



НАЦИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
ПОЛИТОЛОГОВ ТАДЖИКИСТАНА (НАПТ)

*Регулирование деятельности
политических партий и участие
женщин в политической жизни
в Таджикистане*



National Association Of
Political Scientists Of
Tajikistan

**НАЦИОНАЛЬНАЯ АССОЦИАЦИЯ
ПОЛИТОЛОГОВ ТАДЖИКИСТАНА (НАПТ)**

*Регулирование деятельности
политических партий и участие
женщин в политической жизни
в Таджикистане*

Авторы: доктор наук Абдугани Мамадазимов
и кандидат философских наук Алла Куватова

Душанбе, ноябрь 2011



**National Association Of
Political Scientists Of
Tajikistan**

Книга издана при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Мнения и информация, содержащиеся в настоящем издании, не обязательно совпадают с принципами и позицией БДИПЧ

Все права защищены. Содержание этой публикации можно свободно копировать и использовать для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что любое такое воспроизведение сопровождается признанием НАПТ в ОБСЕ/ БДИПЧ

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 4

ВВЕДЕНИЕ 8

ЧАСТЬ 1:

Регулирование деятельности политических партий
в Таджикистане 15

1. Нормативная база 16
2. Политические партии Таджикистана как организации 26
3. Участие политических партий в выборах 37
4. Финансирование политических партий 49

ЧАСТЬ 2:

Участие женщин в политической жизни 60

1. Международная нормативно-правовая база и национальные условия для реализации политических прав женщин 61
2. Участие женщин в деятельности политических партий 69
3. Участие женщин в парламентских выборах 2000, 2005, 2010 гг. 75

ЧАСТЬ 3:

Рекомендации и Библиография 87

ПРИЛОЖЕНИЕ

Закон о политических партиях (1998) 91

Предисловие

Сильные, независимые и подотчетные избирателям политические партии позволяют обеспечить стабильность и хорошее управление обществом. Партии могут способствовать достижению и сохранению эффективного представительства и участия граждан в политической жизни через публичное обсуждение и соперничество. В соответствии с признанными международными стандартами, в рамках представительной демократии политическим партиям отводится наиважнейшая роль – способствовать выражению гражданами своих идей, интересов и взглядов перед правительством. Такое понимание роли политических партий получило отражение в обязательствах, принятых на себя государствами двадцать лет назад, когда Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) были приняты *Парижская хартия для новой Европы* и *Копенгагенский документ по вопросам человеческого измерения СБСЕ*.

Парижская хартия, подписанная государствами-участниками ОБСЕ в 1990г., гласит, что «демократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям», подчеркивая тем самым ряд важнейших функций политических партий. В Копенгагенском документе государства-участники единогласно признали «важность плюрализма в отношении политических организаций» (ст.3) и заявили о своей приверженности «жизнеспособной демократии [с] широк[им] круг[ом] демократических институтов» (ст.26). В той же статье государства-участники указали, что будут достигать эту цель путем обмена информацией и сотрудничества в области «формирования политических партий и их роли в плюралистическом обществе».

Основываясь на этих принципах, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) в своей Программе демократизации подчеркивает важность политических партий как ключевого механизма по обеспечению всего корпуса обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. Политические партии являются коллективной платформой реализации фундаментальных

индивидуальных прав на свободу объединения и выражения мнения и наиболее широко используются как инструмент политического представительства и участия граждан. Они также обеспечивают информированность избирателей, тем самым позволяя правительствам лучше реагировать на потребности общества и отражать их в политических курсах и процессах принятия решений. Партии также способствуют укреплению демократического управления, поскольку служат промежуточным звеном между исполнительной и законодательной ветвями власти. Законодательные и иные нормативные акты, регулирующие деятельность политических партий, не должны ограничивать свободу объединений; партиям, воплощающим собой реализацию индивидуального права свободно создавать общественные объединения, должна быть обеспечена правовая защита. Однако, поскольку роль политических партий в политическом процессе является уникальной и чрезвычайно важной, общепризнанна необходимость государственного регулирования их деятельности в той мере, в какой это нужно для обеспечения эффективного, представительного и справедливого демократического управления.

Подходы к законодательству о политических партиях значительно различаются в регионе ОБСЕ: в одних странах отсутствует специальное законодательство о политических партиях (в этом случае деятельность партий регулируется общим законом об общественных объединениях), в других положения о деятельности политических партий являются частью целого ряда законов (включая специальные законы о политических партиях, конституции, избирательные законы, а также законы о СМИ и финансировании партий). Реформы законодательства о политических партиях не являются единственным элементом общего развития политических партий и укрепления плюрализма. Тем не менее, изменение законодательства о политических партиях является частью более широкого круга мер по развитию партий и подлинных многопартийных систем.

На протяжении 2010-2011гг. БДИПЧ способствовало укреплению демократических процессов в Центральной Азии, в частности, в Таджикистане. Данная деятельность основывалась на признании наиважнейшей взаимосвязи между политическими партиями и развивающимися демократическими институтами Таджикистана. Для достижения этой цели БДИПЧ осуществляло финансирование проекта по увеличению аналитического потенциала исследовательских институтов Таджикистана по вопросу законодательства о политических партиях. БДИПЧ также было признано, что целенаправленный подход к разрешению проблем, связанных с укреплением политического плюрализма, должен охватывать нормативную базу, определяющую деятельность политических партий в Таджикистане.

БДИПЧ было принято решение о сотрудничестве с одним из таджикских исследовательских институтов, *Национальной Ассоциацией Политологов Таджикистана (НАПТ)*, в результате которого были объединены средства, методология и авторитет БДИПЧ и аналитический потенциал, знания и опыт национальных экспертов. В ходе своей исследовательской и редакционной работы сотрудники НАПТ использовали специальный *Список вопросов*, сформулированный в процессе разработки Венецианской Комиссией и БДИПЧ/ОБСЕ *Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий* 2010г. Данный *Список вопросов* стал основой проведенного НАПТ аналитического исследования законодательства о политических партиях в Таджикистане.

В 2010 году НАПТ были проведены консультации, обсуждения и дискуссии с ведущими таджикскими экспертами по вопросам политического диалога в Таджикистане 21-го века. В декабре 2010 года в Душанбе на высшем уровне состоялся семинар с участием ведущих общественных активистов, экспертов, правоведов, парламентариев, министров и представителей политических партий, а также международных доноров и заинтересованных организаций, с целью обсуждения проекта настоящего Доклада. Семинар также предоставил новые возможности сотрудничества с экспертами, привлекавшимися БДИПЧ для работы в рамках предшествующих или параллельных программ 2010-2011гг. в Молдове, Украине и Азербайджане, а также обсуждения замечаний и комментариев от российских экспертов. Все это позволило участникам Семинара выявить недостатки действующего в Таджикистане законодательства о политических партиях и предложить рекомендации для возможных реформ.

Результатом этого процесса стал доклад *«Регулирование деятельности политических партий и участие женщин в политической жизни в Таджикистане»*. В настоящем Докладе содержится тщательный анализ проблем и вопросов, специфических для действующего в Таджикистане законодательства о политических партиях. В будущем, на основе результатов консультаций, Доклад может стать программой реформ, основанных на принятых на международном уровне и в ОБСЕ, которые будут полезными для законодателей и политиков Таджикистана, а также для международных партнеров и доноров.

Как будет ясно из Доклада, его публикация была бы невозможной без работы и опыта НАПТ и её сотрудников, в частности, Директора НАПТ, доктора наук Абдугани Мамадазимова, и соавтора и эксперта, кандидата философских наук Аллы Куватовой. Хотелось бы также выразить признательность консультанту и координатору БДИПЧ в Таджикистане, Фарангиз Азизовой. Неоценимую помощь в составлении настоящего Доклада оказали своими советами и замечаниями следующие

международные эксперты: Сайфулло Сафаров, Ашурбой Имомов, Юсуф Махмедов, Денис Ковриженко, Александр Кынев и Лейла Алиева. БДИПЧ также благодарит Бюро ОБСЕ в Таджикистане за оказанную помощь и поддержку, а также за постоянную работу по укреплению таджикского политического диалога.

Томас Веннен

*Руководитель Департамента по Демократизации,
БДИПЧ/ОБСЕ*

Варшава, октябрь 2011

ВВЕДЕНИЕ

Началу становления многопартийной системы в Таджикистане предшествовало приобретение страной независимости и государственного суверенитета, и было связано с отменой статьи 6 Конституции СССР «О ведущей и направляющей роли Коммунистической партии Советского Союза». Это привело к образованию в Таджикистане, наряду с правящей Компартией, новых политических партий. 10 августа 1990 г. была основана Демократическая партия Таджикистана (ДПТ), а 27 октября 1991 г. – Партия Исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ). Также было создано множество общественных объединений политического характера, как на национальном («Растохез»), так и на локальном уровне («Лаали Бадахшон», «Ошкоро», «Вахдат» и многие другие).

Однако развитию многопартийной системы в Таджикистане препятствовали отсутствие традиций плюралистической политической культуры общества и слабость общенациональных ценностей, усугубленные бескомпромиссной борьбой друг с другом двух ведущих политических партий, носителей наднациональных идеологий (коммунизма и исламизма). Политический конфликт перерос в гражданскую войну, а на деятельность двух известных партий, ДПТ и ПИВТ, был наложен запрет. Две этих партии были наиболее активными участниками *Объединенной Таджикской Оппозиции* (ОТО), организации, включавшей несколько партий и антиправительственных движений. Создание ОТО и ее военных формирований оказало огромное воздействие на общественное сознание. Оппозиция воспринимается в таджикском обществе не как позитивный элемент демократического управления, а, скорее, как некая деструктивная сила. Понятие «оппозиция» в понимании обычного таджика до сих пор связано с вооруженным конфликтом.

В ходе гражданской войны 1992-1997 гг. была разработана, всенародно обсуждена и затем принята новая Конституция Таджикистана 1994 г. Новая Конституция предотвратила дальнейшую фрагментацию таджикской государственности, привнесла в общество демократические ценности, а также способствовала усилению центростремительных тенденций

в общественно-политической жизни республики. Подписание 27 июня 1997 г. Общего Соглашения о мире и национальном согласии между правительством и ОТО вывело идейно-политическую борьбу между различными политическими партиями страны на новый уровень – уровень парламентской борьбы. Все партии должны были отказаться от своих вооруженных формирований и пройти государственную регистрацию для интеграции в общественно-политическую жизнь страны. ДПТ и ПИВТ были зарегистрированы в Министерстве Юстиции, а их вооруженные группы были включены в состав армии Таджикистана.

Одновременно с этим вновь созданная Комиссия по национальному примирению, в состав которой вошли в равных пропорциях представители правительства и бывшей ОТО, разработала Концепцию постконфликтного восстановления и развития Таджикистана. Комиссией также были разработаны общие положения нового Закона Таджикистана о политических партиях. В ходе разработки основным предметом обсуждения был вопрос о том, будет ли разрешено общественным объединениям религиозного характера получать статус политических партий или нет. Затянувшаяся дискуссия на эту тему тормозила процесс пост конфликтного восстановления Таджикистана, и поэтому было принято решение о том, что Закон о политических партиях 1998г. будет допускать деятельность ПИВТ наравне с другими, светскими политическими партиями. Создание законодательной основы деятельности религиозной политической партии стало прецедентом сосуществования и сотрудничества между политическими партиями различного, а порой противоположного характера на постсоветском пространстве. На данный момент Таджикистан – единственная страна бывшего СССР, в которой легально функционирует и участвует в политическом процессе политическая партия с исламской (т.е. религиозной) идеологией. В целом, процесс развития многопартийной системы в Таджикистане был в значительной степени обусловлен последствиями гражданской войны, переговорами по примирению и отсутствием пост конфликтного развития. Эти факторы также оказали влияние на формирование правовой системы в целом и законодательства о политической жизни в частности.

Важным для дальнейшего развития политических партий и законодательства о политических партиях в Таджикистане стало создание и деятельность Общественного Совета Таджикистана. 9 марта 1996 года был заключен Договор об Общественном согласии в Таджикистане, подписанный, с одной стороны, Президентом и главой национального парламента и руководителями 30 политических партий, национально-культурных объединений, творческих и религиозных союзов и общественных организаций, с другой стороны. 9 апреля 1996 года, спустя месяц после подписания Договора об Общественном согласии в Таджикистане, когда число общественных организаций,

общественно-политических движений, подписавших данный документ, достигло 50, был создан механизм реализации принципов Договора на практике – Общественный Совет Республики Таджикистан. Основой его деятельности стало «Положение об Общественном совете Республики Таджикистан». Так в результате заключения Договора об Общественном согласии на основе идеи о национальном примирении было создано целое общенациональное движение. Среди организаций, подписавших Договор об Общественном согласии и принимавших участие в деятельности Общественного Совета, были три политических партии: Коммунистическая партия Таджикистана (КПТ), Народная партия Таджикистана (в 1999 году преобразованная в Народно-демократическую партию Таджикистана – НДПТ) и Алматинская платформа Демократической партии (другая платформа Демократической партии – тегеранская платформа – в то время входила в Объединенную Таджикскую оппозицию (ОТО), и её руководители находились в столице Ирана).

Общественный Совет является представительным, экспертно-консультативным и координационным органом, объединяющим участников Договора об Общественном согласии в Таджикистане, действующим в соответствии с Конституцией и законами Республики Таджикистан, международными договорами, признанными Республикой Таджикистан, Договором об Общественном согласии и Положением об Общественном совете РТ. С первого дня своей деятельности Общественный совет был вовлечен в переговорный процесс. Перед каждым новым раундом межтаджикских переговоров правительственная делегация неизменно встречалась с членами Совета или созывала заседания, на которых правительственная позиция по переговорному процессу еще раз проходила общественную экспертизу, а после завершения очередных переговоров делегация информировала об их итогах членов Общественного совета РТ. Например, 18 сентября 1996 года на очередном заседании Общественного Совета была заслушана и обсуждена доклад заместителя министра безопасности РТБ. Абдуллоева «Об итогах Ашхабадского раунда межтаджикских переговоров и практические меры по их реализации». Участники заседания также одобрили проект «Основных принципов общественного согласия в Таджикистане», предложенный группой инициаторов, и приняли решение о создании рабочей группы для подготовки окончательного его варианта. Данный проект был опубликован в республиканских газетах для общенародного обсуждения.

23 июня 1997 года (за 4 дня до подписания Общего соглашения об установлении мира и национального согласия) на заседании Общественного Совета под руководством президента РТ были одобрены «Основные принципы общественного согласия в Таджикистане». Консолидация общественных сил в Общественном совете РТ и их требования о скорейшем

достижении мира и согласия, несомненно, внесли свой вклад в процесс достижения мира и стабильности в обществе и способствовали его ускорению. В первые годы постконфликтного восстановления страны члены Совета активно включились в обсуждение различных нормативно-правовых документов, направленных на ускорение миротворческого процесса. Так, Общественный Совет активно участвовал в обсуждении и принятии законов «О политических партиях РТ», «Об общественных организациях РТ», «О выборах Маджлиси Оли РТ», «О выборах Президента РТ», а также о внесении изменений и дополнений в Конституцию РТ, Налоговый Кодекс и другие законодательные акты.

11 марта 1999 года члены Общественного Совета РТ заслушали доклад президента страны Эмомали Рахмона «О выполнении Договора об Общественном согласии», приуроченного к третьей годовщине его подписания. При подготовке к данному заседанию Общественного Совета рабочая группа предложила продлить действие Договора об Общественном согласии еще на 3 года, что было поддержано остальными членами Совета, включая Президента РТ. Таким образом, временный консультативный орган, созданный для содействия скорейшему достижению мира и согласия, не был упразднен, а постепенно превратился в удобную площадку для социального партнерства между властью и институтами гражданского общества, консолидации общественных организаций между собой, укрепления межпартийного сотрудничества и т.д. 4 июня 1999 года по предложению партийных лидеров и общественно-политических движений – членов Общественного Совета РТ был образован постоянно действующий клуб «Политическое сотрудничество». Темой первого «круглого стола», организованного данным клубом, были «Политические партии и движения и политические процессы в Таджикистане». В дискуссиях в рамках круглого стола руководители Народно-демократической партии, Коммунистической партии, Партии «Адолатхох» (ныне не функционирует), Социалистической партии, Движения народного единства и возрождения, Конгресс народного единства (ныне не функционирует), Национальное движение Таджикистана (Чунбиш) (ныне не функционирует) высказали свое мнение по поводу различных аспектов социального партнерства в стране.

1 сентября 2000 года клуб «Политическое сотрудничество» вновь инициировал проведение круглого стола на тему «Политические партии и актуальные вопросы государственного суверенитета», в работе которого приняли участие руководители политических партий, представители правительства, политологи и т.д. Включение в состав Общественного Совета представителей политических партий, ранее состоявших в Объединенной таджикской оппозиции (ОТО), а именно: Демократической партии Таджикистана (ДПТ) (в феврале 2001 года) и Партии исламского возрождения Таджикистана (ПИВТ) (в марте 2002 года) – укрепило имидж данного гражданского форума, превратив его

в общественную площадку партнерства власти и общества. 9 марта 2001 года в государственном комплексе «Кохи Вахдат» состоялся круглый стол на тему «Пятилетие Договора об Общественном согласии: проблемы и перспективы». В своем выступлении президент Э. Рахмон подвел итоги пятилетней деятельности Общественного Совета и представил планы на будущее.

В рамках деятельности Общественного Совета его отдельные члены также занимались проблемой укрепления социального партнерства и межпартийного сотрудничества. Национальная Ассоциация политологов Таджикистана (НАПТ) с 1999 года по настоящее время проводит аналитические и дискуссионные мероприятия по таким темам как «Партии и движения Таджикистана», «Гражданское общества», «Политический дискуссионный клуб» и др., направленные на содействие формированию гражданского общества в целом и развитию многопартийной системы и межпартийного сотрудничества в частности.

11 марта 2002 года было проведено очередное заседание Общественного Совета под председательством Президента, который выступил с речью «О ходе выполнения Договора об Общественном согласии и его перспективы». Члены Общественного Совета предложили новый текст Договора об Общественном согласии с тем, чтобы содержание Договора соответствовало новому этапу развития таджикского общества. Под новым текстом Договора об Общественном согласии поставили свои подписи руководители более 70 авторитетных общественных организаций, включая все политические партии страны, зарегистрированные в Минюсте РТ. Договор об Общественном согласии был продлен бессрочно. Договор об Общественном согласии и Общественный Совет, действующий в соответствии с его принципами, за более 6 лет своего функционирования приобрели весомый авторитет и признание в таджикском обществе и среди международных организаций, работающих в республике. Ярким свидетельством этого стало выступление Генерального секретаря ООН Кофи Аннана перед членами Общественного Совета в ходе визита в РТ 21 октября 2002 года. 16 декабря 2005 года председатель Маджлиси милли (верхняя палата) Махмадсаид Убайдуллоев выступил перед членами Общественного Совета с речью на тему «Процесс демократизации в Республике Таджикистан». 17 февраля 2006 года председатель Маджлиси намояндагон (нижняя палата) Садулло Хайруллоев выступил перед членами Общественного Совета с речью на тему «Становление парламентаризма в годы независимости Таджикистана».

Однако результаты последних парламентских выборов (февраль 2010) внесли свои коррективы в деятельность Общественного Совета. ПИВТ, недовольная итогами этих выборов, вышла из состава Общественного Совета, а ДПТ приостановила свое членство в нем. Эти обстоятельства оказали негативное влияние на работу Совета, которая в течение

последних лет продвигалась значительно медленнее. В сложившихся обстоятельствах важной общественной площадкой для свободного обмена мнений между различными общественно-политическими силами страны становится независимая пресса. Возможно, оценка политических партий в Таджикистане, данная в 2006г. доктором Кароматулло Олимовым, сейчас требует пересмотра. В то время, по его мнению, «между политическими партиями, объединениями и общественными организациями налажено сотрудничество в рамках Общественного совета Республики Таджикистан».¹ Однако по-прежнему остается актуальным другое утверждение доктора Олимова – о важности развития «сотрудничества между правительственными органами и политическими партиями и неправительственными организациями».²

В настоящее время Парламент Таджикистана (*Маджлиси Оли*) состоит из двух палат, нижней, *Маджлиси намояндагон*, и верхней, *Маджлиси милли*. Парламентские выборы проводятся по смешанной избирательной системе. В нижнюю палату входят 63 депутата, 22 из которых избираются по пропорциональной системе закрытых списков по единому общереспубликанскому округу, а остальные 41 избираются в одномандатных округах по мажоритарной системе, с 5-процентным барьером. В верхнюю палату входит 33 члена, 25 из которых избираются напрямую, а 8 назначаются непосредственно Президентом; кроме того, в верхнюю палату входят все бывшие президенты страны.

Пост Президента Таджикистана в данный момент занимает Эмомали Рахмон, впервые избранный 6 ноября 1994г. Президент избирается путем прямого голосования в два тура на 7-летний срок. Чтобы одержать победу в первом туре президентских выборов, кандидат должен набрать больше 50% голосов. Президент может занимать должность не более двух сроков подряд, но в результате поправок, внесенных в Конституцию в 2003г., второй срок, на который Рахмон был переизбран в 2006г., считается его первым сроком, и он сможет быть переизбран в 2013г. В настоящее время в Таджикистане официально зарегистрированы 8 политических партий, и по итогам парламентских выборов 2010г. пять из них представлены в Маджлиси намояндагон. Наиболее широко представлена Национальная Демократическая Партия Таджикистана (НДПТ), от которой были избраны 45 депутатов, затем следуют ПИВТ, Коммунистическая партия (КПТ), Аграрная партия (АПТ) и Партия Экономических Реформ (ПЭРТ), каждая из которых представлена двумя депутатами. Была образована Непартийная депутатская группа, состоящая из 10 депутатов, большинство из которых не являлись членами

¹ Политические партии Республики Таджикистан. Хизбҳои сиёсии Ҷумҳурии Тоҷикистон. – ОБСЕ, Душанбе. 2006, с. 139, с. 19.

² Ibid.

