеждениях».

Избирательный кодекс полностью учитывает все эти рекомендации. Во-первых, в статье 117 Основного закона страны закреплено, что граждане Республики Узбекистан имеют право избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти. Каждый избиратель имеет один голос. Право голоса, равенство и свобода волеизъявления гарантируются законом. Во-вторых, в статье 4 Избирательного кодекса раскрыто содержание всеобщего избирательного права граждан Узбекистана, предусматривающее, что граждане, независимо от пола, расовой и национальной принадлежности, языка, отношения к религии, социального происхождения, убеждений, личного и общественного положения, образования, рода и характера занятий, обладают равным избирательным правом.

Что касается равенства женщин в обеспечении их избирательных прав, то в Узбекистане принят «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин», в котором две статьи прямо направлены на обеспечение равного избирательного права женщин. В частности, в статье 18 прямо сказано: «Женщины и мужчины имеют равные права избирать и быть избранными в представительные органы власти.

При выдвижении от политических партий кандидатов в депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса и местных Кенгашей народных депутатов обеспечиваются равные права и возможности для женщин и мужчин». Более того, статья 19 направлена на обеспечение гендерного равенства при формировании состава ЦИК и территориальных избирательных комиссий.

Учтены рекомендации международных документов и в вопросе **ограничения избирательного права**. Так, Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает, что граждане не могут быть лишены избирательного права за исключением случаев, предусмотренных законодательством (например, в случае невменяемости или обвинении в совершении серьезного правонарушения). Лишение индивидуальных привилегий должно иметь юридическое основание и в случае признания гражданина виновным в совершении уголовного преступления должно быть пропорциональным характеру правонарушения. В этой связи, в статье 117 Конституции Узбекистана закреплено: «Не могут быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. В выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда за совершенные тяжкие и особо тяжкие преступления».

Или, БДИПЧ рекомендует: «Надежные механизмы должны использоваться для предоставления гражданам, временно отсутствующим на территории проживания, возможности голосовать на выборах, особенно, если такие граждане не покидали пределов своего государства. Граждане, не проживающие постоянно на территории своего государства, но обладающие правом участвовать в выборах, не могут быть лишены права быть зарегистрированными в качестве избирателей». Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ рекомендует «…создание максимальных удобств для избирателей. Это должно достигаться в рамках закона при котором гражданам предоставляется возможность голосовать досрочно (с помощью переносных урн или иными способами)*3(3)*».

Избирательный кодекс Узбекистана учитывает все эти положения. Во-первых, в статье 27 Избирательного кодекса прямо предусмотрено, что в список избирателей включаются фамилии граждан, достигших ко дню или в день выборов 18 лет, постоянно или временно проживающих к моменту составления списка на территории данного избирательного участка. А статья 10

предусматривает возможность образования избирательных участков при дипломатических и иных представительствах Республики Узбекистан в иностранных государствах, в санаториях, домах отдыха, в больницах и других стационарных лечебных учреждениях, в местах нахождения граждан, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах, в местах содержания под стражей и лишения свободы.

Особое внимание в Избирательном кодексе уделено вопросам **правильного и рационального формирования избирательных округов**. При этом, за основу взяты положения Всеобщей Декларации прав человека, предлагающей, чтобы нарезка округов, в которых проводятся выборы, должна обеспечивать равенство избирательных прав путем создания приблизительно одинакового соотношения избирателей к избираемым представителям по каждому из округов (*статьи 1, 2, 21*). Учитывая эту рекомендацию в статье 9 Избирательного кодекса закреплено: «Границы избирательных округов по выборам депутатов Законодательной палаты определяются с учетом административно-территориального устройства Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, как правило, с равной численностью избирателей на всей территории Республики Узбекистан.

Избирательные округа по выборам в местные Кенгаши образуются соответствующей областной, районной, городской избирательной комиссией, как правило, с равной численностью избирателей».

Высокие требования предъявляют международные организации **к организации и управлению выборами**. Так, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) рекомендует, чтобы для проведения выборов желательно иметь работающий на постоянной основе центральный орган, ответственный за организацию и проведение выборов, получающий, по возможности, регулярное бюджетное финансирование, с тем, чтобы существенные функции, относящиеся к проведению выборов и реализации избирательных программ, выполнялись на постоянной основе. Основные члены постоянной избирательной администрации, ответственные за организацию и проведение выборов, должны назначаться на определенный срок и их состав должен регулярно обновляться.

Конвенция о стандартах демократических выборов СНГ также определяет ряд требований в этом вопросе: «(11.1) Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами.

(11.6) Решения избирательных органов, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов исполнительной власти, государственных учреждений, органов местного самоуправления, политических партий и иных общественных объединений, их уполномоченных представителей, организаций, должностных лиц, избирателей, нижестоящих избирательных органов, иных лиц и организаций, указанных в законах».

Всем этим требованиям отвечает деятельность Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан. Во-первых, ЦИК является центральным государственным органом, ответственным за проведение выборов, работающим на постоянной основе, финансируемым из государственного бюджета. Более того, е
е статус закреплен на конституционном уровне. Во-вторых, решения, принимаемые Центральной избирательной комиссией в пределах ее полномочий, являются обязательными для окружных и участковых избирательных комиссий, государственных органов, политических партий и иных общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций (ст.16 Избирательного кодекса).
В-третьих, на практике члены ЦИК и территориальных избирательных комиссий, как правило, обновляются перед началом избирательной кампании в представительные органы власти.

Таким образом, резюмируя все вышесказанное, можно констатировать, что новый Избирательный кодекс Узбекистана полностью соответствует международным стандартам в области выборов, что является гарантией проведения в стране честных и открытых избирательных кампаний на основе демократических правил и процедур.

д.ю.н. Акилов Алимжон Рахимович,
начальник отдела Института проблем
законодательства и парламентских
исследований при Олий Мажлисе
Республики Узбекистан