НДПТ, но были избраны при поддержке НДПТ. Остальные три партии – Социально-демократическая партия (СДПТ), Демократическая партия (ДПТ) и Социалистическая партия (СПТ) – на данный момент не представлены в парламенте. По мнению экспертов, «существующие в Таджикистане политические силы основаны не в зависимости от политической идентичности, а по региональному признаку».³ Все таджикские политические партии, включая оппозицию, сконцентрированы в Душанбе и редко имеют возможность действовать за пределами столицы.

В предшествующих исследованиях был проведен анализ восприятия гражданами Таджикистана политических партий и участия в многопартийной демократии. Так, в 2009 и 2010гг. Международным Фондом Избирательных систем (IFES) публиковался обзор общественного мнения по социально-политическим вопросам в Таджикистане. Хотя 37% опрошенных полагали, что политические партии важны для демократии, большое количество людей считали партии ненужными для демократии.⁴ Именно работа таких неправительственных организаций как Национальная Ассоциация Политологов Таджикистана и таких международных организаций как Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) помогает политическим партиям эффективно представлять интересы граждан Таджикистана и выносить на общественное обсуждение острые социальные и экономические вопросы. Данный Доклад о правовом регулировании деятельности политических партий в Таджикистане состоит из двух частей. В первой части затронуты технические аспекты деятельности политических партий в Таджикистане, сгруппированные по четырем отдельным темам: нормативная база деятельности политических партий, внутренняя структура политических партий и их роль как общественных организаций, правила выдвижения и поддержки кандидатов в ходе выборов и финансирование политических партий. Во второй части более детально освещены вопросы участия женщин в политической жизни Таджикистана. В конце Доклада приводится ряд рекомендаций по повышению роли политических партий в политической жизни Таджикистана.

³ IFES, Political Parties of the Republic of Tajikistan: An Overview, 2000: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Reports/2002/Political-Parties-in-Tajikistan-Facts-Figures-and-Analysis-Final-Draft.aspx>

⁴ IFES, Public Opinion in Tajikistan 2010, Findings from an IFES Survey, February 5, 2010: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2010/Public-Opinion-in-Tajikistan-2010.aspx>

Часть 1.

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ
В ТАДЖИКИСТАНЕ**

Глава 1: Нормативная база

«Общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма. Идеология никакой партии, общественного объединения, религиозной организации, движения или группы не может быть признана в качестве государственной. Общественные объединения и политические партии создаются и действуют в рамках Конституции и законов. Государство предоставляет им равные возможности в их деятельности». (статья 8 Конституции Таджикистана).

В Республике Таджикистан разработана нормативно-правовая база, регулирующая многие аспекты деятельности политических партий. Она включает в себя, прежде всего, Конституцию Таджикистана, Закон о Политических Партиях и Закон о выборах в Маджлиси Оли. Другие законы также, так или иначе, касаются деятельности политических партий, например, законы о Министерстве юстиции, о Верховном Суде и о Прокуратуре. Ряд кодексов (Налоговый Кодекс или Кодекс об Административных наказаниях) и положений (Положение о Центральной Комиссии по выборам и референдумам – ЦКВР) также прямо затрагивают различные аспекты функционирования политических партий в Таджикистане.

В Закон о Политических Партиях, принятый в первые годы постконфликтного восстановления страны (1998г.), ни разу не вносились поправки. До принятия данного Закона деятельность политических партий регулировалась Законом об Общественных Объединениях 1991г. Процесс принятия Закона о Политических Партиях был медленным и трудным в силу того, что члены парламента, не полностью осознавая перемены в политической ситуации, пытались продолжать одностороннюю политику коммунистической ориентации и отказывались законодательно признавать партию религиозного (исламистского) характера, которая только недавно расформировала свои вооруженные группировки.

В *Шурой Оли* (предыдущий парламент/Верховный Совет в 1990-1992гг.) доминировали представители КПТ (10 членов), военачальники (более 10 членов) и оппоненты ПИВТ. Острые дебаты по поводу возможности легитимации в новом законе деятельности политической партии религиозного характера могли стать угрозой миру и постконфликтному восстановлению страны. Сложные переговоры велись в парламенте, а также в Комиссии по Национальному Примирению. Было принято решение интегрировать бывшую оппозицию в общественную и политическую жизнь, и политические партии Таджикистана смогли прийти к согласию по этому вопросу. В результате первая политическая партия религиозного (исламистского) характера на постсоветском пространстве (ПИВТ) получила право на существование и сегодня активно продолжает свою политическую деятельность.

Закон о Политических Партиях 1998г. был единственным законом в Таджикистане, принятым в результате напряженных дискуссий между властями и оппозицией в первые годы постконфликтного восстановления. Поэтому данный Закон является отражением достигнутого в результате переговоров консенсуса и в определенной степени способствует развитию многопартийной демократической системы.

Нормативное определение политической партии

Статья 2 Закона о Политических Партиях 1998г. определяет политическую партию как «общественное объединение, главной задачей которого является участие в политической жизни общества посредством формирования политической воли граждан, а также осуществления власти через своих представителей». Данное определение является единственным нормативным определением политической партии в законах Таджикистана. Для сравнения, разработанные БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Совета Европы Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий определяют политическую партию как «добровольное объединение лиц, одной из задач которого является участие в управлении государственными делами, в том числе путем выдвижения кандидатур на свободных и демократических выборах» (§9).⁵

Политические партии отличаются по своему правовому статусу от других общественных объединений, так как вторые не могут участвовать в политической жизни страны, в том числе в выборах. Большинство

⁵ IFES, Public Opinion in Tajikistan 2010, Findings from an IFES Survey, February 5, 2010: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2010/Public-Opinion-in-Tajikistan-2010.aspx>

общественных организаций Таджикистана ведут наиболее активную деятельность, в основном, в социальной сфере, в сфере охраны окружающей среды, в области гендерных вопросов и в других сферах, нередко избегая вопросов, связанных с большой политикой. Кроме того, законодательством не предусмотрена возможность осуществления политической деятельности объединениями, не являющимися политическими партиями. Из этого правила существует лишь несколько исключений, как, например, право Союза молодежи Таджикистана (при Государственном Комитете по вопросам молодежи, спорта и туризма) и профсоюзов страны выдвигать кандидатов в Президенты страны. Политические партии, Федерация независимых профсоюзов Таджикистана, Союз Молодежи Таджикистана, представительные органы власти, Собрание представителей депутатов Маджлисов народных депутатов районов и городов республиканского подчинения, выдвинувшие кандидатов на пост Президента, заявляют в окружные избирательные комиссии о своих представителях не менее чем за десять дней до выборов (Закон о Выборах Президента 28.12.2005, №140).

Партии регионального характера

Таджикистан является унитарным государством, и деятельность региональных политических партий в нем не допускается. За последние 20 лет демократического развития не было предпринято ни одной попытки создания полноправной политической партии регионального характера. Так, одно из наиболее популярных в годы гражданской войны общественно-политических движений, объединение «Лаали Бадахшон» из Горно-Бадахшонской Автономной области (ГБАО), так и не стало официальной политической партией, а, напротив, постепенно сошло с политической арены в ходе постконфликтного восстановления в результате запрета деятельности региональных партий. С другой стороны, в работе политических партий хорошо прослеживаются региональные предпочтения: их деятельность сосредоточена преимущественно в столице, Душанбе.

Официальное признание и регистрация

Министерство юстиции Таджикистана является государственным органом, официально уполномоченным вести общенациональный реестр политических партий (оно обладает такими же полномочиями и в отношении других общественных организаций). Официальная регистрация политической партии в Министерстве юстиции является единственным условием для дальнейшей деятельности партии во всех городах и районах страны. В соответствии с ст.6 Закона о Политических Партиях, документы, которые должны быть представлены на

государственную регистрацию, включают, помимо прочего, список не менее 1000 граждан Таджикистана, являющихся членами политической партии, с указанием их места жительства. В соответствии с ст.3 Закона о Политических Партиях, в списке граждан-сторонников партии должны быть представлены больше половины городов и районов Таджикистана.

Другие требования и организационные правила, которые партии обязаны соблюдать, заключаются в следующем:

- В течение трех месяцев после государственной регистрации партии не менее чем в половине регионов, городов и районов страны, должны быть созданы первичные подразделения партии, и
- Организационный комитет, созданный с целью регистрации партии, должен опубликовать информацию о месте (город и район) и времени проведения учредительного съезда политической партии, а также основные положения устава партии не позднее, чем за месяц до даты проведения учредительного съезда (конференции, собрания).

Официальная регистрация дает возможность политическим партиям действовать в качестве юридического лица, участвовать в финансовых операциях, налаживать партнерские отношения как внутри, так и вне страны. Одним из наиболее известных примеров международных связей является партнерство между правящими партиями двух соседних стран: Народной Демократической Партии Таджикистана и Коммунистической Партии Китая. В то же время оказание политическим партиям Таджикистана материальной или политической помощи из-за рубежа (ст.20) запрещено. Другие политические партии не имеют тесных контактов с иностранными партиями.

Политические партии могут иметь в собственности имущество, в частности, строения и сооружения, жилищный фонд, оборудование и инвентарь, типографии, денежные средства, а также иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, предусмотренной уставами партий и законодательством Республики Таджикистан. Имущество политической партии может использоваться только для реализации уставных целей и задач партии. Политические партии ежегодно публикуют сведения о своем материальном положении в партийном издании или в других национальных газетах, таких как *АзияПлюс*, *Нигох* и *Минбари Халк*. Эти сведения должны включать, помимо прочего, информацию о бухгалтерском балансе и имуществе партии, в том числе для парламентских выборов и налогов. Министерство юстиции наделено полномочиями по принятию решений о регистрации или отмене регистрации политической партии.

Ограничения деятельности политических партий

В соответствии с ст.4 Закона о Политических Партиях, в Таджикистане запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное свержение конституционного строя и организацию вооруженных групп, пропаганду местничества, национальной, социальной и религиозной вражды. П.2 той же статьи гласит, что «политические партии и их члены в своей политической деятельности не имеют права использовать религиозные организации». Данная статья стала результатом компромисса, позволившего правительству и ПИВТ в период постконфликтного восстановления преодолеть существовавшие между ними разногласия, и расширила правовое поле для деятельности политической партии религиозного характера. В то же время мечеть в штаб-квартире ПИВТ была закрыта в 2010г. со ссылкой на ст.4 Закона о Политических Партиях по причине того, что эта мечеть использовалась не только для молитв, но и для обмена мнениями по поводу различных социальных, политических и экономических вопросов.

Другие важные ограничения деятельности политических партий включают запрет на получение материальной и политической помощи из других стран (ст.20). Поэтому политические партии, с некоторым исключением для руководящей партии, не имеют тесных связей или партнерских отношений с иностранными партиями. Так, СПТ не входит в Социнтерн (Социалистический Интернационал), а КПТ не может открыто говорить о своих контактах с международным коммунистическим движением. Закон не содержит разъяснений термина «политическая помощь», и потому любое участие в международном конгрессе или ином межпартийном форуме может рассматриваться как получение такой помощи.

Отмена или отказ в регистрации

В соответствии с законодательством Таджикистана, политической партии может быть отказано в государственной регистрации, если:

- положения устава политической партии противоречат Конституции, Закону «О политических партиях» и другим законам Республики Таджикистан;
- устав партии не соответствует требованиям статьи 6 Закона «О политических партиях»;
- не выполнены требования ст.3 §2 и ст.7 §5 Закона «О политических партиях». В соответствии с этими положениями, политические партии создаются гражданами Республики Таджикистан свободно, без каких-либо разрешений, на учредительном съезде (конференции, собраниях), на котором принимается устав, и формируются

руководящие органы партии (ст.3 §2); изменения и дополнения, вносимые в устав политической партии, подлежат государственной регистрации тем же органом и в тот же срок, что и государственная регистрация самой партии (ст.7 §5);

- ранее зарегистрирован устав другой партии с тем же названием или с той же символикой; и
- юридический адрес руководящего органа партии находится за пределами территории Республики Таджикистан (ст.9 Закона о Политических Партиях).

Если Министерство юстиции принимает решение об отказе в регистрации политической партии, партии-заявителю направляется соответствующее письменное уведомление. Отказ в регистрации должен быть мотивированным и может быть обжалован в суде.

Разрешение споров

Разрешение внутрипартийных споров или конфликтов между несколькими политическими партиями в судебном порядке является одной из наиболее противоречивых проблем партийного строительства. Как показывают проведенные на эту тему дискуссии и фокус-группы, относительно большинство партийных лидеров и представителей согласны в том, что судебная власть в Таджикистане не является полностью независимой от исполнительной (в частности, на судей часто оказывается давление со стороны Президента, поскольку последний участвует в процессе их назначения). Поэтому в национальных судах рассматривается мало споров, касающихся политических партий. Те немногие случаи, когда партии могут обратиться в суд, в основном, связаны с вопросами выборов. Тем не менее, как отмечается в Итоговом Отчете БДИПЧ/ОБСЕ о парламентских выборах в Таджикистане:⁶

«Процесс рассмотрения жалоб и заявлений, в первую очередь регулируемый законом о выборах, гражданским процессуальным кодексом и кодексом об административных правонарушениях, в целом не имеет достаточной ясности и гарантий надлежащего судебного разбирательства. Полномочия на рассмотрение жалоб на решения избирательных комиссий имеют и суды, и избирательные комиссии, а Верховный суд выступает в качестве последней инстанции во всех случаях. В связи с этим, отсутствует ясность в отношении соответствующих полномочий судов и избирательных органов».

⁶ ОБСЕ/БДИПЧ, "Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами-Республика Таджикистан, парламентские выборы, 28 февраля 2010," Варшава, 6 июля 2010, с. 21.

Все судьи на уровне городов, районов или регионов назначаются Президентом страны. В соответствии с законом (ст.5), судьи не могут быть членами политических партий, однако то, что они назначаются непосредственно органом исполнительной власти и главой правящей партии, в значительной степени определяет судебные решения. Партии часто жалуются на вмешательство в судебные процессы со стороны местных властей, которые в абсолютном большинстве случаев также являются представителями правящей партии.

Роль частных лиц

Частные лица не могут инициировать процесс отмены государственной регистрации политической партии. На протяжении последних лет некоторые политические партии в Таджикистане, например, ДПТ и СПТ, были фактически разделены на два противоборствующих блока, каждый из которых предлагал своих кандидатов на роль партийных лидеров. В результате лидеры внутрипартийных блоков обратились в Министерство юстиции с просьбой о признании и регистрации их в качестве единственно легитимных руководящих органов партии. Министерство юстиции объявило о легитимности блока М.Собирова в Демпартии и блока А.Гаффорова в Социалистической партии. Однако их политические оппоненты, Рахматилло Валиев, возглавляющий «блок М. Искандарова» в Демократической партии, и Мирхусейн Назриев, представляющий собственный блок в руководстве СПТ, обжаловали данное решение Минюста. Согласно ст.9 Закона о Политических Партиях (Основания для отказа в регистрации политической партии), две партии с одинаковым именем или символикой не могут быть зарегистрированы (в случае, если ранее зарегистрирован устав другой партии с тем же названием или с той же символикой). Поэтому второй блок ДПТ не может быть зарегистрирован вместе с первым, а под другим именем его лидеры зарегистрироваться не пытались. Согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, в случае слияния, раскола партии или возникновении в ней новых идеологических платформ ее членам должна быть предоставлена свобода сохранения своего членства или выхода из рядов партии, если они этого пожелают (§115).

Равенство партий

Хотя юридически правовой статус всех восьми политических партий Таджикистана является равным, а существующая нормативная база не закрепляет какой-либо иерархии между партиями, на практике наблюдается «дублирование» ряда политических партий (СПТ и ДПТ), кроме

этого, некоторые партии не располагают достаточными административными, кадровыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами. Деятельность всех политических партий находится под защитой закона, и партии могут обращаться в суд в качестве юридического лица. Политические партии и другие общественные организации имеют равные возможности, в том числе в области судебной защиты своих прав.

Повторная регистрация

Из всех политических партий только ПИВТ и ДПТ проходили процедуру повторной регистрации в ходе развития многопартийной системы после подписания Общего Соглашения о мире и национальном соглашении в июне 1997г., положившего конец гражданской войне. По решению Верховного суда республики данные партии должны были пройти повторную регистрацию, а также предоставить свои вооруженные группировки в распоряжение вооруженных сил государства и пересмотреть внутреннюю структуру политической партии в соответствии с государственными рекомендациями.

Признание партий в соответствии с парламентскими правилами

В соответствии с Законом о Маджлиси Оли, политическая партия, представленная в нижней палате парламента не менее, чем пятью депутатами, имеет право создать фракцию в парламенте. По итогам последних парламентских выборов 28 февраля 2010г. пять политических партий в настоящее время представлены в нижней палате парламента, однако свою фракцию создала только НДПТ. Другие четыре партии (КПТ, ПИВТ, АПТ и ПЭРТ) представлены в парламенте только двумя депутатами каждая и поэтому не могут образовывать фракции. Создание собственной фракции в парламенте предоставляет партии преимущества только на политическом уровне. В Таджикистане пока не принят специальный закон о работе парламента и о правах политических партий в нем в качестве фракций. Тем не менее, депутаты Маджлиси намояндагон имеют право образовывать фракции и группы с целью совместного выражения своих политических взглядов и реализации предвыборных программ и целей. Депутат может быть членом только одной группы или фракции. Однако депутатские группы и фракции не являются постоянными элементами структуры Маджлиси намояндагон. Депутаты могут свободно присоединяться и выходить из данных фракций и групп в течение срока их полномочий, и они не связаны решениями, принятыми их фракциями или группами. Партии могут уведомить Комиссию по рекомендациям и организации работы

парламента, а также депутатов о создании, составе и целях определенных фракций или групп. Депутатские фракции и группы наделены равными правами.

Регистрация парламентских групп и фракций осуществляется Секретариатом Маджлиси намояндагон на базе информации, предоставленной Центральной Комиссией по выборам и референдумам, которая, в свою очередь, основана на результатах выборов по единому общереспубликанскому избирательному округу, а также на соответствующем заявлении от депутатов, избранных в одномандатных округах, о присоединении к той или иной фракции/группе или о создании новой фракции/группы (во втором случае должен быть указан список членов группы/фракции). В данный момент Маджлиси намояндагон состоит из одной фракции НДПТ (45 депутатов) и одной Непартийной депутатской группы (10 депутатов). Членами Непартийной депутатской группы, в основном, являются представители правоохранительных органов (прокуроры, судьи и т.д.), назначенные НДПТ. Остальные политические партии не обладают достаточным представительством в парламенте и не могут образовывать фракции или группы.

Парламентское развитие

Деятельность таджикского парламента, который начал работать на постоянной основе лишь в 2000г. (до этого парламент функционировал посессионно), в значительной степени определяется правящей партией (НДПТ). Парламентские лидеры обеих палат Маджлиси Оли являются членами правящей партии. Несмотря на то, что бывший спикер Маджлиси намояндагон (нижняя палата) С. Хайруллоев формально был беспартийным (этого факта большинство граждан страны не знают, думая, что он активный член НДПТ), он активно проводил политику исполнительной власти, т.е., фактически, правящей партии.

Внутренние правила таджикского парламента не содержат каких-либо указаний касательно взаимодействия между партиями в парламенте. Господство НДПТ препятствует развитию межпартийных и межфракционных связей в парламенте. Мнения и взгляды лидеров других партий становятся известными таджикскому обществу не через парламентские каналы связи с общественностью, а из независимых СМИ.

Процедурные проблемы при разработке изменений к Закону о выборах

В 2008г. по инициативе IFES⁷ в Таджикистане была создана Рабочая Группа в составе лидеров (или высокопоставленных представителей) всех восьми политических партий, Центральной Комиссии по выборам и референдумам, Центра стратегических исследований и Национальной Ассоциации Политологов Таджикистана (НАПТ). Целью создания группы была разработка изменений к существующему Закону о выборах. Политические партии пришли к согласию о том, что все решения Группы будут приниматься путем консенсуса. Однако после завершения работы, когда поправки к Закону уже можно было направлять в Маджлиси намояндагон, представители НДПТ отказались подписать итоговый рабочий документ. То, что документ не был подписан представителями правящей партии, серьезно снизило его шансы на рассмотрение парламентом. Так, хотя Коммунистической партией и было внесено в Совет Маджлиси намояндагон предложение о рассмотрении данного проекта, не было никакой возможности обеспечить его рассмотрение парламентом, поскольку КПТ была представлена лишь тремя депутатами, голоса которых, даже вместе с голосами двух парламентариев от ПИВТ, также принимавшей участие в разработке проекта, представляли собой слабый противовес другим 48 депутатам, являвшимся членами или поддерживавших НДПТ.

⁷ IFES (the International Foundation for Electoral Systems - Международный Фонд Избирательных Систем) – это американская неправительственная организация, работающая в сфере содействия избирательному процессу и поддержки демократии. Программы IFES нацелены на поощрение участия граждан в политической жизни и укрепление гражданского общества, управления и прозрачности. См.: <http://www.ifes.org/>

Глава 2.

Политические партии как организации

Закон о Политических Партиях 1998г. не содержит требований к организационной структуре политических партий (этому вопросу посвящена только одна статья данного Закона), поэтому внутрипартийная структура определяется исключительно уставом каждой политической партии. В Таджикистане не существует единого списка всех избирателей, однако, судя по имеющейся информации о выборах, число избирателей составляет 3 641 778 человек.⁸

Членство в политических партиях

Ст.5 Закона о Политических Партиях предусматривает возможность членства в политических партиях только на основе добровольного волеизъявления. Это соответствует одному из основных международных принципов прав человека, согласно которому объединение между и внутри политических партий должно быть добровольным. «Членство должно быть выражением свободного выбора личности и желания обратиться к коллективным силам и средствам политической партии с тем, чтобы в полной мере воспользоваться личным правом на свободу убеждений и на свободу выражения мнения»⁹. Статья 20 Всеобщей Декларации прав человека гласит: (1) Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций; (2) Никто не может быть

⁸ ОБСЕ/БДИПЧ, “Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами-Республика Таджикистан, парламентские выборы, 28 февраля 2010,” Варшава, 6 июля 2010, с. 20-21.

⁹ ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианская Комиссия, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, §114.

принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.¹⁰ Права и обязанности членов партии более детально определены в уставах политических партий. Членами партий могут стать только граждане Таджикистана, достигшие 18 лет. Иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть членами политических партий; судьи, прокуроры, военнослужащие, работники органов государственной власти также не могут быть членами партий.

Положения уставов политических партий

В уставах всех политических партий Таджикистана установлен ряд дополнительных требований, связанных с членством в партии, в том числе требование об уплате членских взносов (от 1 до 3% среднемесячной заработной платы), а также возможность применения санкций (вплоть до исключения из партии) к тем, кто не исполняет данную обязанность.

Ниже представлены выдержки из уставов политических партий, касающиеся членства в партии (по составленному ОБСЕ в 2006г. Справочнику по уставам политических партий Республики Таджикистан).¹¹

Народная демократическая партия:

Любой гражданин Таджикистана, достигший 18 лет и принимающий Устав и Программу партии, может стать её членом.

Коммунистическая партия:

Членом партии может стать гражданин Республики Таджикистан, достигший 18 лет, независимо от его/её социального статуса, этнической и религиозной принадлежности, принимающий Программу и Устав партии, работающий в одной из первичных (локальных) партийных организаций, выполняющий решения партийных органов и оплачивающий членские взносы.

Партия Исламского Возрождения:

Членом партии может быть любой мусульманин, являющийся гражданином Таджикистана и достигший 18 лет.

¹⁰ Полный текст Декларации см. на: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml; Международный пакт о гражданских и политических правах также включает ст.22 о праве на ассоциацию с другими. См.: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹¹ Политические партии Республики Таджикистан. Хизбхои сиёсии Чумхурии Тоҷикистон.- ОБСЕ, Душанбе. 2006.

Демократическая Партия Таджикистана:

Любой гражданин Таджикистана, достигший 18 лет, независимо от его/ её пола, расы, этнической и религиозной принадлежности имеет право стать членом ДПТ при условии, что он/она принимает Устав партии, предоставляет партии материальную поддержку и предпринимает шаги по реализации партийной программы.

Социал-Демократическая партия:

Членом СДПТ может быть любой гражданин Таджикистана, достигший 18 лет, сознательно поддерживающий программу СДПТ и выполняющий требования Устава СДПТ, а также являющийся членом одной из партийных организаций и оплачивающий членские взносы.

Социалистическая партия

Членом СПТ может быть гражданин Таджикистана, достигший возраста 18 лет, принимающий Программу и Устав СПТ, работающий в (принимающий участие в деятельности) одной из партийных организаций, содействующий реализации решений СПТ и оплачивающий членские взносы, установленные партией.

Приведенные выше выдержки из уставов шести политических партий показывают, что ПИВТ, в отличие от других партий, устанавливает ограничение членства по признаку религиозной принадлежности, тогда как остальные требования, в основном, одинаковы во всех уставах.

Различные виды партийного членства

В некоторых политических партиях существует особый вид партийного членства – так называемое аффилированное членство. Процедура приобретения аффилированного членства обладает рядом особенностей. Типичная процедура приобретения аффилированного членства наиболее детально описана в Уставе КПТ:

- а) вступающий в члены партии представляет рекомендации двух членов партии, имеющих партийный стаж не менее пяти лет и знающих рекомендуемого по совместной производственной или общественной работе не менее одного года;
- б) рекомендующие несут персональную ответственность перед партией за рекомендуемых;
- в) вопрос о приеме в партию обсуждается и решается общим собранием первичной партийной организации. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов партии, состоящих на учете в партийной организации, и вступает в силу только после

утверждения его райкомом, а в городах, где нет районного деления, — горкомом партии. В случаях, когда по месту работы или жительства нет партийной организации, прием в партию осуществляет бюро райкома или горкома партии;

- г) для вступающего в ряды Компартии Таджикистана устанавливается испытательный срок до одного года. Член Ленинского Коммунистического Союза Молодежи (ЛКСМ) вступает в партию без испытательного срока, если он состоит в ЛКСМ не менее года, имеет рекомендацию райкома ЛКСМ, которая приравнивается к рекомендации одного члена партии.¹²

Процедура приобретения как простого, так и аффилированного членства в КПТ является довольно строгой, поскольку каждый кандидат должен представить рекомендательные письма от двух членов партии, а затем пройти испытательный срок. Молодые люди могут сначала вступить в комсомол, а затем приобрести членство в партии. В других политических партиях Таджикистана к кандидатам в партию в настоящее время уже не применяется испытательный срок, после которого кандидаты становятся полноправными членами партии.

Для того, чтобы стать аффилированными членами ПИВТ, кандидаты (принимаящие ценности исламской религии и национальной культуры) также должны предоставить рекомендации от двух членов партии, а также быть номинированными первичной партийной организацией с одобрения президиума этой первичной организации. Уставы других партий не требуют от кандидатов представления рекомендаций от членов партии.

Устав ДПТ устанавливает, что «лицо, желающее стать аффилированным членом ДПТ, должно подать соответствующее заявление на имя председателя первичной или локальной партийной организации; решение принимается большинством голосов членов организации на общем собрании».

В соответствии с Уставом НДПТ, лицо становится полноправным членом партии по его/ее личному заявлению, поддержанному большинством голосов на собрании первичной организации, и официально признается после утверждения решения городским или районным исполнительным комитетом партии. Прием в СДПТ также производится в результате рассмотрения личного заявления на собрании первичного отделения партии. Решение считается принятым, если за

¹² Политические партии Республики Таджикистан. Хизбҳои сиёсии Ҷумҳурии Тоҷикистон.- ОБСЕ, Душанбе. 2006. С. 216.

него проголосовало большинство членов партийного отделения, присутствующих на собрании.

Права членов политических партий

Уставы политических партий закрепляют право членов партий «избирать и быть избранными», прежде всего, в руководящие органы партии, а также в различные представительные органы власти (органы местного самоуправления, местные Маджлиси, национальный парламент). Уставы также предусматривают право на активное участие во внутрипартийной деятельности. В Таджикистане не практикуется членство одновременно в двух (или более) политических партиях. Уставы всех политических партий запрещают членам партии становиться аффилированными членами другой партии.

Организационная структура

После создания региональных отделений партии должны, согласно закону, только уведомить об этом местные органы власти (исполнительные органы районов или городов). Политические партии в Таджикистане имеют четырехступенчатую структуру. Партийные отделения могут создаваться на общенациональном (марказы, или республиканском), региональном (вилояты), районном (нохиявы)/городском (шахры) и локальном (махалла; первичные партийные отделения в организациях и предприятиях) уровнях. Организационная структура политических партий в Таджикистане основана либо на территориально-производственном (НДПТ и КПТ), либо на административно-территориальном (ДПТ, ПИВТ, СДПТ) делении.

Первичные отделения партии

Согласно Уставу НДПТ, «первичные партийные организации, являясь основой партии, согласно законодательству Республики Таджикистан, создаются по месту работы и жительства членов партии и официально регистрируются городскими, районными исполнительными комитетами». Следует также учитывать, что Закон о Политических Партиях не требует регистрации отделений политических партий, создаваемых на уровне районов/городов, а только уведомления об этом местных властей. Первичные отделения создаются при наличии не менее 3 (5 для НДПТ) членов партии. Высшим органом первичных отделений всех политических партий является общее собрание (или партийное собрание для КПТ). Как правило, общее собрание проводится не реже, чем раз в 3 месяца. Так, согласно Уставу КПТ, «основу партии составляют первичные организации, которые создаются по месту работы

или жительства коммунистов и объединяются по территории, либо по избирательным округам для выборов в представительные органы государственной власти».

Районные отделения партии

На следующем уровне организационной структуры находятся городские/районные органы партии. Согласно Уставу НДПТ, «городская, районная партийные организации, объединяя первичные партийные организации на местах, направляют и контролируют их деятельность, организуют учёт членов партии, проводят организационные мероприятия по реализации решений партии в трудовых коллективах и по месту жительства граждан, а также по выдвижению членов партии в представительные и законодательные органы Республики Таджикистан и местные мажлисы народных депутатов»¹⁵ Аналогичные полномочия и задачи установлены для районных и городских отделений и уставами других политических партий.

Высшим органом районной, городской и областной партийных организаций является Партийная Конференция, созываемая не реже одного раза в год (ДПТ, СДПТ), или одного раза в 2 года (ПИВТ), или в 5 лет (НДПТ, КПТ). Помимо городских, районных и областных отделений, уставы СДПТ и СПТ также предусматривают создание региональных партийных организаций. Высшим органом региональных организаций является конференция, созываемая не реже одного раза в 2 года (СДПТ) или в 5 лет (СПТ). Уставы всех политических партий также предусматривают возможность проведения внеочередных конференций по мере необходимости.

Съезды партии

Высшим руководящим органом всех политических партий в Таджикистане являются партийные съезды, созываемые не реже одного раза в 4 года (ПИВТ, СДПТ) или в 5 лет (НДПТ, КПТ, ДПТ, АПТ, ПЭРТ и СПТ). На съездах обычно заслушиваются доклады центрального комитета и комитета по контролю и аудиту, других органов и лиц, избранных съездом, принимаются соответствующие решения и оцениваются результаты их деятельности. Съезд также принимает программу и Устав партии, вносит в них изменения и дополнения, определяет стратегию развития партии, идеологической работы, а также внутреннюю и внешнюю политику и тактику партии по данным вопросам. Съезд

¹⁵ Политические партии Республики Таджикистан. Хизбҳои сиёсии Ҷумҳурии Тоҷикистон.- ОБСЕ, Душанбе. 2006. С.139, с. 67.

также распоряжается имуществом партии и принимает решение об окончании той или иной деятельности партии.

Уставы политических партий также включают аналогичные перечни полномочий высших органов партии (съездов), а также регулируют другие вопросы функционирования партий. Так, уставы большинства партий (НДПТ, ПИВТ, ДПТ, СПТ и др.) закрепляют полномочие съезда по выдвижению кандидата на пост Президента и кандидатов в высшие представительные органы (Маджлиси намояндагон). Уставами также предусмотрена возможность созыва внеочередного съезда партии в случае необходимости. В период между съездами руководство партией осуществляется высшим исполнительным органом (Центральный Исполнительный Комитет в НДПТ, Центральный Комитет в КПТ, Высший Президиум в ПИВТ, Центральное Бюро в ДПТ, Политический Совет в СДПТ, Центральный Исполнительный Комитет в СПТ и т.д.).

В соответствии с Уставом НДПТ, Центральный Исполнительный Комитет (ЦИК) выполняет следующие функции:

- по предложению Председателя партии избирает Президиум Центрального Исполнительного Комитета и заместителей Председателя;
- претворяет в жизнь политический курс партии, выработанный Съездом;
- координирует работу партийных организаций, определяет направления сотрудничества партии с другими партиями и общественными объединениями;
- ведет конкретную работу по реализации решений Съезда и конференций партии;
- на основании Устава организует внутрипартийную работу, обеспечивает оказание всесторонней помощи организациям на местах, определяет сроки регистрации членов партии и партийных организаций;
- обеспечивает подготовку и согласование предвыборной платформы, и выдвижение кандидатов от партии;
- согласовывает деятельность парламентской фракции партии со стратегическим курсом партии;
- учреждает печатные органы партии;
- созывает Съезд партии;
- создает партийные комитеты, комиссии и соответствующие рабочие партийные группы.

Уставы политических партий наделяют полномочием по изменению устава только высший партийный орган – съезд партии. Изменения и дополнения в устав и другие внутренние нормативные документы обычно вносятся по инициативе лидеров или руководящих органов

политических партий. Все изменения в Устав партии должны быть зарегистрированы в Минюсте.

Приведенный выше перечень функций, обязанностей и полномочий типичен и для руководящих органов остальных политических партий Таджикистана. Тем не менее, распределение полномочий между председателем и высшим руководящим органом может быть различным в зависимости от ситуации внутри партии и партийных традиций. Наиболее распространенным является такой перечень полномочий председателя, какой закреплен, к примеру, в Уставе СДПТ, в соответствии с которым Председатель: а) осуществляет общее руководство СДПТ, представляя её внутри страны и за рубежом; б) определяет вопросы, предлагаемые на рассмотрение Политическому Совету СДПТ, созывает и председательствует на его заседаниях; в) распределяет обязанности между своими заместителями и членами Политического Совета СДПТ; г) назначает и освобождает от должности сотрудников исполнительных органов СДПТ, подписывает документы и принимает обязательства от лица СДПТ; д) осуществляет иные полномочия в соответствии с Уставом.

Таким образом, между закрепленными в уставах подходами различных партий к общей организационной структуре наблюдается больше сходств, чем различий, в том числе в том, что касается статуса высших и руководящих органов. Что касается ревизионных органов, то их полномочия довольно широко определены в Уставе КПТ, в соответствии с которым «контрольно-ревизионная комиссия партии в своей деятельности руководствуется Уставом Компартии Таджикистана и Положением, утвержденным съездом, осуществляет контроль за соблюдением коммунистами партийной дисциплины, выполнением решений руководящих органов партии, рассматривает апелляции членов партии, ревизует исполнение партийного бюджета и хозяйственную деятельность учреждений и структурных подразделений партии».¹⁴ В других партиях контрольные/ревизионные органы имеют менее широкие полномочия по контролю за финансовой и экономической деятельностью партии.

Внутренняя демократия и внутрипартийные фракции

Политические партии играют ключевую роль в укреплении демократии в стране. Ввиду их важности для обеспечения плюрализма, представительства интересов граждан и подотчетности правительства обществу, в некоторых государствах-участниках ОБСЕ законодательно

¹⁴ Ibid., с. 141.

установлены требования демократичности внутрипартийных процедур. Однако в Таджикистане подобные требования (такие как ограничение пребывания на руководящем посту партии тем или иным сроком, например 4 и 5 годами) отсутствуют. Поэтому политические партии все больше и больше ассоциируют себя с личностью своих лидеров, например, «партия Эмомали Рахмона» (НДПТ), «партия Шабдолова» (КПТ), «партия Зоирова» (СДПТ). Только Устав СДПТ предусматривает, что «председатель СДПТ избирается абсолютным большинством голосов делегатов, принимающих участие в партийном съезде», уставы же других партий содержат лишь требование о прямом избрании лидера партии. При этом ни один из уставов не устанавливает демократических процедур смены партийного руководства. Следует учитывать, однако, что деятельность всех политических партий в Таджикистане является публичной, и поэтому члены партии должны быть своевременно информированы о решениях, принимаемых руководящими органами.

Что касается внутрипартийных правил, закрепленные в Законе о Политических Партиях требования к уставу политической партии включают ряд принципов, способствующих внутренней демократии. В частности, согласно ст.6, устав должен, помимо прочего, содержать положения:

- о равноправии членов политической партии;
- о порядке выборов и компетенции руководящих органов политической партии, сроках их полномочий, месте нахождения;
- о гласности всей деятельности партии и ее органов; и
- о выборности и отчетности.

Последнее положение направлено на дальнейшую демократизацию деятельности партии, поскольку обеспечивает отчетность руководящих органов перед членами партии за период, на который эти органы избраны.

Разрешение внутрипартийных споров в суде достаточно редко в Таджикистане. За 20 лет развития политических партий было рассмотрено лишь небольшое количество судебных дел, касавшихся легитимности деятельности политических партий, внутрипартийной жизни и взаимодействия с властями. Существующий Закон не содержит требований о создании внутренних контрольных механизмов или о порядке разрешения партийных споров.

Партийные лидеры избираются на наивысшем партийном уровне – на съезде партии, который обычно созывается каждые 4 или 5 лет. Кандидаты, выдвинутые из числа членов городских (или районных) отделений партии, избираются простым большинством голосов. В соответствии с широко распространенной практикой, кандидат, занявший второе место по результатам голосования, назначается (или избирается) первым заместителем председателя партии. В ПИВТ также существует

традиция избирать наиболее уважаемого члена партии (одного из основателей партии) духовным лидером партии (например, Устод Саид Абдулло Нури до 2006г. и Мухаммадшариф Химматзода в 2010г.). Однако это не столько элемент внутренней демократии, сколько специфика традиций внутри ПИВТ, свидетельствующих о политической и религиозной культуре партии и общества в целом.

Внутренние партийные акты принимаются на съездах, пленумах, конференциях и собраниях партий. Внутренними правилами устанавливается количество голосов, необходимое для принятия внутрипартийных актов, от простого большинства до 2/3 поданных голосов. Создание внутрипартийных фракций допускается только в Демократической партии. Согласно её Уставу, «в случае, если группа членов партии имеет собственную точку зрения относительно толкования и реализации определенных положений Программы, не совпадающую с общим партийным подходом, такая группа имеет право создать свою фракцию внутри партии. Фракция должна быть зарегистрирована в Центральном Бюро. Члены фракции могут выражать свое мнение в виде отдельной платформы действий. Фракция имеет право: выражать свою точку зрения в публикациях партии, предлагать альтернативные документы на рассмотрение Центральному Бюро, делать заявления, предлагать альтернативные документы для рассмотрения на собраниях, конференциях и съездах партии, а также, если это не создает препятствий для реализации решений партии, право делать критические замечания и выражать свою точку зрения. Фракция может быть создана, если её платформу действий поддерживают не менее 10% членов партии».

Ограничения деятельности партий

В Республике Таджикистан не разрешается создание политических партий, цели и действия которых направлены на пропаганду местничества, национальной, социальной и религиозной вражды. Политическим партиям Таджикистана не разрешается иметь военные или военизированные группы, а также создавать свои партийные ячейки в вооруженных силах и правоохранительных органах. Военнослужащие и работники правоохранительных органов (прокуроры, милиционеры, сотрудники государственной безопасности, налоговой полиции, юстиции и таможни) не имеют права быть членами политических партий.

Как отмечалось выше, существующий Закон о Политических Партиях содержит ряд положений, в соответствии с которыми деятельность политических партий должна быть транспарентна и открыта для общественности. Во-первых, не менее, чем за месяц до учредительного съезда партии инициативная группа должна опубликовать в СМИ информацию

о месте и времени проведения съезда и об основных положениях устава и учредительных документов партии. Во-вторых, для государственной регистрации политические партии представляют списки не менее тысячи членов или сторонников партии, являющихся жителями не менее половины городов и районов Республики Таджикистан. Партия также обязана предоставить список десяти участников учредительного съезда с указанием их паспортных данных и места проживания. Также для регистрации должны быть представлены Устав партии и выписка из протокола учредительного съезда. Кроме того, обычно работники Минюста приглашаются на учредительный съезд для того, чтобы наблюдать за его деятельностью. Политические партии также должны уведомлять местные власти о создании партийных отделений на местах (комитеты в областях, районах и городах).

Политические партии ежегодно информируют Министерство Юстиции о своей деятельности и об общем количестве членов партии. Партии также распространяют информацию о различных аспектах их политической деятельности в партийных изданиях, газетах или веб-сайтах, в том числе информацию об участии в различных проходящих в стране мероприятиях. Многие вопросы внутреннего контроля, не отраженные в партийных уставах, разрешены в других нормативных актах. Во многих партиях также существует практика, когда заместители председателя партии (или другие члены руководящих партийных органов) осуществляют контроль за определенной сферой партийной деятельности или за определенным регионом. Во время своих визитов в те или иные области они лично проверяют ситуацию в партийных отделениях на местах, в том числе в том, что касается новых членов партии, распространения информации о партийной деятельности и программах, организуемых партией мероприятиях, сотрудничестве с другими партиями и т.д. По итогам данных визитов составляется детальный отчет, который заслушивается на конференциях или очередных собраниях высшего органа партии.

Глава 3.

Участие политических партий в выборах

Республика Таджикистан принадлежит к тем странам, в которых еще не принят единый избирательный кодекс; избирательная система Таджикистана пока не полностью приведена в соответствие с международными стандартами и требованиями в области свободных и справедливых выборов. Тем не менее, «следует уважительно относиться к выбору страной избирательной системы, если в этой системе соблюдаются минимальные законодательные нормы и требования, предъявляемые к демократическим выборам».¹⁵ В Таджикистане по-прежнему действуют 5 отдельных законов, регулирующих избирательный процесс:

- Закон о референдуме;
- Закон о выборах Президента;
- Закон о выборах Маджлиси Оли (национальный парламент)
- Закон о выборах в местные Маджлиси; и
- Закон о местном самоуправлении, включающий главу о выборах джамоатов.

Каждый из этих законов создает собственный правовой режим и не зависит от других законов. Например, в день последних национальных выборов, 28 февраля 2010г., одновременно действовали три из этих законов (о выборах в Маджлиси Оли, в местные маджлиси на уровне городов/районов и областей, и о выборах органов местного самоуправления). Центральная Комиссия по выборам и референдумам (ЦКВР) как независимый орган, ответственный за организацию национальных выборов, имела право организовывать выборы только в национальный парламент. Выборы на нижестоящих уровнях были организованы местными органами исполнительной власти, что не соответствует принципу разделения властей между исполнительной и законодательной властью.

¹⁵ ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианская Комиссия, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, §122.

Применяемая в Таджикистане смешанная избирательная система позволяет гражданам баллотироваться в парламент и местные законодательные органы как по партийным спискам, так и в качестве независимых кандидатов в результате сбора установленного числа подписей.

Одной из рекомендаций данного отчета является разработка единого избирательного кодекса в Таджикистане, так как на данный момент существует множество отдельных законов. Однако ЦКВР Республики Таджикистан полагает, что действующие законы о выборах соответствуют международным стандартам. Более того, согласно мнению ЦКВР, по данному вопросу нет единой международной практики.

Регистрация кандидатов и форма избирательного бюллетеня

Для того, чтобы принять участие в выборах, политическая партия должна быть зарегистрирована не менее, чем за год до даты их проведения. Существует три возможности для того, чтобы индивидуальные кандидаты могли участвовать в выборах:

- если они включены в общий партийный список кандидатов в Маджлиси Оли по единому общереспубликанскому избирательному округу (до 22 кандидатов);
- если они выдвинуты в качестве кандидатов на областной, районной или городской конференции политической партии; или
- если они зарегистрированы в результате сбора и представления необходимого числа подписей.

На национальном уровне кандидаты избираются по единому общереспубликанскому округу исключительно по партийным спискам (каждый из которых может включать не более 22 кандидатов). Политическая партия получает количество мест, пропорциональное количеству набранных ею по результатам выборов голосов. Например, если партия А получает 50% голосов, 11 кандидатов получают право на депутатский мандат.

В качестве альтернативы, кандидат может быть номинирован на предвыборной районной или городской партийной конференции. Как правило, полученные из некоторых городов/районов сведения о таких кандидатах обобщаются, поскольку количество районов/городов (68 административных районов) не совпадает с количеством одномандатных округов. В этом случае в районах и городах, территория которых входит в один избирательный округ на выборах в Маджлиси Оли (точнее, Маджлиси намояндагон, нижнюю палату парламента), созывается общая партийная конференция с целью выдвижения общих кандидатов в данном избирательном округе. Одним из примеров может

служить избирательный округ №12 (Рашт), который охватывает районы Джиргатал, Таджикабад, Рашт, Тавильдара и часть района Нурабад).

Третья возможность участия в выборах в Маджлиси намояндагон – самовыдвижение кандидатов (в качестве членов партии или независимых кандидатов). В этом случае кандидат подает соответствующее заявление в Районную Избирательную Комиссию и должен собрать не менее 500 подписей избирателей в данном районе.

Партийные лидеры и представители могут использовать различные комбинации этих трех способов выдвижения кандидатов. Например, лидер партии, возглавляющий список партии в едином общереспубликанском избирательном округе, одновременно может собирать подписи своих сторонников по месту жительства, работы или рождения. В этом случае лидер партии может быть избранным в парламент по одномандатному округу, а его место в партийном списке (по единому общереспубликанскому округу) займет следующий кандидат, и таким образом увеличится количество кандидатов, избранных от партии в парламент.

Другим способом увеличить шансы избрания в парламент наибольшего числа членов партии является выдвижение одного из кандидатов на предвыборной конференции, а другого путем сбора подписей. В результате увеличиваются шансы избрания кандидата от партии, поскольку согласованные действия двух кандидатов могут помешать избранию соперников, действующих самостоятельно.

Политические партии также могут выдвигать для участия в выборах кандидатов, не являющихся членами партии. Так, в ходе последних парламентских выборов в качестве кандидата от ПИВТ в выборах по одномандатному избирательному округу №20 (Исфара) принял участие известный детский писатель Мухибулло Курбон.

Избирательные бюллетени

Названия партий в избирательных бюллетенях расположены в алфавитном порядке, что исключает любую возможность дискриминации. Что касается избирательных бюллетеней в одномандатных округах, то в них рядом с именем каждого из кандидатов указывается способ выдвижения. В соответствии с законом, существует две возможности: выдвижение на городской или районной партийной конференции или самовыдвижение путем сбора подписей. Имена кандидатов в таких списках также указаны в алфавитном порядке. Как правило, индивидуальные кандидаты выдвигаются только по одному избирательному округу, по месту жительства (или месту рождения) кандидата. Он/она

выдвигается политической партией и может пользоваться поддержкой локальных отделений других партий области.

Согласно действующим законам о выборах, «выдвижение кандидатов в Маджлиси намояндагон по одномандатным округам начинается за 60 дней до выборов, а выдвижение по партийным спискам начинается в день объявления даты выборов и заканчивается за 45 дней до выборов»¹⁶ По истечении данного срока имена кандидатов уже не могут быть внесены в избирательный бюллетень.

Партийные списки, принимающие участие в голосовании, являются закрытыми, поскольку они предварительно утверждаются на высшем собрании (съезде) партии, которое также устанавливает порядок расположения кандидатов в списке. Из всех политических партий, стремящихся представить в ЦКВР полные списки, включающие максимальное количество кандидатов (22, что соответствует общему количеству депутатов, избираемых по единому общереспубликанскому округу), только правящая НДПТ обычно представляет список из 22 кандидатов. Другие партии, напротив, испытывают сложности из-за непомерно высокого избирательного залога и иногда не могут выдвинуть и половины разрешенного числа кандидатов.

Участие партий и их кандидатов в избирательных кампаниях

Существующее положение ЦКВР о деятельности политических партий в ходе избирательных кампаний регулирует ряд процессуальных и финансовых аспектов участия партий в избирательных кампаниях. В частности, указано, что политическая партия имеет право начать проведение избирательной кампании только после того, как её список кандидатов утвержден ЦКВР. Другие требования касаются избирательного залога – они подробно описаны в настоящем Докладе. Некоторые партийные списки включают в два или три раза меньше кандидатов, чем разрешено законом. Ограничения, касающиеся финансирования партий частными лицами, также оказывают воздействие на предвыборную деятельность политических партий. Например, законом установлен максимальный размер финансовых пожертвований, которые частные физические или юридические лица могут направлять на финансирование предвыборных партийных кампаний. Согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, для

¹⁶ Конституционный закон Республики Таджикистан «О выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (принят 10 декабря 1999г., изм.16 июня 2004г.), ст.31.

предоставления политическим партиям допуска к выборам государство может потребовать от них выполнения ряда условий. Обычно речь идет о внесении избирательного залога (который возвращается партиям в случае достижения ими на выборах заранее установленного процента голосов), предоставлении доказательств относительно наличия у партии минимально требуемой поддержки со стороны граждан (в виде заполненных подписных листов) или о получении мандата или определенного минимального процента голосов на предыдущих выборах (§142).

Наблюдение за выборами

Согласно действующему законодательству Республики Таджикистан, а именно Конституционному Закону «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» национальные наблюдатели имеют право наблюдать за выборами в день выборов. Согласно статье 8 названного Закона «Политические партии, выдвинувшие своих кандидатов в депутаты и кандидаты в депутаты, выдвинутые путем самовыдвижения, вправе в установленном порядке назначать национальных наблюдателей, которые в день выборов будут наблюдать за выборами в помещениях для голосования». Таким образом Закон не запрещает назначение наблюдателей от каких-либо учреждений или организаций. Это значит, что политические партии и кандидаты имеют право назначать национальных наблюдателей. Более того, ЦКВР не видит причин вводить дополнения к действующему законодательству Республики Таджикистан, чтобы предоставить больше гарантий того, что национальные наблюдатели могут быть назначены от каких-либо определенных организаций и учреждений. В то же время, в действующем законодательстве не указано то, что представители НПО могут являться независимыми наблюдателями во время выборов. Как во многих странах, неправительственные организации Таджикистана не могут выступать наблюдателями на национальных (местных) выборах.

В преддверии последних парламентских выборов «Коалиция НПО за справедливые выборы!» (более 15 НПО) создала Рабочую Группу для разработки поправок к национальным законам с целью создания возможности участия местных наблюдателей в процессе наблюдения за выборами. Что касается международных обязательств Таджикистана в области наблюдения за выборами, в §8 Документа Копенгагенского Сопредседателя Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990г. содержится следующее положение:

«Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы.

Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств – участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс.»

Правила доступа к СМИ

Как указано в Отчете Оценочной Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по парламентским выборам февраля 2010г. в Таджикистане, «деятельность СМИ в Таджикистане в целом контролируется властями»,¹⁷ а согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, законодательные акты, регулирующие порядок доступа партий и кандидатов к государственным СМИ, должны основываться на принципах недискриминации и равного обращения» (§148). Таджикское законодательство и положения ЦКВР в общем устанавливают правила доступа к средствам массовой информации, включая возможность предоставления партиям, их кандидатам и независимым кандидатам эфирного времени на безвозмездной или платной основе. В соответствии с Законом о выборах в Маджлиси Оли (ст.39),¹⁸ кандидатам и политическим партиям гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Агитация при проведении выборов может осуществляться:

- через средства массовой информации;
- путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, организации дебатов и дискуссий);
- путем выпуска и распространения агитационных печатных материалов;
- в иных установленных Законом формах.

Согласно закону, каждому кандидату по одномандатному округу предоставляется 15 минут эфирного времени на радио и телевидении, а каждой политической партии – до 30 минут.¹⁹ Тем не менее, в течение последних лет встречи с избирателями зачастую проводились местными властями и избирательными комиссиями, которые, таким

¹⁷ ОБСЕ/БДИПЧ, “Отчет Оценочной Миссии по выборам-Республика Таджикистан, парламентские выборы, февраль 2010,” Варшава, 4 декабря 2009, с. 2.

¹⁸ Конституционный закон Республики Таджикистан «О выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (принят 10 декабря 1999г., изм.16 июня 2004г.).

¹⁹ См.ст.39 Закона о выборах в Маджлиси Оли.

образом, вмешивались в процесс проведения предвыборной кампании вместо того, чтобы оказывать практическую поддержку.

Как указано в Итоговом отчете БДИПЧ о последних парламентских выборах в Таджикистане, в частности, в главе о правовой базе работы СМИ (Варшава, 6 июля 2010г., с.19-20), «на основании решения ЦКВР каждая зарегистрированная партия и кандидат получили право на бесплатное эфирное время на *Тоҷикистон* ТВ и на радиостанции *Тоҷикистон* и их местных отделениях. В дополнение к этому каждая зарегистрированная партия и кандидат бесплатно получили до 8 печатных страниц формата А4 в финансируемых государством национальных или местных газетах. Проведенное Миссией по наблюдению за выборами БДИПЧ/ОБСЕ наблюдение показало, что государственные СМИ, как вещательные, так и печатные, выполнили эти требования, хотя бесплатное эфирное время на таджикском ТВ стало доступным для политических партий только с 18 февраля, т.е. всего за 8 дней до выборов. В то время, как все партии использовали свое право на бесплатный эфир на таджикском ТВ, только ПИВТ использовала эту возможность на радио *Тоҷикистон*. В качестве более позитивного момента можно отметить то, что 26 февраля *Тоҷикистон* ТВ в рамках бесплатного эфирного времени показало в своем эфире заранее записанные дебаты с участием всех зарегистрированных партий.

Законом предусмотрено достаточно много ограничений в отношении избирательных кампаний, например:

«при проведении избирательной кампании не допускается применение методов психологического, физического или религиозного давления, злоупотребление свободой средств массовой информации, агитация, возбуждающая социальную, расовую и национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганды войны и иные формы злоупотребления свободой средств массовой информации, запрещенные законами Таджикистана».

Закон также запрещает использование так называемого «черного пиара» при проведении избирательных кампаний, например, распространение или публикацию в СМИ сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию кандидатов. Эти положения могут «противоречить конституционной гарантии свободы выражения мнения, необходимой для неограниченной свободы слова при проведении предвыборной кампании и для отражения выборов в СМИ»²⁰. По словам местных

²⁰ ОБСЕ/БДИПЧ, «Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами-Республика Таджикистан, парламентские выборы, 28 февраля 2010,» Варшава, 6 июля 2010, с. 16.

аналитиков по избирательным вопросам, в ходе парламентских выборов 2010г. были предприняты важные шаги для того, чтобы обеспечить прозрачность и открытый характер выборов.

В частности, следует отметить следующие позитивные факторы относительно участия политических партий в выборах:

- впервые молодые люди, которые родились после приобретения Таджикистаном национальной независимости, принимали участие и внесли существенный вклад в процесс парламентских выборов.
- Впервые представители НПО, и особенно женских организаций, принимали активное участие в выборах маджлисов.
- Кандидатам, политическим партиям и их представителям был предоставлен более открытый доступ к СМИ по сравнению с предыдущими выборами (2005г.)
- Национальные наблюдатели от политических партий и независимых кандидатов принимали более активное участие в процессе выборов. Согласно Итоговому отчету БДИПЧ 2010г. «Закон о выборах предусматривает, что кандидаты, выдвинутые от политических партий и путем самовыдвижения, имеют право назначать наблюдателей на выборах. Каждая политическая партия и независимый кандидат могут назначить по одному наблюдателю в каждой УИК... выборы обозревали более 24 000 национальных наблюдателей от политических партий и независимых кандидатов»²¹. Это может означать, что по крайней мере 8 человек осуществляли наблюдение на каждом из 3 067 избирательных участков.
- Все 8 политических партий приняли участие в выборах (предыдущие выборы были бойкотированы СПТ и ДПТ).
- Руководство страны продемонстрировало свое намерение обеспечить прозрачность и открытость выборов. В своем ежегодном обращении к Маджлиси намояндагон 15 апреля 2009г. Президент Таджикистана пообещал, что парламентские выборы 2010г. будут свободными и прозрачными.

²¹ Ibid., с. 20-21.

Общие замечания

Национальными экспертами были отмечены следующие негативные факторы на последних парламентских выборах:

- Отсутствие единого Избирательного Кодекса нарушало прозрачность деятельности избирательных комиссий на всех уровнях. В день выборов одновременно применялись три разных закона. При этом Центральная Избирательная Комиссия отвечала за проведение выборов только на общенациональном уровне, в то время как местные выборы проводились местными органами исполнительной власти и были недостаточно справедливыми и прозрачными. Как указано в Итоговом отчете БДИПЧ/ОБСЕ, «одновременное проведение местных и парламентских выборов привело к путанице в отношении того, кому ОИК и УИК должны предоставлять свои итоговые протоколы о результатах парламентских выборов» (с.30).
- Представители общественных организаций не имели ни четкого обозначенного права, ни возможности наблюдать за выборами. (см. раздел «Наблюдение за выборами» выше)
- Участковые избирательные комиссии состояли из членов, назначенных главами муниципалитетов и районов без участия политических партий, они также вмешивались в избирательный процесс и на более низком уровне организации выборов. По данному пункту ЦКВР считает, что в соответствии с требованиями статьи 16 Конституционного закона Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан» участковая избирательная комиссия по выборам депутатов в Маджлиси намояндагон образуется окружной избирательной комиссией по выборам депутатов Маджлиси намояндагон по одномандатному избирательному округу не позднее, чем за 45 дней до выборов в составе не менее 5 и не более 19 человек, в том числе председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии. Местные органы власти не назначают членов участковых избирательных комиссий и не создают такие комиссии. В то же время, данный закон, являясь позитивным, не гарантирует того, что комиссии должны быть многопартийными и свободны от стороннего влияния.
- Относительно высокий избирательный залог был для многих граждан барьером, препятствующим осуществлению их пассивного избирательного права. Это право также было ограничено законодательным требованием о том, что кандидаты должны иметь высшее образование. По данному пункту основным аргументом ЦКВР является то, что наличие высшего образования является конституционной нормой. И эта практика довольно распространена в законодательствах многих стран. Основанием данной позиции является статья 49 Конституции Республики Таджикистан, которая гласит, что «каждый гражданин Республики Таджикистан, не моложе 25 лет и имеющий высшее образование, может быть избран депутатом

Маджлиси намояндагон». В Законе также указано, что «каждый гражданин Республики Таджикистан, не моложе 35 лет и имеющий высшее образование, может быть избран или назначен членом Маджлиси милли». Согласно ЦКВР Маджлиси намояндагон является постоянно действующим профессиональным Парламентом, основу деятельности которого составляют подготовка и принятие законов, соответствующих Конституции Республики Таджикистан и отвечающих международным стандартам. В связи с этим, наличие высшего образования является непременным условием избрания гражданина депутатом Маджлиси намояндагон. Депутат одновременно является субъектом права законодательной инициативы, следовательно, лицо, не имеющее высшего образования, не может принимать участия в подготовке и принятии законов и быть действительным народным представителем в высшем законодательном органе. К сожалению, данная позиция ЦКВР не принимает во внимание тот факт, что большое количество граждан, которые имеют досточный опыт и желание стать народным представителем, не имеют высшего образования. Более того, пункты о необходимости наличия высшего образования являются дискриминирующими по отношению к людям с ограниченными правами и привилегиями, таким как, например, женщинам.

- Процесс подсчета голосов также вызвал бурные дискуссии о справедливости и открытости выборов между их организаторами и участниками. Согласно статье 46 Конституционного закона Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан», «непосредственный подсчет голосов избирателей, выборщиков производится в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы члены избирательной комиссии имели к ним доступ. При этом должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии для присутствующих».

Представители меньшинств в политических партиях

В существующих в Таджикистане законах не содержится понятия «меньшинства». Наиболее многочисленным в Таджикистане является узбекское меньшинство, составляющее около 15,3% населения.²² Партийные списки, как правило, включают представителей меньшинств. Так, в первой сессии Маджлиси Оли (2000г.) приняли участие несколько представителей этнических меньшинств: Сергей Михайлович Павленко (НДПТ), русский, заместитель председателя Комитета по энергетике, промышленности, строительству и коммуникациям Маджлиси

²² ЦРУ, World Factbook: Таджикистан, данные на 2000г., см: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ti.html>

намояндагон Маджлиси Оли, а также Зульфия Анваровна Узокова (НДПТ), узбекской национальности, член Комитета по конституционной законности, законодательству и правам человека.

Верхняя палата парламента 2000г. включала следующих представителей национальных меньшинств: Абдукадир Эрматов, узбек, заместитель председателя Комитета по экономике и коммуникации Маджлиси милли; Идрис Шоджонов, киргиз, член Комитета по координации деятельности Маджлиси милли с Маджлиси намояндагон, по взаимодействию с исполнительной властью, общественными объединениями, СМИ и по межпарламентским связям; Нина Павловна Кравченко, русская, член Комитета Маджлиси милли по социальным вопросам, здравоохранению, науке, образованию, культуре и политике в отношении женщин и молодежи; Хамидулло Шералиевич Алишеров, узбек, член Комитета по координации деятельности Маджлиси милли с Маджлиси намояндагон, по взаимодействию с исполнительной властью, общественными объединениями, СМИ и по межпарламентским связям; и Ешбури Ешонкулов, узбек, член Комитета по координации деятельности Маджлиси милли с Маджлиси намояндагон, по взаимодействию с исполнительной властью, общественными объединениями, СМИ и по межпарламентским связям.

Парламент второго созыва (2005г.) также включал представителей национальных меньшинств, в том числе Зухракан Давлаталиеву, киргизской национальности, бывшего председателя района Джиргатал, депутата Маджлиси намояндагон; и Майрамбека Тойчиева, тоже киргиза, председателя района Мургаб, члена Маджлиси милли.

В наиболее недавно сформированном парламенте (2010г.) также присутствуют два представителя узбекского меньшинства: Ешбури Ешонкулов, член Комитета Маджлиси намояндагон и НДПТ; Максуда Саматова, член Комитета Маджлиси намояндагон и НДПТ. В Маджлиси милли 2010г. входят следующие представители меньшинств: Тиркаш Карабоев, узбек, член Комитета Маджлиси милли, и Ямилия Кенъекулова, киргиз, председатель Мургабского джамота. Что касается верхней палаты парламента, насчитывающей 34 парламентария, 25 из них избираются местными маджлисами на региональной основе, а одна четвертая часть членов Маджлиси мили назначается Президентом Республики Таджикистан; так, Тиркаш Карабоев и Джамила Кенджекулова были назначены Президентом. Таким образом, верхняя палата парламента включает двух представителей национальных меньшинств. Более того, каждый бывший Президент Республики Таджикистан является членом Маджлиси милли пожизненно, если он не откажется от использования этого права.

Избирательные списки остальных партий также включали представителей национальных меньшинств, однако, как и другие кандидаты от этих партий, они не были избраны в парламент по причине недостаточного количества набранных партией голосов. Для того, чтобы политические партии действительно стали участниками таджикской демократии, законодательство о политических партиях должно обеспечивать демократический и представительный характер внутреннего функционирования партий. Политические партии должны способствовать выражению гражданами политических взглядов. Согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, «хорошим примером для подражания может стать добровольное внесение партиями положений о национальных меньшинствах в свои программы» (§106). Кроме этого, в соответствии с положениями параграфа 138, могут также предприниматься меры для поддержания представительства меньшинств в политической сфере, например, «часто практикуются такие меры, как закрепление определенного числа мест в парламенте за представителями отдельных меньшинств».

Глава 4.

Финансирование политических партий

Тема финансирования политических партий является наиболее сложным элементом исследования деятельности политических партий в Таджикистане по причине недостаточности имеющейся информации и стремления представителей политических партий избежать открытых разговоров на эту тему. Отвечая на вопросы о финансировании, они лишь подчеркивают важность членских взносов для финансового развития партии, несмотря на важность понимания всех финансовых аспектов развития многопартийной демократии в Таджикистане. В соответствии с ст.12, §6 Закона о выборах в Маджлиси Оли, ЦКВР должна обеспечивать кандидатам равные условия для участия в избирательной кампании, а согласно международным стандартам, таким как Конвенция ООН против коррупции (UNCAC), государства должны принимать соответствующие меры с тем, чтобы «усилить прозрачность финансирования кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансирования политических партий.»²⁵ В то же время, согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, в частности, §159:

«Для выполнения своих основных функций в избирательный период и между выборами политические партии нуждаются в соответствующем финансировании. Регулирование финансирования политических партий играет чрезвычайно важную роль в предоставлении им необходимых гарантий независимости от излишнего влияния со стороны жертвователей средств, в создании равных возможностей для всех партий и в обеспечении прозрачности в области финансирования политической деятельности. Частные пожертвования партиям также являются одной из форм участия в политическом процессе. Поэтому законодателям необходимо попытаться

²⁵ Конвенция ООН против коррупции, ст. 7 (3).

найти равновесие между поощрением умеренных взносов на нужды политических партий и ограничением слишком крупных пожертвований».

Хотя в мировой практике встречаются различные формы и процедуры финансирования политических партий (в том числе, зависящие от количества полученных партией голосов или основанные на непосредственном государственном финансировании), в Таджикистане они пока не систематизированы и не сделаны транспарентными на основании соответствующего законодательства. В настоящее время в Таджикистане отсутствует системный или последовательный подход к законодательству о финансировании политической деятельности и избирательных кампаний. Основой регулирования политического финансирования в Таджикистане являются законы о выборах и о политических партиях, однако дальнейшее правовое регулирование, надзор и наблюдение за финансированием политических партий остаются, в целом, слабыми и непоследовательными. Прослеживается необходимость системного структурирования всех механизмов, способных регламентировать и ограничить частные пожертвования и источники финансирования избирательных кампаний в Таджикистане. В данном разделе Доклада будут рассмотрены основные вопросы политического финансирования, в том числе ограничения расходования политическими партиями финансовых средств, ограничения в отношении источников материальной поддержки и методы государственного финансирования партий и избирательных кампаний.

Государственное финансирование

Государственное финансирование политических партий может предоставляться как для проведения избирательных кампаний, так и для долгосрочной институционализации политических партий; кроме того, важно различать прямое и косвенное государственное финансирование. Косвенное финансирование дает политическим партиям или кандидатам возможность получения определенных услуг по сниженной цене или бесплатно.²⁴ В Таджикистане предусмотрена лишь возможность получения косвенного финансирования политическими партиями и финансирования индивидуальных кандидатов в парламент. В соответствии с ст.15 Закона о политических партиях, государственная поддержка политических партий включает предоставление равного доступа к государственным СМИ и равные возможности при проведении избирательных кампаний. Однако в данной статье ничего не говорится о специфических формах поддержки политических партий

²⁴ Marcin Walecki, "Practical Solution for Spending Limits," in Eds. Magnus Ohman and Hani Zainulbhai, "Political Finance Regulation: The Global Experience," IFES, 2009

со стороны государства, скорее, в ней просто содержится положение о равном доступе к государственным СМИ и предоставлении равных возможностей для избирательных кампаний. Кроме того, практика показывает, что государство не предоставляет финансирования политическим партиям, а также их аффилированным организациям (НПО, аналитические или правовые центры и т.д.). Согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, параграф 178:

«Законодательство должно недвусмысленным образом разрешать финансовую поддержку политическим партиям со стороны государства. Выделение государственных средств партиям часто рассматривается как неотъемлемая составляющая принципа равенства возможностей для всех кандидатов – особенно в тех случаях, когда государственное финансирование включает специальные меры, касающиеся женщин и представителей меньшинств. В странах, где партиям предоставляется такая финансовая помощь, соответствующее законодательство должно содержать четко изложенные положения, определяющие объем выделяемых средств, которые необходимо предоставлять партиям с соблюдением принципа объективности и беспристрастности.»

Таджикистан также ратифицировал Конвенцию Содружества Независимых Государств (СНГ) о стандартах демократических выборов, которая ясно закрепляет принцип справедливого и гласного финансирования выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций).²⁵

В настоящее время политические партии имеют доступ только к государственному банковскому счету, специально созданному для этой цели. Такой счет открывается на период избирательной кампании, с тем, чтобы желающие могли перечислять на него свои пожертвования политическим партиям, и за операциями по счету ведется постоянное наблюдение. Однако на практике партии редко получают средства с таких официальных счетов в правительственных банках, так как граждане, как правило, предпочитают не разглашать свои личные и финансовые данные. Кроме того, они часто не испытывают доверия к государственной финансовой системе.

²⁵ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. См: http://www.echr-base.ru/democratic_sng.jsp. Текст Конвенции на английском языке см.: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL\(2006\)031rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)031rev-e.pdf).

По словам представителей оппозиционных партий, опрошенных IFES в 2006г., на практике, счета, открытые в центральном банке, не используются для получения финансирования из-за негативных последствий, угрожающих потенциальным сторонникам, желающим оказать партии финансовую поддержку. Механизм обеспечения «транспарентности», требующий от политических партий предоставлять правительству информацию об источниках финансирования, на деле может использоваться для выявления лиц, участвующих в финансировании партии, и в дальнейшем применения к этим лицам тех или иных санкций. Репрессии могут принимать различные формы, от внезапного введения непомерных и «надуманных» налогов до отзыва лицензии на предпринимательскую деятельность и других более тонких способов заставить отказаться от оказания поддержки политическим партиям.

Избирательный залог

Избирательный залог установлен Законом о выборах Маджлиси Оли²⁶, и его размер исключительно велик, принимая во внимание экономические условия в Таджикистане²⁷. В настоящее время размер залога составляет 1100 евро, а на предыдущих выборах 2005г. он был равен 600 евро, что не способствует развитию духа сотрудничества между

²⁶ Согласно ст.32(1) Закона о выборах в Маджлиси Оли, «Кандидат в депутаты Маджлиси намояндагон до регистрации и после определения его соответствия требованиям Конституции и настоящему Закону окружной избирательной комиссией, из личных средств на счет Центральной комиссии по выборам и референдумам вносит избирательный залог в размере 200 (двести) показателей для расчетов. Избирательный залог кандидата в случае избрания его депутатом Маджлиси намояндагон возвращается ему. При отмене решения о регистрации кандидата или неизбрания его депутатом Маджлиси намояндагон избирательный залог не возвращается и перечисляется в республиканский бюджет. Политические партии, представляющие список кандидатов в депутаты Маджлиси намояндагон в единый общереспубликанский округ, после проверки соответствия кандидатов требованиям Конституции и настоящего Закона по требованию Центральной комиссии по выборам и референдумам, вносят на счет Центральной комиссии по выборам и референдумам соответственно на каждого из представленного кандидата избирательный залог из собственных средств в размере 200 (двести) показателей для расчетов. Избирательный залог возвращается политической партии в случае получения не менее пяти процентов голосов избирателей, участвующих в выборах. Во всех других случаях избирательный залог политической партии не возвращается и перечисляется в республиканский бюджет.

²⁷ «В прошлом БДИПЧ/ОБСЕ неоднократно рекомендовало снизить избирательный залог, и данный вопрос снова обсуждался в ходе [Оценочной Миссии] БДИПЧ/ОБСЕ. В настоящее время залог ... представляет собой для многих весьма значительную сумму. По словам представителей президентской Администрации, люди, не способные собрать такую сумму, возможно, и не должны становиться депутатами.» См.: ОБСЕ/БДИПЧ, «Отчет Оценочной Миссии-Республика Таджикистан, парламентские выборы, февраль 2010,» 4 декабря 2009г.

правительством и политическими партиями, особенно оппозиционными. Наоборот, залог препятствует участию политических партий в избирательном процессе и требует от партий значительных вложений в финансирование своих кандидатов.

В одномандатных округах залог возвращается только кандидатам, одержавшим победу на выборах. Партиям же залог возвращается только в том случае, если они наберут более 5% голосов в едином общереспубликанском избирательном округе. Такое требование о внесении избирательного залога, новое для избирательного закона, является непомерно строгим по местным стандартам и, с точки зрения всех политических партий, исключает многих кандидатов из предвыборной борьбы и ограничивает выбор избирателей. В недавних докладах IFES также подчеркивается, что избирательный залог снижает заинтересованность оппозиционных партий или независимых кандидатов в участии в выборах. Число кандидатов, которых партия может выдвигать, уменьшилось, в частности, в 2005г. (по сравнению с 2000г.). Согласно ЦКВР избирательный залог имеет широкое применение в мировой практике и предусмотрен законодательством большинства государств. ЦКВР Республики Таджикистан считает нецелесообразным снижение размера залога. Согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, параграф 143: «...Требование внесения избирательного залога допустимо, однако, если необходимая сумма слишком завышена, такое требование может рассматриваться как дискриминационное, так как в этом случае оно ограничивает право граждан, лишенных достаточных средств, баллотироваться на выборах. При этом речь идет о праве, защищенном юридическими документами о правах человека...»

Партийные группы в парламенте

В Таджикистане отсутствует практика предоставления специального государственного финансирования парламентским фракциям и группам, которое было бы функциональным эквивалентом поддержки политических партий. В соответствии со стандартами Совета Европы (Венецианская Комиссия, 2002г.), «все партии, представленные в парламенте, должны иметь право на государственное финансирование».²⁸ В целом, политические партии в Таджикистане нуждаются в средствах,

²⁸ “Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад,” Венецианская Комиссия. 30 октября 2002 года, Заключение № 190/2002, CDL-AD (2002) 23, стр. 40, доступный на [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.pdf)

чтобы эффективно и активно участвовать в управлении. Значение и роль политических партий в представительных органах Таджикистана подрывается отсутствием надлежащего и соразмерного финансирования. Способность партии быть представленной в парламенте могла бы служить индикатором минимального уровня поддержки населения и тем самым стать критерием распределения государственного финансирования для партий. В настоящее время в парламенте зарегистрирована только одна фракция (НДПТ). Если бы в Таджикистане государственное финансирование предоставлялось в зависимости от способности партии образовывать парламентские фракции, финансирование НДПТ расценивалось бы как прямая поддержка правящей партии и, соответственно, ещё больше ухудшило бы отношения между государством и политическими партиями. Тем не менее, согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, параграф 188, «Как минимум, определённое государственное финансирование должно быть доступно для всех партий, которые представлены в парламенте. Однако для продвижения политической многопартийности следует предоставлять государственное финансирование также тем партиям, которые не представлены в парламенте, с целью охвата всех партий, которые выставляют своих кандидатов на выборах и пользуются хотя бы некоторой поддержкой гражданского общества. Это особенно важно, когда дело идёт о новых партиях, которым необходимо дать возможность соперничать с уже существующими партиями.

Кандидаты на государственную должность

Если политические партии в Таджикистане не имеют права на получение государственного финансирования, то индивидуальные кандидаты, выдвинутые политическими партиями для участия в выборах, обычно получают финансовую поддержку от ЦКВР. На предшествующих выборах, например, в январе 2000г., ЦКВР предоставила каждой политической партии по 200 000 таджикских рублей (113 долларов) и по 40 000 таджикских рублей (23 доллара) каждому кандидату. Это вызвало протесты со стороны партий и кандидатов, которые утверждали, что такая незначительность этих сумм делала невозможным проведение масштабной избирательной кампании. ЦКВР была вынуждена разрешить партиям и кандидатам использовать их собственные средства для финансирования избирательной кампании. В ходе парламентских выборов 2010г. каждый кандидат получил 3000 сомони (приблизительно 500 евро). Это рассматривалось как попытка смягчить обязанность уплаты избирательного залога, хотя данная сумма составляет менее половины от размера залога. ЦКВР также приняла Положение, ограничивающее размер пожертвований, которые политические партии и отдельные кандидаты могут получать от частных лиц.

Льготы неденежного характера

Практика предоставления неденежных льгот, таких как использование принадлежащих государству помещений, правящей НДПТ (на национальном и местном уровне) в настоящее время является предметом споров в Таджикистане. Лидеры и представители других политических партий рассматривают данную практику (бесплатное предоставление помещений различным структурам НДПТ) как косвенную поддержку правящей партии. Многие партии требуют от государства тех же привилегий по использованию правительственных помещений бесплатно или за сниженную плату. Тем не менее, практика остается прежней. Политическим партиям обычно предоставляется бесплатное эфирное время в государственных СМИ в период избирательных кампаний, общенациональных мероприятий или для обсуждения особо важных вопросов (например, кампания по продаже населению акций Рогунской ГЭС с целью получения средств на её строительство).

Источники дохода и ограничения пожертвований

Политические партии Таджикистана имеют право принимать пожертвования в денежной или иной форме от физических лиц, предприятий, учреждений, общественных объединений, фондов и других неправительственных юридических лиц.

Однако партиям запрещается принимать пожертвования от:

- благотворительных и религиозных организаций;
- государственных предприятий и организаций, а также предприятий и организаций с участием государства;
- иностранных государств, граждан, предприятий и организаций;
- предприятий с участием иностранного капитала;
- анонимных лиц;
- политических партий, не входящих в объединение с партией, которой оказывается финансовая помощь²⁹.

Членские взносы являются лишь одним из источников финансирования политических партий, поскольку их размер обычно составляет около 1% ежемесячного дохода члена партии. Сопоставление партийных уставов (уставы всех партий содержатся в составленном ОБСЕ Справочнике по политическим партиям в Таджикистане) показывает, что НДПТ устанавливает членские взносы в размере 1%, СПТ – 3%, одновременно освобождая от уплаты членских взносов пенсионеров, студентов и других лиц, чей ежемесячный доход более, чем в 10 раз меньше МРОТ. Таким

²⁹ Ст.13 Закона о Политических Партиях.

образом, если политическая партия насчитывает в среднем 30 000 членов (во всех 8 партиях состоит приблизительно 240 000 человек), а средний доход составляет 100 сомони, средний членский взнос равняется 1 сомони (240 000 сомони членских взносов во всех политических партиях). По информации БДИПЧ/ОБСЕ, средняя заработная плата составляет 288 сомони.³⁰ В действительности, однако, средний заработок может быть ниже; кроме того, такой подсчет не совсем точен, поскольку он не учитывает:

- число безработных членов партии;
- систематическую неуплату членских взносов, которая является проблемой для всех политических партий;
- пожертвования от юридических лиц, общественных объединений и предприятий.

Кроме того, как было недавно отмечено экспертами по вопросам политических партий из Молдовы, «политические партии должны располагать необходимыми финансовыми средствами для осуществления их уставной деятельности, требующей денег и значительных ресурсов. Как показывает практика, одних членских взносов недостаточно для создания, поддержки и развития действительно сильных политических партий, особенно в обществах, переживающих переходный период [в экономике], где большая часть населения живет за гранью бедности»³¹.

В ст. 9 Закона о выборах закреплено ограничение размера финансовых пожертвований на проведение избирательной кампании кандидатов и политических партий. Например, индивидуальные кандидаты могут получать до 50 МРОТ от физических лиц и до 100 МРОТ от юридических лиц. Политическим партиям разрешается получать до 100 МРОТ от физических лиц и до 500 МРОТ от юридических лиц. Минимальный размер оплаты труда в настоящий момент составляет 80 сомони в месяц (менее 20 долларов). Для финансирования избирательных кампаний политическим партиям и кандидатам разрешено использовать исключительно средства, размещенные с разрешения ЦКВР на специальном банковском счете в Таджикистане. Максимальный размер избирательного фонда для кандидатов составляет 1500 МРОТ, а для партий – 30 000 МРОТ.

Закон Таджикистана о Политических Партиях не разрешает политическим партиям вести предпринимательскую деятельность. Тем не менее, на практике некоторые политические партии осуществляют издательскую деятельность, как для политических, так и для

³⁰ ОБСЕ/БДИПЧ, «Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами-Республика Таджикистан, парламентские выборы, 28 февраля 2010,» Варшава, 6 июля 2010, с.12.

³¹ Igor Munteanu, IDIS «Viitorul, «Political Parties Legislation in Moldova: Review and Recommendations for Reform,» 2010.

коммерческих целей. Внутренние партийные правила устанавливают различные механизмы расходования партийных средств (состоящих, в основном, из членских взносов). Например, устав КПТ предусматривает, что «членские взносы направляются на финансирование деятельности партийных организаций в следующих размерах: 25 процентов — первичным партийным организациям; 25 — райкомам, горкомам партии; 25 — региональным, областным комитетам; 25 — Центральному Комитету партии». Согласно Уставу ПИВТ, центральные партийные органы получают 50%. А Устав ДПТ разрешает местным партийным органам расходовать до 25% средств на их собственные нужды. Согласно разработанным БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий, § 163:

«Политические партии могут требовать уплаты членских взносов. С одной стороны, размер взносов не должен быть таким высоким, чтобы неоправданным способом ограничивать членство в партии, а с другой стороны, членские взносы являются законным источником финансирования партии. Законодателям следует также следить за тем, чтобы членские взносы не использовались для обхода ограничений на пожертвования. Это может быть достигнуто путём квалификации членских взносов как разновидности пожертвований.»

Наблюдение и контроль за деятельностью партий

В соответствии с законом, руководящий орган политической партии обязан ежегодно публиковать (обычно в государственном издании) финансовый отчет об источниках финансирования, размерах и целях расходования средств, полученных партией в течение года, партийной собственности и уплаченных налогах. Органы налогового контроля наделены правом проверять финансовую отчетность политических партий. С 2010г. финансовый отчет также должен содержать информацию о средствах, полученных отдельными партиями или кандидатами от физических и юридических лиц на проведение избирательной кампании.

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции, государства обязаны добросовестно прилагать усилия к тому, чтобы добиться большей транспарентности финансирования кандидатов и политических партий. Аналогичное требование содержится и в разработанных БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий (§201-206), указывающих, в частности, что «следует потребовать от политических партий, чтобы они предоставляли соответствующую финансовую отчетность уполномоченным органам как минимум раз в год, даже если при этом

партия не участвует ни в какой избирательной кампании. В таких сводных отчетах должны быть раскрыты поступления от жертвователей, а также должно содержаться объяснение всех расходов».

В настоящее время только правительственный Налоговый комитет наделен правом проверки финансовых отчетов политических партий. Как указывалось выше, в каждой партии есть контрольно-ревизионная комиссия, ежегодно осуществляющая проверку экономической и финансовой деятельности партии. В Министерстве юстиции создан специальный департамент по контролю за деятельностью политических партий. Помимо анализа ежегодных финансовых отчетов, представляемых партиями до 1 апреля каждого года, представители департамента имеют право посещать мероприятия, проводимые политическими партиями, и осуществлять контроль за соблюдением установленных процедур. Генеральный прокурор республики также наделен полномочиями по надзору за деятельностью политических партий.

ЧАСТЬ 1: ВЫВОДЫ

Дальнейшее укрепление многопартийной системы в Таджикистане требует внесения в существующий Закон о Политических партиях поправок и изменений, предусматривающих предоставление государственной поддержки всем политическим партиям, преодолевшим определенный процентный барьер, который рекомендуется установить на уровне 3%. В настоящее время в Таджикистане политическим партиям не предоставляется достаточной государственной финансовой поддержки. В случае изменения действующего законодательства предоставление такой поддержки могло бы способствовать увеличению числа партий, поскольку увеличение ресурсов и государственного финансирования партий неизбежно приводит к развитию политического плюрализма. Целенаправленная поддержка развитых политических партий, пользующихся поддержкой со стороны населения, могла бы способствовать укреплению сотрудничества между политическими партиями и гарантировать стабильное и прогрессивное развитие таджикского общества. Размер предоставляемой государством помощи в этом случае мог бы зависеть от количества голосов, полученных партией на выборах (например, 1 сомони за 1 голос на выборах в Маджлиси намояндагон). Разумеется, необходимо также предусмотреть максимальный размер государственной поддержки (до 60-65% голосов на партию), поскольку отсутствие такого предельного уровня может привести к дальнейшей фальсификации результатов выборов. В тоже время, государство, оказывая партиям поддержку, не должно вмешиваться в их деятельность. Для создания справедливой и конкурентной политической системы Таджикистану также необходим независимый орган по наблюдению и контролю за финансированием партий и избирательных кампаний.

ЧАСТЬ 2:
УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН
В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Глава 1.

Международная нормативно-правовая база и национальные условия для реализации политических прав женщин

История вопроса

Ратифицировав международные конвенции и договоры, Таджикистан взял на себя обязательства по выполнению основных стандартов в области прав человека, в том числе реализации гражданами политических прав вне зависимости от половой принадлежности. С середины 90-х гг. XX века в Таджикистане началась разработка и осуществление гендерной политики, направленной на создание условий для достижения гендерного равенства, в том числе на уровне принятия решений.

До этого, в советский период развитие гендерных отношений, как и в других республиках СССР, осуществлялось в основном директивными методами и, по сути, было направлено на эмансипацию женщин.³² В советский период женский вопрос был одной из самых важных государственных задач. Для привлечения женщин к учебе и ликвидации безграмотности в городах открывались женские клубы, где женщины могли получать знания и производственную квалификацию.

Женщины активно участвовали во всех сферах жизни общества. В конце 80-х гг. в Таджикистане 88 женщин были удостоены высокого

³² Термин «эмансипация» появился в середине XIX века и обозначал движение женщин за освобождение от зависимости и /или угнетения, отмену ограничений по признаку пола, стремление к правовому равенству полов. Цели такого рода движения направлены на изменение существующих социальных позиций: добиться равных прав в оплате труда, в получении образования и т.д.- Цит. По: Словарь гендерных терминов/Под ред. А.А. Денисовой. М., 2002.С.246.

звания Героя Социалистического Труда, свыше 19 тысяч женщин республики были награждены орденами и медалями СССР. Неслучайно, на Всемирной конференции ООН в июле 1975 г. в г. Мехико отмечался опыт решения вопросов равноправия женщин в СССР, особенно в среднеазиатских республиках, где за короткий срок женщины были освобождены от многовекового гнета, стали активными членами общества, вносили заметный вклад в развитие всех сфер народного хозяйства страны. Довольно высокое представительство женщин в государственных структурах (например, до одной трети депутатского корпуса) обеспечивалось квотированием партийными органами для них руководящих должностей, депутатских мандатов. По данным Всеобщей переписи населения в 1989 г., в Таджикской ССР женщины занимали 25,8% руководящих должностей. Тем не менее, следует отметить, что относительно высокий процент женщин, активно участвующих в общественной жизни в этот период, не означал автоматического усиления влияния женщин, в том числе в процессе принятия решений. Узость сферы политического соперничества также ограничивала возможности реального преодоления гендерного неравенства и разрешения других гендерно обусловленных вопросов, несмотря на заботу о повышении социального статуса женщин.

С 1989 г. в Таджикистане отмечается спад участия женщин в политике на разных уровнях власти, как центральных, так и местных. С одной стороны, это явилось прямым результатом упразднения квот для женщин на выборах в Верховный Совет республики 12 созыва, когда количество женщин депутатов сократилось до 3,9% и составило 9 из 230 всех депутатов. С другой стороны, первые годы независимости Таджикистана совпали с гражданской войной (1992-1997). Так, в 1995 г. доля женщин в парламенте страны составляла уже лишь 2,8%, а в местных представительных органах власти – 8,7%³³. В центральных органах государственного управления женщин было 3,3% среди первых лиц, 5,0% среди их заместителей и 19,4% среди руководителей структурных подразделений³⁴.

Как показывает анализ современной государственной политики и практики в этой области, гендерный диспаритет продолжает оставаться животрепещущим вопросом. Доминирование мужчин в сфере политики ведет к тому, что интересы женщин не принимаются в расчет. Это ослабляет их и без того неравноправное положение и не позволяет стране пересмотреть сложившиеся гендерные роли. Поэтому продвижение женщин на всех уровнях принятия решений на государственном уровне – это очень важный стратегический приоритет для Таджикистана.

³³ Гендерная статистика в Республике Таджикистан.- Душанбе, 1999.

³⁴ Цит. по: Таджикистан на пути к гендерному равенству. – Душанбе, 2004, С. 27.

Международные обязательства

Республика Таджикистан ратифицировала ряд международных конвенций и договоров, таких как Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (1993 г.), Конвенцию о политических правах женщин, Международный пакт по гражданским и политическим правам (1999 г.).

В соответствии с «Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин» (КЛДЖ) Правительство Республики Таджикистан обязано гарантировать своим гражданам не только равенство *де-юре*, но и равенство *де-факто*. Это включает в себя как конституционные гарантии, так и принятие соответствующего законодательства, запрещающего дискриминацию в отношении женщин в законодательстве и на практике.

В январе 2007 г. на очередной 37 сессии Комитета КЛДЖ ООН Республика Таджикистан представляла свой Национальный Доклад о выполнении КЛДЖ с момента ее ратификации. (1993-2006). Одновременно с ним был представлен Альтернативный доклад и рекомендации общественных организаций. В своем заключительном комментарии по Докладу Республики Таджикистан о выполнении отдельных статей Конвенции, члены данного Комитета отметили позитивные меры и шаги, предпринятые государством по вопросам достижения фактического равенства женщин и мужчин в период с 1993 по 2006 гг.

Комитетом также были разработаны и представлены рекомендации по улучшению ситуации в ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и защиты их прав в перспективе. Особое внимание было уделено тому, что в местном законодательстве не имеется ясной и четкой базы, или ссылки на временные специальные меры, в том числе использование квот для продвижения женщин в госструктуры и что страна не использовала временные специальные меры в качестве реализации общей политики в целях ускорения фактического равноправия между женщинами и мужчинами во всех сферах Конвенции.

Использование временных мер в соответствии со Статьей 4 «Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин»³⁵ способствовало бы росту представительства женщин на уровне принятия решений, но до настоящего времени этот вопрос остается проблематичным, как для государства, так и для других структур, включая политические партии.

Несмотря на закрепленный в Конституции Республики Таджикистан принцип равенства женщин и мужчин перед законом (Ст. 17), женщины не обладают в полной мере юридическим и фактическим равенством. Это объясняется отсутствием четкого определения дискриминации в конституции, а также механизмов реализации их прав на практике.

Политические принципы

Во исполнение международных обязательств, в Таджикистане были разработаны и приняты: Национальный План действий по повышению статуса и роли женщин на 1998-2005 гг., Указ Президента РТ «О повышении роли женщин в обществе» (1999 г.), «Государственная программа по обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин на 2001-2010 гг.», Закон РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностях их реализации» (2005 г.). В целях вовлечения и продвижения женщин в процессы принятия решений Постановлением Правительства 1 ноября 2006 года была принята Госпрограмма «Воспитание, подбор и расстановка руководящих кадров РТ из числа способных женщин и девушек на 2007-2016 годы». В 2007 г. в Национальную стратегию развития Таджикистана на период до 2015 года и Стратегию сокращения бедности на 2007-2009 годы были включены отдельные разделы «Обеспечение гендерного равенства». Постановлением Правительства РТ от 29 мая 2010 г. была утверждена «Национальная стратегия активизации женщин в Республике Таджикистан на 2011-2020 гг.», а также разработан план действий для ее реализации. Вместе взятые, они потенциально обеспечивают законодательную и программную базу, необходимую для реализации гендерной политики государства через соответствующие структуры государственной власти разного уровня – законодательной и исполнительной:

³⁵ КЛДЖ (CEDAW), Статья 4, «Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.»

1. **Национальный План действий** по повышению статуса и роли женщин на 1998-2005 гг.: целью этого Плана было повышение статуса и роли женщин и создание резерва кадров для выдвижения в структуры управления на гендерной основе.
2. В соответствии с **Указом Президента РТ «О повышении роли женщин в обществе»**, в целях обеспечения широкого участия женщин в общественной жизни и управлении государством, повышения социального статуса женщин и оздоровления национального генофонда, активизации роли женщин в укреплении нравственных основ, мира и единства, Правительству Республики Таджикистан, органам государственной власти и управления было поручено с учетом компетентности, профессиональных и деловых качеств женщин, назначать их на должности заместителей руководителей министерств, государственных комитетов, ведомств, учреждений, ассоциаций и компаний, концернов и корпораций, объединений, организаций и предприятий, областей, городов и районов, поселков и джамоатов, органов суда и прокуратуры, высших и средних учебных заведений и других образовательных учреждений, учреждений культуры и здравоохранения. При назначении, правительство должно принимать во внимание уровень компетентности и профессиональные и деловые качества женщин-кандидатов.

С реализацией этого указа, число женщин в руководящем составе всех уровней государственного управления резко увеличилось. Практически во всех районных, городских и областных хукуматах (исполкомах) заместителями председателей были назначены женщины. В целом в аппарате органов государственного управления численность женщин с 2001 по 2007 годы выросла на 13% и составила на конец 2007 г. 5,1 тыс. человек.³⁶ Однако Указ не способствовал назначению женщин на руководящие должности в государственных органах и ограничивал назначение женщин на должности в руководящих силовых структурах. Это дискриминировало женщин в их праве на равных условиях с мужчинами занимать руководящие посты в государственных органах. К примеру, до сих пор в правительстве Таджикистана нет ни одной женщины министра.

3. **Указ Правительства № 391** (от 8 августа 2001г.): На основании этого Указа была принята Государственная Программа «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин на 2001 – 2010 годы.» На реализацию этой программы в 2001-2009 годах государственный бюджет выделил 431 тысячу сомони (примерно 100 тысяч долларов).

³⁶ Оценка реализации Государственной Программы «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001-2010 годы по результатам общественного мониторинга. – Душанбе, 2009. С. 17.

Выполнение этой программы было поручено Комитету по делам женщин и семьи при Правительстве Таджикистана. Государственная программа включала в себя ряд мер, направленных на привлечение женщин к принятию решений:

- подготовка и выдвижение женщин – независимых кандидатов на выборах в органы законодательной власти;
- формирование резерва кадров из женщин на руководящие должности в органах исполнительной власти;
- разработка и реализация проекта «Подготовка и выдвижение женщин-лидеров»;
- использование мягкого квотирования в конкурсах на замещение должностей (обязательное представительство мужчин и женщин).

Главным показателем успешного выполнения Программы было достижение 30% представительства женщин в органах законодательной, судебной и исполнительной власти.³⁷ К сожалению, несмотря на реализацию целого ряда мероприятий и шагов по продвижению женщин, цель, состоящая в достижении 30% представительства женщин, поставленная в Государственной программе, не была достигнута. Кроме этого, проведенный мониторинг выполнения Государственной программы, осуществленный Коалицией общественных организаций «От равенства юридического – к равенству фактическому»³⁸ наряду с положительными моментами выявил ряд факторов, которые свидетельствуют о снижении удельного веса женщин в органах государственного управления с 29% до 27,5%, в то время как на республиканском уровне этот показатель сократился с 27,1% в 2001 году до 19,8% в 2007 году. В органах законодательной власти, в составе депутатов Маджлиси милли, Маджлиси намояндагон и Маджлиси Оли и Маджлисов народных депутатов РТ доля женщин не превышает в настоящее время 18%. Чем выше уровень государственной должности, тем меньше представлены женщины. Если среди руководителей структурных подразделений каждый третий руководитель – это женщина, то уже среди руководителей органов государственного управления женщины составляют только

³⁷ По мнению Экономического и Социального Совета ООН только тогда, когда в составе парламента той или иной страны больше 20% женщин, законодатели всерьез начинают разрабатывать законопроекты в интересах детей. И только тогда, когда их доля приближается к 30% женщин, появляются законы и государственные программы, отвечающие насущным интересам женщин. Платформа действий Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин. Стратегическая цель G: «Участие женщин в работе директивных органов и в процессе принятия решений», пункт 182. Цит. по: Гендерные аспекты государственного управления: Обзорное мини-исследование. – Б.: 2004. С. 11.

³⁸ Оценка реализации Государственной Программы «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Республике Таджикистан на 2001-2010 годы по результатам общественного мониторинга.- Душанбе, 2009.

5%. В местных органах власти и органах местного самоуправления среди руководителей также преобладают мужчины. Среди председателей областей нет ни одной женщины. Только 5,6% женщин назначены на должности председателей городов и районов. Среди председателей джамоатов женщины составляют около 21%.

4. **Законом «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» (2005 г.)** была создана законодательная основа для государственных гарантий не только для юридического равноправия мужчин и женщин в республике, но и для достижения фактического равноправия. В Законе впервые дано определение «дискриминации». В Статье 5 Закона РТ «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации» указывается, что «государство гарантирует равное участие мужчин и женщин в управлении государством и обеспечивает равное представительство мужчин и женщин в законодательной, исполнительной и судебной ветвях государственной власти через правовые, организационные и иные механизмы»³⁹. Однако механизмы реализации этого права до сих пор не разработаны.
5. **Статья 10 Закона о государственной службе (13 ноября 1998 г.)** обеспечивает равный доступ всех граждан к государственной службе. Однако Закон не предусматривает никаких специальных мер для повышения статуса женщин в государственных структурах, таких как предусмотренное законом квотирование или мягкое квотирование. Широко распространена практика прямого назначения на различные государственные должности снизу доверху Президентом Таджикистана.
6. **Отдельные разделы на тему обеспечения гендерного равенства Национальной стратегии развития (до 2015 г.) и Стратегии по снижению бедности на 2007-2009 гг.:** В 2007 годы вопросы гендерной политики стали частью долгосрочной и среднесрочной стратегии по социально-экономическому развитию страны.
7. **Государственный бюджет предусматривает финансирование реализации Государственной программы «Воспитание, подбор и назначение руководящих правительственных кадров из числа способных женщин и девушек» (2007-2016):** Планируется выплатить из государственного бюджета около 630 тысячи сомони (примерно 147 тысяч долларов). Правительство страны обязало местные *хукуматы* выделить дополнительные средства из бюджетов местных исполнительных органов государственной власти и привлечь внебюджетные источники. Вместе с тем, данная программа не имеет четкого и продуманного плана действий по подготовке и выдвижению женщин на руководящие должности. Не предусмотрено проведение мониторинга для отслеживания назначения женщин.

³⁹ Закон Республики Таджикистан «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации». Душанбе. 2005. С.16.

8. Национальный план действий на 2011-2015 гг.: для выполнения «Национальной стратегии активизации женщин в Республике Таджикистан (2011-2020), был разработан **Национальный план действий на 2011-2015 гг., который в настоящее время обсуждается на разных уровнях.**
9. **Статья 27 Конституции Таджикистана:** Граждане, достигшие 18-летнего возраста, имеют право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через своих представителей, т.е. имеют право избирать и быть избранными. В соответствии с Конституционным Законом Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан и о выборах депутатов в Маджлиси намояндагон», **выборы** проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при смешанной системе выборов, в которой не предусматриваются никакие квоты» (Ст.3).⁴⁰

Для обеспечения политических интересов женщин важным является введение соответствующих механизмов для практической реализации существующих положений национального законодательства. Хотя в области законодательства сделано уже многое, Таджикистан должен принять меры для практической реализации существующего законодательства. На этот факт обращает внимание и Комитет КЛДЖ ООН в своих рекомендациях №№ 17, 18, 25 и 26, которые непосредственно связаны с низкой возможностью таджикских женщин реализовать свои политические права и участвовать в политике. В данных рекомендациях особо указывается, что в таджикском законодательстве не имеется ясной и четкой базы, или ссылки на временные специальные меры. Комитет также выразил обеспокоенность низким представительством женщин в политических органах, особенно в национальном Парламенте.

Общественный Форум «Панорама» в рамках совместного проекта с Коалицией «Карат» провел оценку прогресса Таджикистана в реализации рекомендаций Комитета КЛДЖ ООН на 2007 – 2010 гг. Из 29 рекомендаций на сегодняшний день выполнена полностью 1, частично – 14,4 невозможно оценить в связи с недоступностью данных. Рекомендации №№ 17, 18, 25 и 26 непосредственно связаны с возможностью женщин реализовать свои политические права а три из них (17, 18 и 25) до сих пор не выполнены, рекомендация № 26 выполнена частично в части усиления контроля за семейным голосованием.

⁴⁰ Конституционный Закон Республики Таджикистан «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан». 2004 (принят 10 дек.1999 г., изм. 16 июля 2004 г.).

Глава 2.

Участие женщин в деятельности политических партий

Представительство женщин в политических партиях

Политические партии являются институтом по вовлечению граждан в процесс принятия решений. Многопартийная система, сформировавшаяся в Таджикистане, способствует более широкому участию женщин в деятельности политических партий и избирательном процессе. Однако возможности позитивных перемен в сфере гендерной политики на уровне принятия решений зависят от способности и готовности политических партий активно поддерживать вопросы гендерного равенства в обществе и предоставления женщинам наряду с мужчинами возможности на равных участвовать в партийной жизни.

Оценку участия женщин в деятельности политических партий можно провести по следующим показателям:

1. Соотношение женщин и мужчин в политических партиях
2. Соотношение женщин и мужчин в руководящих органах политических партий
3. Наличие гендерных аспектов в учредительных документах политических партий
4. Наличие гендерных вопросов в предвыборных программах политических партий

На основании отчётов, предоставленных центральными партийными органами, число женщин в составе членов партии составляет: ПИВТ

– 48%, ДПТ, СДПТ – 40%, НДПТ – 37%, КПТ, СПТ – более 30%, в АПТ и ПЭРТ мужчины составляют большинство членов партии.⁴¹

Как правило, политические партии, начинают заниматься выравниванием количества участия женщин и мужчин в своих составах накануне парламентских выборов с целью привлечения электората. После выборов соотношение мужчин и женщин обычно меняется в пользу мужчин. Как показывают результаты проведенного исследования, женщины Таджикистана слабо вовлечены в процессы принятия важных политических решений в политических партиях. Таблица 1 наглядно демонстрирует крайне низкий уровень представительства женщин в руководящих партийных органах высшего звена. Следовательно, женщины не могут оказывать реального воздействия на принятие значимых политических решений, в результате они значительно уступают мужчинам в том, что касается формирования программ и планов политических партий.

Таблица 1.

Количество женщин в составе руководящих органов политических партий Таджикистана.⁴²

Наименование руководящего органа партии	Количественный состав, человек	
	Всего	В том числе женщин
Президиум Центрального Исполнительного Комитета НДПТ	10	0
Президиум Центрального комитета КПТ	12	2/16,7%
Политический Совет ПИВТ	11	0
Президиум ДПТ	10	1/10%
Политический Совет СДПТ	14	2/14,3%
Центральный Исполнительный Комитет СПТ	-	-
Президиум ПЭРТ	8	0
Президиум АПТ	7	0

НДПТ регулярно отслеживает соотношение мужчин и женщин в руководящих органах. В составе ЦИК партии из 63 человек 23 женщины

⁴¹ Хизбҳои сиёсии Ҷумҳурии Тоҷикистон. Политические партии Республики Таджикистан. Political parties of the Republic of Tajikistan.- Душанбе: Изд. При финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Душанбе, 2006.

⁴² Хизбҳои сиёсии Ҷумҳурии Тоҷикистон. Политические партии Республики Таджикистан. Political parties of the Republic of Tajikistan.- Душанбе: Изд. При финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Душанбе, 2006.

(36,5%). Женщины возглавляют 720 первичных организаций партии (20,6%). В городах и районах 6 женщин являются председателями и 10 заместителями председателей исполнительных комитетов.

По информации СДПТ, 2 женщины являются заместителями Председателя партии, 4 женщины – членами Политического Совета и Центральной контрольно-ревизионной комиссии. Среди 49 председателей городских и районных организаций 13 женщин (26,5%).⁴³

Гендерные вопросы в уставах и программах политических партий

В 2009 г. депутатом Маджлиси намояндагон маджлиси Оли РТ Г.Р.Рабиевой был проведен анализ учредительных документов (уставов и программ) 8 зарегистрированных политических партий. По ее мнению, «партийные уставы выдержаны в гендерно-нейтральном стиле, поскольку непосредственно не затрагивают гендерные проблемы. Ни в одном партийном уставе нет, например, специального указания о продвижении женщин во властные структуры или обеспечении равного представительства женщин и мужчин в руководящих партийных органах».⁴⁴ Гендерный аспект непосредственно обозначен в уставе лишь одной партии – Социал-демократической – «Формировать общественное мнение и политическую волю граждан на эффективное использование социального и интеллектуального потенциала средств обеспечения гендерного равновесия в общественной и государственной жизни».⁴⁵

В уставах 3 партий – Демократической, Социал-демократической и Экономических реформ – в формулировке о членстве партии содержится указание на пол, как одной из характеристик по которой каждый может стать членом партии в равной мере наряду с расой, национальностью, языком, вероисповеданием, местом проживания и т.п. в соответствии со статьей 17 Конституции РТ.

В уставах НДПТ, КПТ, СДПТ, СПТ, АПТ, ПЭРТ закреплено положение о равноправии всех членов партии, в том числе избирать, быть избранными в руководящие органы партии; выдвигать и быть выдвинутым от партии кандидатом для избрания в представительные органы власти.

⁴³ Протокол заседания Женского дискуссионного клуба при ОО «Женщины-избиратели» от 19 февраля 2009 г. Г.Душанбе.

⁴⁴ Гендерные вопросы и политические партии. Автор-составитель: Рабиева Г.Р.-Душанбе, 2009.- С.62.

⁴⁵ Там же.- С. 62

Статья 17 Устава НДПТ предусматривает создание специальных структурных подразделений по работе с женщинами, в том числе комиссии по делам женщин. В Уставе ПИВТ среди задач партии в п.1.4. значится «повышение уровня политических и культурных знаний граждан, особенно женщин и молодежи, путем проведения политических мероприятий с целью их участия в политической деятельности и государственных делах».

За исключением НДПТ, в своих партийных программах политические партии отражают все аспекты демократического развития Таджикистана, делая акцент на росте благосостояния населения, меньше уделяя внимание вопросу о поднятии роли женщины во всех этих процессах.

В целом, гендерный компонент в программах партий практически отсутствует или находится на начальной стадии развития и выражен, в основном, в демографическом контексте, т.е. «защите материнства, детства, семьи».⁴⁶ Не нашли отражения в программных документах многих партий гендерные проблемы, стоящие сегодня на повестках дня на национальном и международном уровне. Это является следствием сложившегося традиционного подхода в таджикском обществе к гендерной культуре, определяющей специфические роли и отношения между мужчинами и женщинами. Кроме этого, многие женщины, являющиеся членами партий, кандидатами и депутатами, не высказываются на тему проблем, которые оказывают влияние именно на женщин, и не оказывают активной поддержки другим женщинам, которые участвуют в политической жизни. Поэтому женщины не выполняют роль советчиков или руководителей будущих поколений женщин – потенциальных политических лидеров.

Инициативы и стратегии по развитию способностей и потенциала женщин-членов политических партий

Поскольку задачи достижения гендерного равенства сформулированы в партийных документах в основном как касающиеся работы исключительно с женщинами, соответственно, в практической деятельности большинства партий работа с женщинами ведется в традиционалистском русле, как отдельное направление работы, которым занимается отдельное подразделение. В НДПТ этими вопросами занимается Комиссия по работе с женщинами, в деятельность которой входит организация и проведение встреч с депутатами, круглых столов и конференций по актуальным проблемам, школы лидерства для женщин,

⁴⁶ Там же, С. 72-73.

культурно-просветительские мероприятия. ПИВТ придает большое значение работе по вовлечению женщин в свои ряды и обучение их политической деятельности. Партия выпускает информационный бюллетень для женщин. Во время избирательных кампаний женщинам-кандидатам оказывается финансовая поддержка (ПИВТ оплачивает за них избирательный залог). Женщины, входящие в состав Верховного Президиума партии, проводят большую информационно-разъяснительную работу среди женщин.

НПО также оказывают влияние на внесение гендерных аспектов в партийную деятельность путём проведения дискуссионных клубов с участием представителей различных политических партий, проведения тренингов и организации семинаров.⁴⁷

Однако, женщины продолжают игнорировать в сфере принятия важных политических решений политическими партиями. В связи со слабостью положений уставов и программ, практическая деятельность партий в аспекте гендерного равенства концентрируется обычно не на поддержке соответствующей политики и разработке программ, а только на повышении участия женщин (кандидатов) в выборах в представительные органы.

Это подчеркивает необходимость целенаправленных инициатив по повышению участия женщин в политических процессах. Такие инициативы должны включать повышение потенциала женщин-членов политических партий с тем, чтобы они могли преобразовывать свои общие заботы, нужды и приоритеты в политические вопросы, а также приобретали навыки, необходимые для оказания влияния на политическую дискуссию.

За некоторыми исключениями (имея в виду женские комитеты, предусмотренные уставом НДПТ), в политических партиях отсутствуют официальные женские группы или отделы. С одной стороны, женские группы иногда используются для маргинализации женских вопросов и исключения их из партийной повестки дня. С другой стороны, при наличии должной организации и финансирования, женские группы могут стать инструментом развития политического опыта женщин и поиска политических решений общих проблем.

Аналогичным образом, до недавнего времени не наблюдалось также и межпартийных инициатив, например, групп или фракций, объединяющих членов разных партий для работы над вопросами гендерного

⁴⁷ Осуществленные проекты Национальной Ассоциации политологов (1998-1999), НПО «Традиции и современность» (1999-2001), ОО «Женщины и избиратели» и др.

равенства и политического участия женщин. Межпартийные инициативы могут создать ту стратегическую «критическую массу» голосов, необходимую для включения женских вопросов в партийную повестку дня в качестве приоритетов. Недавно такая межпартийная платформа была создана в ходе Семинара по человеческому измерению на тему «Роль политических партий в политическом процессе», организованного БДИПЧ/ОБСЕ в Варшаве 18-20 мая 2011г. В ходе Семинара женщины, представляющие 8 зарегистрированных в Таджикистане политических партий, создали эту платформу как средство борьбы за гендерное равенство в сфере политики. Платформа может стать механизмом, который позволит женщинам-членам политических партий оказывать давление на свои партии с тем, чтобы последние начали работу над гендерными вопросами, а также оказывали поддержку женщинам-членам политических партий, баллотирующимся на выборные должности.⁴⁸ Подобные инициативы могут создать важный форум, способный оказывать влияние на политическую повестку дня в сфере гендерного равенства на национальном, региональном и местном уровне как внутри политических партий, так и в ходе избирательных кампаний.

⁴⁸ См. пресс-релиз, опубликованный на сайте Бюро ОБСЕ в Таджикистане «В политике Таджикистана должно быть больше женщин, считают участники Семинара ОБСЕ в Варшаве», 20 мая 2011г.: <http://www.osce.org/tajikistan/77965>

Глава 3.

Участие женщин в парламентских выборах 2000, 2005, 2010 г.

10 декабря 1999 г. был принят закон «О выборах Маджлиси Оли Республики Таджикистан». В феврале 2000 г. прошли всенародные парламентские выборы и был избран первый профессиональный двухпалатный парламент – Маджлиси Оли, состоящий из Маджлиси намояндагон (нижняя палата) и Маджлиси милли (верхняя палата).

Количественный анализ участия женщин в выборах 2000 года в Таджикистане не зафиксировал тенденцию дискриминации по признаку пола. Так, из 287 кандидатов, выдвинувших свои кандидатуры по одномандатным округам, 29 составили женщины. Это чуть более 10% всех самовыдвиженцев. Мандат кандидата получили только 22 женщины из 214 кандидатов, что также составляет 10% от общего числа кандидатов. Женщины были избраны депутатами в 4 из 41 одномандатного округа, что составляет примерно 10%.

Регистрация кандидатов, финансирование политических партий и кандидатуры женщин

Выборы 2000 года показали, что наибольшего успеха достигли женщины, которых выдвинули политические партии. Все 7 женщин, выдвинувших свои кандидатуры по одномандатным округам, но не получивших мандат кандидата, были независимыми, то есть не имели поддержки ни от одной из 6 политических партий, принимавших активное участие в выборах. Однако, в целом, этот факт нельзя отнести к дискриминации по признаку пола. Среди мужчин-кандидатов аналогичный показатель не отличался большим отклонением.

В 2004 году в вышеупомянутый закон были внесены изменения и дополнения, в частности, был установлен избирательный залог.

«Кандидат в депутаты Маджлиси намояндагон до регистрации и после определения его соответствия требованиям Конституции и настоящему закону окружной избирательной комиссией, из личных средств на счет Центральной комиссии по выборам и референдумам вносит избирательный залог в размере 200 (двести) минимальных заработных плат. Политические партии, представляющие список кандидатов в депутаты Маджлиси намояндагон в единый общереспубликанский округ вносят на счет Центральной комиссии по выборам и референдумам соответственно на каждого из представленного кандидата избирательный залог из собственных средств в размере 200 минимальных заработных плат» (Ст. 32. Прим.1).⁴⁹

Это означало, что, фактически, в условиях низкого прожиточного уровня жизни населения, половина которого находится за чертой бедности, был введен имущественный ценз, отсекающий от права быть избранным в парламент страны подавляющего большинства образованных людей, включая женщин, имеющих, как известно меньшие доходы по сравнению с мужчинами. К этому следует добавить и то обстоятельство, что избирательный залог возвращается к кандидату только в случае его избрания депутатом Маджлиси намояндагон, а политическим партиям в случае получения не менее пяти процентов голосов избирателей, участвующих в выборах. Помимо этого, в соответствии с новыми дополнениями, требуются дополнительные документы для регистрации кандидатов, такие как медицинская справка, свидетельствующая о психическом состоянии здоровья (Ст. 35), что, по мнению многих экспертов, не только нарушает права человека, но и оскорбительно для граждан и депутатов. В целом, многие внесенные поправки существенно ограничили конкурентную борьбу за места в парламенте и равные возможности для граждан республики быть избранными в парламент.

Данные положения являются особенно несоразмерными в условиях отсутствия справедливой системы государственного финансирования политических партий. Разработанные ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссией Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий содержат развернутый перечень требований к государственному финансированию политических партий, и в том числе женщин-кандидатов. В Руководящих принципах указывается, что *«выделение государственных средств партиям часто рассматривается как неотъемлемая составляющая принципа равенства возможностей для всех кандидатов – особенно в тех случаях, когда государственное финансирование включает специальные меры, касающиеся женщин и представителей меньшинств».*

⁴⁹ Гендерные вопросы и политические партии. Автор-составитель: Рабиева Г.Р.-Душанбе, 2009.- С. 88.

При отсутствии прямого государственного финансирования политических партий партии могут самостоятельно поддерживать женщин-кандидатов путем оплаты за них избирательного залога (как это практикуется в ПИВТ). Кроме того, согласно положениям параграфа 180 Руководящих принципов, государство может оказывать женщинам-кандидатам и нефинансовую поддержку:

Для активизации участия женщин в выборах государство может предусмотреть создание условий для бесплатного присмотра за детьми или принятие других мер такого же рода, а также внедрение механизмов целевого финансирования для поддержки кандидатов, обремененных семейными обязанностями. Подобные нетрадиционные формы натуральной помощи могут оказаться необходимыми для обеспечения полноценного участия женщин в политической жизни.⁵⁰

Назначение женщин-кандидатов

Накануне выборов 2005 г., в НДПТ из 100 455 членов партии женщины составляли 33151, на парламентские выборы всего на партийном съезде было выдвинуто 22 кандидата (один кандидат в дальнейшем снял свою кандидатуру), из них 8 женщин. В состав КПТ входили 55000 человек, свыше 20% из них составляли женщины, в кандидаты в депутаты было выдвинуто 10 человек, из них – 2 женщины. СДПТ состояло из 5200 членов. Выдвинуто было 21 кандидат, 5 из них – женщины. В ПИВТ свыше 22000 членов, женщин – более 40 %. Всего было выдвинуто 21 кандидат, из них 2 женщины. В ДПТ более 4000 членов партии, всего было выдвинуто 17 человек, из них – 3 женщины.⁵¹

⁵⁰ Статья 180 Руководящих принципов регулирования деятельности политических партий: «Другие формы государственной поддержки», с. 70

⁵¹ Таджикистан: парламентские выборы 2005 г. Сборник по выборам.- Душанбе. 2004. С.36.

Таблица 2.
Назначение женщин кандидатами в депутаты Маджлиси намояндагон по партийным спискам

Партии	Выборы 2000 года			Выборы 2005 года		
	Всего кандидатов по партийному списку	В том числе женщин	в %	Всего кандидатов по партийному списку	В том числе женщин	в %
НДПТ	21	6	28,6	21	8	38,0
ПИВТ	15	4	26,7	15	2	13,3
КПТ	20	2	10,0	9	2	30,0
СПТ	18	2	11,1	5	1	20,0
ДПТ	19	1	5,3	4	1	25,0
Адолатхох	15	1	6,7	-	-	-
СДПТ	-	-	-	7	3	42,8
	108	16	14,8	61	17	27,8

Таблица 3.
Назначение женщин кандидатами в депутаты Маджлиси намояндагон по партийным спискам до и после регистрации кандидатов

Партии	Предварительные данные (на 23 декабря 2004 г.)			Окончательные данные Центральной избирательной комиссии (на 25 февраля 2005 г.)		
	Всего кандидатов по партийному списку	В том числе женщин	в %	Всего кандидатов по партийному списку	В том числе женщин	в %
НДПТ	22	8	36,4	21	8	38,0
ПИВТ	21	2	9,5	15	2	13,3
КПТ	10	3	30,0	9	2	30,0
СПТ	12	3	25,0	5	1	20,0
ДПТ	17	3	17,6	4	1	25,0
Адолатхох	-	-	-	-	-	-
СДПТ	21	5	23,8	7	3	42,8
	103	19	18,4	61	17	27,8

Важным результатом для успеха женщин на выборах 2005 г., как и в 2000 г., было месторасположение (номер) женщин-кандидатов в списках политических партий. (См. Таб. 4). В соответствии с Законом о выборах Маджлиси Оли никакие квоты не предусмотрены, в уставах политических партий квоты также официально не введены, по сравнению с другими странами, где такая законодательная практика существует.⁵² Каждая партия в Таджикистане действует по своему усмотрению, как видно, из данных таблиц 4-5. Ни в одной из партий женщина не была поставлена на первую позицию в выдвигаемом списке кандидатов, не соблюдался также принцип равного сбалансированного представительства мужчин и женщин, особенно в начале партийного списка.

Таблица 4.
Номера женщин-кандидатов в партийных списках

	По данным на 23 декабря 2004 г.	По данным на 25 февраля 2005 г.
НДПТ	3, 8, 11, 13, 15, 17, 18, 20	3, 8, 11, 12, 14, 16, 17, 19
ПИВТ	10, 13	10, 12
КПТ	7, 9, 10	8, 9
СПТ	3, 5, 8	4
ДПТ	7, 10, 17	4
СДПТ	5, 7, 8, 19, 21	3, 4, 5

Высокий избирательный залог, требуемый для регистрации кандидатов а также надежды партий на победу в выборах (прохождение необходимого 5% барьера) привело к значительному снижению числа кандидатов, по партийным спискам, за исключением НДПТ. Общее количество женщин-кандидатов также сократилось, хотя, в процентном отношении, количество выдвигаемых партиями женщин увеличилось во всех партиях, кроме КПТ. (См. Таб. 5).

⁵² Швеция – партийные квоты и 40% представительство обоих полов в руководящих органах с 1994 г.; Дания – политические партии гарантируют 40% партийных мест женщинам с 1980 г.; Бельгия – законодательная квота с 2002 г. – на первых выборах после принятия закона 3 первые позиции в партийных списках не могут принадлежать представителям одного пола, со следующих выборов – это касается уже 2 первых позиций; Германия – 40-50% партийные квоты с 1986 г.

Таблица 5.

Номера женщин-кандидатов в партийных списках на парламентских выборах 2000 и 2005 гг.

	Выборы 2000 года	Выборы 2005 года
НДПТ	3, 7, 10, 16, 18, 21	3, 8, 11, 12, 14, 16, 17, 19
ПИВТ	7, 8, 14, 15	10, 12
КПТ	6, 13	8, 9
СПТ	4, 9	4
ДПТ	12	4
Адолатхох	6	-
СДПТ	-	3, 4, 5

Из 209 человек, подавших заявки на участие в выборах по одномандатным округам, из которых 21 женщина (из них 10 – от политических партий, 11 – самовыдвиженцы), было зарегистрировано 168 кандидатов, в том числе 17 женщин (10%). В выборах приняли участие 135 кандидатов в депутаты, в том числе 17 женщин (12,5%). По данным Центризбиркома Таджикистана, большинство во вновь избранном парламенте⁵³ получила правящая Народно-демократическая партия (НДПТ) страны. Она получила 17 мест (74,9%) по партийным и 32 места по одномандатным округам. Четыре места в нижней палате парламента Таджикистана (Маджлиси намояндагон) получила Компартия – 13,64% (три по партийному списку – одно по одномандатному округу), два – партия Исламского возрождения Таджикистана, – 8,94%. Из избранных депутатов – 11 женщин, все члены НДПТ. Кроме того, депутатами стали пять беспартийных кандидатов-самовыдвиженцев. Три партии, не преодолевшие 5% барьер, не будут представлены в парламенте – это Демпартия – 1,73%, Социал-демократическая – 0,5% и Социалистическая – 0,3%.

На парламентских выборах 2005 года среди кандидатов в депутаты всего было выдвинуто 34 женщины, что составило около 15% от общего

⁵³ В стране и за ее пределами были организованы 2953 избирательных участка, число зарегистрированных избирателей составило 3.132.072 человека, в выборах приняли участие 2.900.426 избирателей – 92,6% общего числа. В выборах участвовали шесть политических партий – Народно-демократическая партия, Коммунистическая партия, Партия Исламского возрождения, Социал-демократическая партия, Демократическая партия, Социалистическая партия. За выборами наблюдали 445 международных наблюдателей, 209 из СНГ, 166 из ОБСЕ, и 12 тысяч национальных наблюдателей.

числа. Из них 17 человек было выдвинуто по партийным спискам (27,9% от общего числа кандидатов) и 17 человек по одномандатным округам (10% от общего числа кандидатов). Как и на прошлых выборах, наибольшего успеха добились женщины, выдвинутые Народно-демократической партией Таджикистана как по партийным спискам (7 чел.), так и в одномандатных округах (4 чел.). Из других партий ни одна женщина не прошла в парламент. В процентном соотношении женщины среди депутатов Маджлиси намояндагон составили 17%. Женщины были избраны депутатами в 4 из 41 одномандатного округа, что составило 10%.

24 марта 2005 состоялись также выборы в Маджлиси милли – верхнюю палату парламента. 4 депутата (12%) из выбранных 33 депутатов были женщинами. Таким образом, суммируя результаты выборов в обеих палатах Маджлиси Оли (парламента РТ), женщины составили 15,6%.

Таблица 6.

Состав депутатов различного уровня в разрезе пола различных созывов. (2005 год)

	Человек		Удельный вес женщин, в %	
	Мужчины	Женщины	2000 год	2005 года
Маджлиси милли	30	4	11,7	11,8
Маджлиси намояндагон	52	11	12,7%	17,5
Маджлиси народных депутатов – областные	156	34	11,6	17,9
Маджлиси народных депутатов – городские	563	93	15,4	14,2
Маджлиси народных депутатов – районные	1578	291	11,4	15,6

В целом, по сравнению с выборами 2000 г., в результате внесенных в Закон о выборах Маджлиси Оли изменений и дополнений, сократилось общее количество кандидатов для участия в выборах, как по партийным (со 108 кандидатов в 2006 г. до 61 – в 2005 г., так и по одномандатным округам (214:135), в том числе уменьшилось и количество женщин по одномандатным округам с 29 (2000 г.) до 17 (2005 г.). Но открытой дискриминации по признаку пола не было зафиксировано. Наоборот, женщины добились лучших результатов на выборах 2005 г., особенно те, которых выдвинула НДПТ. Что касается женщин-кандидатов, выдвинутых от других политических партий и независимых кандидатов, то, как и в прошлые выборы, они потерпели неудачу, но это не означает дискриминации по признаку пола. Здесь имеют место другие

причины, связанные с политическими факторами и внутрипартийной борьбой.

По результатам исследования «От равенства юридического – к равенству фактическому», проведенного Коалицией НПО, на парламентских выборах 2010 г. «наблюдается увеличение количества женщин с 34 до 37 среди общего числа зарегистрированных кандидатов в парламент по партийным спискам и одномандатным округам, по сравнению с выборами 2005 года. Из них 15 кандидатов выдвинуто по партийным спискам и 22 – по одномандатным округам. Опубликованные данные фиксируют, что наибольшее число женщин выдвинуто от Народно-демократической партии – 13 человек. От Партии исламского возрождения Таджикистана выдвинуто 7 женщин, по 2 женщины от Коммунистической партии Таджикистана, Партии экономических реформ Таджикистана и Социал-демократической партии Таджикистана, по 1 женщине – от Социалистической партии Таджикистана и Аграрной партии. От Демократической партии Таджикистана не выдвинута ни одна кандидатура женщин. Путем самовыдвижения кандидатами в депутаты зарегистрированы 9 женщин, из которых 1 – член Народно-демократической партии и 1 – член Аграрной партии Таджикистана. (См. Таб.7)

Таблица 7.

Представительство женщин среди зарегистрированных кандидатов в депутаты в Маджлиси намоёндагон Маджлиси Оли (2010 год)

Политические партии	Всего Кандидатов	Доля кандидатов-женщин	Из них: всего кандидатов		Из них количество женщин	
			По партийным спискам	По Одномандатным округам	По партийным спискам	По Одномандатным округам
Народно-демократическая партия Таджикистана	72	13 – 18,1%	22	50	6	7
Партия исламского возрождения Таджикистана	39	7 – 17,9%	20	19	4	3
Компартия Таджикистана	19	2 – 10,5%	9	10	1	1
Аграрная партия Таджикистана	12	1 – 8,3%	6	6	1	-
Партия экономического развития Таджикистана	14	2 – 14,3%	4	10	-	2
Социалистическая партия Таджикистана	3	1 – 33,3%	3	-	1	-
Социал-демократическая партия Таджикистана	9	2 – 22,2%	7	2	2	-
Демократическая партия Таджикистана	3	-	2	1	-	-
Самовыдвижение	77	9 – 11,7%	-	77	-	9

248	37 – 14,9%	73	175	15 – 20,5%	22 – 12,6%
-----	------------	----	-----	------------	---------------

Ни одна партия не вышла на запланированный 30% уровень представительства женщин среди общего числа кандидатов», т.е. не достигла глобальной цели, установленной ООН для минимального представительства женщин на уровне принятия решений.⁵⁴ В настоящее время гендерный паритет установлен на уровне 40 – 60%.

По результатам парламентских выборов (2010 г.) «всего 15 женщин из 73 кандидатов (21%), зарегистрированных по партийным спискам, соревновались за получение мандата из 22 возможных. В 41 одномандатном избирательном округе среди 129 кандидатов было 17 женщин (13%). Среди 63 избранных кандидатов – 13 женщин (20.6%). Семь по одномандатным округам и шесть по партийным спискам. Все избранные женщины из НДПТ»⁵⁵. Проанализированные выше данные показывают зависимость числа женщин, выдвигаемых для участия в выборах политическими партиями, от внутрипартийных процедур выдвижения и выбора кандидатов. Положения параграфа 113 Руководящих принципов по законодательству о политических партиях 2010г., разработанных Венецианской Комиссией и БДИПЧ/ОБСЕ, подчеркивают важность назначения кандидатов и выбора процедур для назначения женщин-кандидатов а также обращают внимание на то, что:

Признавая тот факт, что при подборе кандидатов и определении их места в избирательных списках главную роль зачастую играют закрытые сообщества и налаженные связи признанных политиков, необходимы ясные и транспарентные критерии отбора кандидатов, с тем чтобы и недавно принятые члены партии (включая женщин и представителей меньшинств) были допущены к партийным постам, на уровне которых осуществляется процесс подготовки и принятия решений. Рекомендуются также обеспечить сбалансированное представительство мужчин и женщин в партийных органах, отвечающих за кадровую политику и выдвижение кандидатов на выборах.

Кроме того, ввиду важности политических партий для успешного избрания женщин на выборные должности, следует поощрять партии принимать внутрипартийные меры для увеличения числа женщин-кандидатов. В условиях отсутствия законодательно установленных гендерных квот, введение политическими партиями внутренних

⁵⁴ Пекинская Декларация и Платформа действий: Четвертая Всемирная Конференция по положению женщин. Китай, 4-15 сентября 1995г. Источник: http://www.unifem.org/gender_issues/democratic_governance/facts_figures.php

⁵⁵ ОБСЕ/БДИПЧ, “Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами-Республика Таджикистан, парламентские выборы, 28 февраля 2010,” Варшава, 6 июля 2010. – http://www.osce.org/documents/odihr/2010/07/45213_ru.pdf

добровольных квот является эффективным средством увеличения числа женщин, выдвигаемых для участия в выборах. В параграфе 109 Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий 2010г., разработанных Венецианской Комиссией и БДИПЧ/ОБСЕ, подчеркивается, что такие меры не должны считаться дискриминационными. Напротив, «введение добровольных квот является образцовой мерой со стороны таких партий и должно рассматриваться позитивно», как средство укрепления равенства возможностей. Добровольные квоты также могут применяться в руководящих органах, комиссиях по выдвижению/отбору кандидатов для увеличения числа женщин, участвующих в управлении, принятии решений и лидерстве.

Государство и инициативы политических партий по увеличению числа женщин-кандидатов

Проведение избирательной кампании 2010 г. по выборам в Маджлиси намояндагон и местные маджлисы народных депутатов имело свои особенности по усилению внимания государственных органов к участию женщин в выборах. Влияние приоритетов государственной политики гендерного равенства на политические партии не следует недооценивать: давление «сверху» может побуждать политические партии уделять больше внимания женщинам как членам партии, как лидерам и как кандидатам на выборные должности. Так, например, на городской конференции НДП Таджикистана в г. Душанбе среди других вопросов ставился вопрос о решении проблемы гендерного равенства и увеличении представительства женщин в городском и районных маджлисах до 30% и выше в ходе выборов. По инициативе НДП Таджикистана кандидатами в народные депутаты местных маджлисов (городского и районных) по городу Душанбе были выдвинуты 6 представительниц женских общественных организаций, не являющихся членами партии, но активно занимающихся решением женских проблем в различных сферах жизнедеятельности общества – правовой, образовательной, медицинской и др.

Новой и позитивной чертой последних парламентских выборов стало наличие среди зарегистрированных кандидатов в депутаты Маджлиси намояндагон, областные, городские и районные маджлисы народных депутатов представителей НПО, в том числе 10 членов Коалиции общественных организаций «От равенства юридического – к равенству фактическому», из них 6 человек по г. Душанбе. (См. Таб. 8). Поскольку в Таджикистане женщины принимают активное участие в деятельности общественных организаций, это изменение является позитивным. При правильном подходе из тех навыков, которые женщины приобретают в ходе работы в секторе гражданского общества, могут формироваться навыки, важные для участия в политической жизни.

Таблица 8.

Представительство женщин среди зарегистрированных кандидатов в депутаты в Маджлис народных депутатов г. Душанбе и районные Маджлисы народных депутатов г. Душанбе (2010 год)

Городской/районный Маджлис	Всего выдвинуто Кандидатов	Из них женщин – кандидатов	
		Кол-во человек	Процент
Городской Маджлис народных депутатов	199	44	22,1%
Районный Маджлис народных депутатов, Шомансур	85	29	34%
Районный Маджлис народных депутатов, Сомони	75	24	32%
Районный Маджлис народных депутатов, Фирдавси	72	22	30,6%
Районный Маджлис народных депутатов, Сино	110	27	24,5%

Как показывают итоги парламентских выборов, у большинства партий нет ощутимых и заметных результатов работы с женщинами и стремления к достижению фактического гендерного равенства в сфере принятия решений. На бумаге остаются многие заявленные в предвыборных программах обязательства поддержки женщин, защиты их прав и повышения правового сознания. В основном, партии руководствуются позицией – сначала добиться власти, а потом осуществлять поставленные задачи, хотя вернее было бы обратное – претворять в жизнь объявленные действия и тем самым завоевывать доверие избирателей. Вместе с тем, следует признать, что не у всех партий имеются в наличии людские и финансовые ресурсы для осуществления комплексных мер, содействующих гендерному равенству. Кроме того, партии не имеют пока достаточно весомых стимулов для активного включения женщин в партийные избирательные списки и выдвижения на руководящие должности в самой организации. А может быть просто лидерам политических партий не хватает политической воли для осуществления таких перемен. Тем не менее, в данном Докладе предлагается ряд инициатив, которые могут быть приняты политическими партиями с целью укрепления политического участия женщин.

ЧАСТЬ 2: ВЫВОДЫ

Основными факторами, влияющими на представительство женщин в политике в Таджикистане, включая их участие в деятельности политических партий и выборах в представительные органы власти, являются следующие:

- доминирование мужчин в политических структурах и скрытая дискриминация в распределении мужских и женских ролей на уровне принятия и исполнения решений,
- низкий уровень гендерного общественного сознания,
- недостаток поддержки со стороны политических партий и СМИ, –
- недостаточно развитые связи государственных структур с различными общественными организациями,
- недостаточная нормативная база для обеспечения участия женщин в принятии решений, особенно отсутствие механизмов реализации и мониторинга,
- слабость или даже отсутствие системы подготовки кадров из числа женщин, и
- дискриминационные ценности и стереотипы, применяемые женщинами к себе и к другим женщинам, что подрывает возможности для проявления солидарности, поддержки и совместной борьбы.

Чтобы истинное равноправие стало реальностью для женщин, одной из главных стратегических целей должно быть достижение участия женщин в деятельности органов власти наравне с мужчинами. Исключение женщин из процесса выработки политики и принятия решений лишает их возможности продвигать и отстаивать свои интересы в тех областях развития, где доминируют мужчины.

Часть 3. Рекомендации

1. Нормативная база и регулирование деятельности политических партий в Таджикистане

- а. Предотвратить монополизацию власти в парламенте путем снижения избирательного барьера с 5 до 3% для допуска в парламент других партий.
- б. Внутренние партийные правила должны гарантировать всем членам партии право участия во внутренних дискуссиях и в процессе принятия решений.

2. Организационная структура политических партий

- а. Следует внести изменения в уставы политических партий с целью включения положения о том, что одно лицо не может занимать должность партийного лидера больше двух парламентских сроков. Это положение позволит обеспечить демократичность внутрипартийного функционирования и транспарентность принятия решений внутри партий.

3. Избирательный процесс и парламентская деятельность политических партий

- а. Разработать единый Избирательный Кодекс Таджикистана, который должен включать положения: о наделении ЦКВР полномочиями по организации и наблюдению всех выборов в Таджикистане; об обязательном присутствии представителей всех политических партий в составе всех избирательных комиссий на трех уровнях;⁵⁶ о наделении общественных организаций правом наблюдения за выборами; о снижении влияния местных властей на избирательный процесс. Органы по организации выборов должны соответствовать принципам паритета, нейтральности и компетентности.
- б. Необходимо перейти от системы негативного голосования к системе позитивного голосования («негативное преференциальное голосование» – это процедура мажоритарного голосования, при которой избиратели вместо того, чтобы поставить галочку напротив фамилии кандидата или названия партии, которым отдается предпочтение, должны вычеркнуть из списка всех кандидатов или партии, которым они не желают отдавать голоса, за исключением единственного кандидата или партии, за которых они голосуют. «Негативное голосование» должно быть заменено более распространенной процедурой,

⁵⁶ Три уровня включают ЦКВР, районные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии.

когда избиратели указывают в бюллетене только кандидата или партию, за которых они голосуют).

- в. Значительно снизить размер избирательного залога. Слишком высокий денежный залог является дискриминационным, поскольку ограничивает право на участие в выборах граждан, не располагающих достаточными финансовыми средствами. Рекомендуется шире использовать условия недежного характера при регистрации кандидатов и партий для участия в выборах.
- г. Разрешить баллотироваться лицам, не имеющим высшего образования.
- г. Подсчет голосов и подведение итогов должны осуществляться в присутствии по крайней мере трех национальных наблюдателей, которым должны выдаваться для заполнения протоколы подсчета голосов.

4. Финансирование политических партий и обеспечение контроля за их деятельностью

- а. Государство должно оказывать финансовую поддержку политическим партиям, набравшим не менее 3% голосов по итогам общенационального голосования на выборах в Маджлиси Оли. Система распределения средств между политическими партиями должна поддерживать плюрализм и применяться на достаточно ранней стадии избирательного процесса и цикла с тем, чтобы обеспечить партиям равные возможности на протяжении всей избирательной кампании
- б. Рассмотреть возможность предоставления принадлежащих государству помещений на льготных условиях всем политическим партиям. Это стало бы формой косвенной государственной поддержки или финансирования политических партий со стороны таджикского правительства. Данная поддержка, однако, должна предоставляться на основе принципа равенства возможностей для всех партий и кандидатов в Таджикистане.
- в. Следует внести изменения в существующий Закон о политических партиях для введения положения, позволяющего сформировать независимый орган по регулированию финансирования политических партий. Этот орган должен отвечать требованиям паритета, нейтральности и компетентности.
- д. В Таджикистане необходимо проводить независимый мониторинг и контроль за финансированием политических партий и избирательных кампаний. Такой мониторинг должен включать независимый надзор за отчетностью политических партий и за их расходами на избирательную кампанию.

5. Участие женщин в общественной и политической жизни

- а. Укрепление внутрипартийной демократии может способствовать политическому участию женщин в качестве членов партии, руководителей и кандидатов на государственные посты. Во всех партийных уставах должен быть закреплён принцип равенства возможностей для мужчин и женщин. Одним из приоритетов политических партий должно стать создание ясных и транспарентных процедур выдвижения и отбора кандидатов как для принятия женщин в партию, так и для выдвижения их в качестве кандидатов от партии для участия в выборах.
- б. Временные специальные меры, такие как партийные квоты, могут использоваться для предоставления женщинам дополнительных возможностей. В частности, партиям следует, по рекомендации Коалиции НГО, включать по крайней мере одну женщину в число первых пяти кандидатов партийного избирательного списка. Кроме того, каждый из полов должен быть представлен в списках не более, чем на 70%.
- в. Политическим партиям следует разрабатывать инициативы для повышения потенциала и осведомленности женщин, например, путем финансовой поддержки женских групп и развития опыта женщин в политической сфере (для определения направления развития партийных платформ, а также укрепления позиций женщин-кандидатов в течение избирательных кампаний).
- г. По мере того, как продолжается дискуссия о государственном финансировании политических партий, важно убедиться, что достаточное внимание уделяется гендерному аспекту. Одним из условий предоставления государственного финансирования может стать оказание партиями содействия участию женщин и поддержки женщин-кандидатов, что создаст для политических партий непосредственный стимул к выдвижению женщин в качестве своих кандидатов.
- д. Женщины, являющиеся членами политических партий, должны продолжать работать в направлении возможности межпартийного сотрудничества для постановки своих приоритетов, проблем и перспектив на партийную и национальную повестку дня.
- е. В то же время правовое регулирование деятельности политических партий должно обеспечивать партиям национальных меньшинств и оппозиционным политическим партиям достаточную возможность войти в парламент с тем, чтобы женщины в парламенте были представлены не только правящей партией.
- ж. Говоря об органе по организации выборов, женщины должны быть представлены в нём на паритетной основе, в соответствии с законом.
- з. Наконец, должен быть одобрен План действий по реализации «Национальной стратегии активизации женщин в Республике Таджикистан на 2011-2020 гг.», а Комитету по делам женщин и семьи следует провести ряд публичных слушаний на тему «Роль политических партий в продвижении женщин на государственные должности».

ПРИЛОЖЕНИЕ

Библиография

1. Гендерная статистика в Республике Таджикистан. – Душанбе, 1999.
2. пресс-релиз, опубликованный на сайте Бюро ОБСЕ в Таджикистане «В политике Таджикистана должно быть больше женщин, считают участники Семинара ОБСЕ в Варшаве», 20 мая 2011г.: <http://www.osce.org/tajikistan/77965>
3. Гендерные аспекты государственного управления: Обзорное мини-исследование. – Б.: 2004. С. 11.
4. Гендерные вопросы и политические партии. Автор-составитель: Рабиева Г.Р. – Душанбе, 2009 .
5. Женщины и мужчины РТ. Госкомитет статистики РТ. Душанбе. 2007.
6. Заключительные замечания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин: Таджикистан, CEDAW/C/TJK/CO/3, 2 февраля 2007 г.
7. Закон Республики Таджикистан «О государственных гарантиях равноправия мужчин и женщин и равных возможностей их реализации». Душанбе. 2005.
8. ООН Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, 1979.
9. Конституционный закон Республики Таджикистан «О выборах в Маджлиси Оли Республики Таджикистан» (принят 10 декабря 1999г., изм.16 июня 2004г.)
10. Куватова А.А. Анализ гендерной ситуации в сфере политики (на материалах исследований в Республике Таджикистан). – Известия АН РТ, 2005, №1-4, С.121-143.
11. ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианская Комиссия, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2010, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)024-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)024-e.asp)
12. ОБСЕ/БДИПЧ, “Итоговый отчет Миссии по наблюдению за выборами-Республика Таджикистан, парламентские выборы, 28 февраля 2010,” Варшава, 6 июля 2010. – http://www.osce.org/documents/odihr/2010/07/45213_ru.pdf
13. Оценка реализации Государственной Программы «Основные направления государственной политики по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин в Республике

- Таджикистан на 2001-2010 годы по результатам общественного мониторинга. – Душанбе, 2009.
14. Пекинская Декларация и Платформа действий: Четвертая Всемирная Конференция по положению женщин. Китай, 4-15 сентября 1995г. Источник: http://www.unifem.org/gender_issues/democratic_governance/facts_figures.php
 15. Политические партии Республики Таджикистан. Хизбҳои сиёсии Ҷумҳурии Тоҷикистон. – ОБСЕ, Душанбе. 2006.
 16. Словарь гендерных терминов/Под ред. А.А. Денисовой. М., 2002.
 17. Таджикистан на пути к гендерному равенству. – Душанбе, 2004.
 18. Таджикистан: парламентские выборы 2005 г. Сборник по выборам. – Душанбе.
 19. IFES, Public Opinion in Tajikistan 2010, Findings from an IFES Survey, IFES, February 5, 2010: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2010/Public-Opinion-in-Tajikistan-2010.aspx>
 20. IFES, Political Parties of the Republic of Tajikistan: An Overview, 2000: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Reports/2002/Political-Parties-in-Tajikistan-Facts-Figures-and-Analysis-Final-Draft.aspx>
 21. ЦРУ, World Factbook: Таджикистан, данные на 2000г., см: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ti.html>
 22. Public Opinion in Tajikistan 2010, Findings from an IFES Survey, IFES, February 5, 2010, results available at: <http://www.ifes.org/Content/Publications/Survey/2010/Public-Opinion-in-Tajikistan-2010.aspx>
 23. ОБСЕ/БДИПЧ, “Отчет Оценочной Миссии по выборам-Республика Таджикистан, парламентские выборы, февраль 2010,” Варшава, 4 декабря 2009
 24. Конвенция ООН против коррупции
 25. Marcin Walecki, “Practical Solution for Spending Limits,” in Eds. Magnus Ohman and Hani Zainulbhai, “Political Finance Regulation: The Global Experience,” IFES, 2009
 26. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. См: http://www.echrbase.ru/democratic_sng.jsp. Текст Конвенции на английском языке см.: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL\(2006\)031rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-EL(2006)031rev-e.pdf).
 27. «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад,» Венецианская Комиссия. 30 октября 2002 года, Заключение № 190/2002, CDL-AD (2002) 23, стр. 40, доступный на [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.pdf)
 28. Igor Munteanu, IDIS “Viitorul, “Political Parties Legislation in Moldova: Review and Recommendations for Reform,” 2010

Закон Республики Таджикистан о политических партиях (1998г.)

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Право граждан на объединение в политические партии

- Право граждан объединиться в политические партии реализуется посредством:
- создания политических партий в соответствии со своими убеждениями;
- добровольного вступления в политические партии при условии признания вступающими их уставов;
- участия в деятельности политических партий в соответствии с целями, определенными их программами, и в формах, установленных их уставами;
- свободного выхода из политических партий.

Статья 2. Политическая партия

Под понятием политической партии понимается общественное объединение, главной задачей которого является участие в политической жизни общества посредством формирования политической воли граждан, а также осуществления власти через своих представителей.

Цели и задачи политической партии отражаются в ее уставе и программе, публикуемых для всеобщего сведения.

Глава 2. СОЗДАНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Статья 3. Создание политических партий

В Республике Таджикистан могут быть созданы только республиканские политические партии.

Политические партии создаются гражданами Республики Таджикистан свободно, без каких-либо разрешений, на учредительном съезде (конференции, собрании), на котором принимается устав и формируются руководящие органы партии.

Для государственной регистрации политические партии представляют списки не менее чем тысяча граждан – сторонников, являющихся жителями большинства городов и районов Республики Таджикистан.

Партия признается юридическим лицом со дня её государственной регистрации.

В течение трёх месяцев после государственной регистрации политическая партия должна иметь в большинстве областей, городов и районов первичные организации.

О городе, районе и дате проведения учредительного съезда (конференции, собрания), а также об основных положениях устава партии инициативная группа по созданию политической партии сообщает через средства массовой информации не позднее чем за месяц до созыва учредительного съезда (конференции, собрания).

На территории Республики Таджикистан действие политических партий других государств, в том числе в её структурах, запрещается.

Статья 4. Ограничение на создание и деятельность политических партий

Запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное свержение конституционного строя и организацию вооруженных групп, пропаганду местничества, национальной, социальной и религиозной вражды.

Политические партии и их члены в своей политической деятельности не имеют права использовать религиозные организации.

Не допускается создание и деятельность политических партий в органах государственной безопасности, внутренних дел, прокуратуры, таможни, налоговой полиции, юстиции, судов, Вооруженных Силах и других вооружённых формированиях Республики Таджикистан, а также в органах государственной власти, средних школах и высших учебных заведениях.

Статья 5. Членство в политической партии

Членство в политической партии возможно только на основе добровольного волеизъявления граждан Республики Таджикистан.

Судьи, прокуроры, военнослужащие, работники органов внутренних дел, государственной безопасности, налоговой полиции, таможни и юстиции, а также иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть членами политических партий.

Политические партии имеют только фиксированное индивидуальное членство. Членами партии могут быть граждане, достигшие 18 лет.

Статья 6. Устав политической партии

Устав партии должен содержать следующие положения:

- 1) о наименовании, целях и задачах политической партии;
- 2) о структуре политической партии и ее органов;
- 3) об условиях и порядке приобретения и утраты членства в партии, о правах и обязанностях членов политической партии;
- 4) о равноправии членов политической партии;
- 5) о соответствии деятельности и цели политической партии Конституции Республики Таджикистан;
- 6) о порядке выборов и компетенции руководящих органов политической партии, сроках их полномочий, месте нахождения;
- 7) о гласности всей деятельности партии и ее органов;
- 8) о порядке принятия и внесения изменений в устав партии;
- 9) об имуществе и материальных средствах политической партии, источниках ее финансирования и ее хозяйственной деятельности;
- 10) о символике партии (если она имеется);
- 11) о порядке прекращения деятельности и реорганизации деятельности партии;
- 12) о порядке решения имущественных споров, связанных с прекращением деятельности партии;
- 13) о выборности и отчетности.

В уставе могут содержаться и иные положения, относящиеся к деятельности политической партии.

Принятие устава, программы политической партии, выдвижение кандидатов от данной политической партии в органы государственной власти Республики Таджикистан и решение других наиболее важных вопросов жизни политической партии осуществляется по решению съезда, конференции, пленума, собрания или по результатам референдума (опроса) членов партии.

Статья 7. Государственная регистрация политической партии

Государственная регистрация политических партий осуществляется Министерством юстиции Республики Таджикистан.

Для государственной регистрации политической партии в регистрирующий орган в течение одного месяца подается заявление, подписанное лицом, уполномоченным учредительным собранием (конференцией, съездом) создаваемой партии, с указанием юридического адреса руководящего органа. К заявлению, помимо устава, прилагается выписка из протокола учредительного собрания (конференции, съезда), принявшего устав, и список не менее десяти участников учредительного собрания с указанием их паспортных данных и места их жительства с приложением экземпляра издания средства массовой информации, в котором помещено сообщение о месте и дате проведения учредительного съезда (конференции, собрания), банковский документ, подтверждающий внесение государственной пошлины, и список одной тысячи членов партии в соответствии с частью 3 статьи 3 настоящего Закона, а также основные положения устава политической партии.

Регистрирующему органу запрещается требовать от партии представления других документов, не указанных в части второй настоящей статьи.

Государственная регистрация политической партии производится регистрирующим органом в течение одного месяца со дня подачи документов. Нарушение указанного срока не допускается.

Изменения и дополнения, вносимые в устав политической партии, подлежат государственной регистрации тем же органом и в тот же срок, что и государственная регистрация самой партии.

За государственную регистрацию политической партии, изменений и дополнений, вносимых в её устав, взимается регистрационный сбор в порядке и размерах, определяемых Правительством Республики Таджикистан.

Документом, удостоверяющим факт государственной регистрации политической партии, а также внесения ее в государственный реестр общественных объединений, является свидетельство о её государственной регистрации.

Истребование у политических партий каких-либо иных документов, подтверждающих факт её государственной регистрации, запрещается.

Политическая партия приобретает права юридического лица со дня её государственной регистрации.

Статья 8. Структуры политической партии

Местные структуры политических партий образуются в порядке, устанавливаемом уставом политической партии.

Руководящий орган политической партии после создания структуры партии в городе, районе уведомляет письменно органы местной власти на местах.

Статья 9. Основания для отказа в государственной регистрации политической партии

В государственной регистрации политической партии может быть отказано, если:

- положения её устава противоречат Конституции Республики Таджикистан, настоящему Закону и законодательству Республики Таджикистан;
- устав партии не соответствует требованиям статьи 6 настоящего Закона;
- не выполнены требования части второй статьи 3 и части пятой статьи 7 настоящего Закона;
- ранее зарегистрирован устав другой партии с тем же названием или с той же символикой;
- юридический адрес руководящего органа партии находится вне территории Республики Таджикистан.

Мотивированный отказ в регистрации устава политической партии дается в письменной форме и может быть обжалован в судебном порядке.

Глава 3. ПРАВА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Статья 10. Права и обязанности политических партий

- Каждая партия в порядке, предусмотренном законодательством, имеет право:
- выдвигать кандидатов для выбора Президента Республики Таджикистан и в выборные органы государственной власти;
- участвовать в подготовке и проведении референдумов и выборов в органы государственной власти;
- объединяться в постоянные либо временные депутатские группы и создавать другие объединения в представительных органах;

- свободно распространять в устной, письменной и иной форме информацию о своей деятельности, пропагандировать свои цели и задачи, иметь свои программные документы;
- учреждать собственные издательства и средства массовой информации;
- пользоваться государственными средствами массовой информации, включая прессу, радио и телевидение;
- проводить собрания, митинги, демонстрации и иные публичные мероприятия в соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан;
- устанавливать и поддерживать международные связи и контакты с зарубежными политическими партиями и объединениями;
- вступать в международные союзы и ассоциации;
- создавать отделения и представительства в соответствии с уставными целями и задачами;
- осуществлять в соответствии с законодательством Республики Таджикистан и своим уставом хозяйственную, финансовую и иную деятельность;
- заключать союзы с другими политическими партиями и общественными объединениями Республики Таджикистан и устанавливать с ними договорные отношения;
- сообщать ежегодно в Министерство юстиции Республики Таджикистан о продолжении своей деятельности и месте нахождения.

Статья 11. Имущество политических партий

В собственности политических партий могут находиться: строения и сооружения, жилищный фонд, оборудование и инвентарь, типографии, денежные средства, а также иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, предусмотренной уставами партий и законодательством Республики Таджикистан.

Имущество политической партии используется только для реализации уставных целей и задач партии.

Политические партии ежегодно публикуют сведения о материальном положении партий.

Статья 12. Денежные средства политических партий

Денежные средства политических партий формируются из:

- вступительных и членских взносов, если они предусмотрены уставом партии;
- добровольных пожертвований;
- поступлений от проведения в соответствии с уставами лекций, выставок и иных мероприятий;

- доходов от издательской и иной деятельности, соответствующей уставным целям и задачам;
- иных поступлений, не запрещенных законодательством.

Статья 13. Материальная помощь для нужд политических партий

Политические партии вправе принимать материальную помощь в виде имущества и денежных средств от физических лиц, предприятий и организаций, общественных объединений, фондов и иных юридических негосударственных лиц.

Не допускается материальная помощь от:

- благотворительных и религиозных организаций;
- государственных предприятий и организаций, а также предприятий и организаций с участием государства;
- иностранных государств, граждан, предприятий и организаций, а также предприятий с участием иностранного капитала;
- анонимных лиц;
- политических партий, не входящих в объединение с партией, которой оказывается финансовая помощь.

Статья 14. Хозяйственная деятельность политических партий

Политические партии в соответствии с законодательством Республики Таджикистан и своими уставами обладают самостоятельностью в принятии решений в хозяйственных вопросах, в вопросах оплаты труда сотрудников данной партии, использовании финансовых и материальных ресурсов.

В целях создания финансовых и материальных условий для реализации своих уставных целей и прав, закрепленных статьей 10 настоящего Закона, политическая партия вправе создавать предприятия и организации в порядке, устанавливаемом законодательством Республики Таджикистан.

Статья 15. Государственная поддержка политических партий

Органы государственной власти Республики Таджикистан оказывают поддержку политическим партиям, которые зарегистрированы:

- обеспечивая им равный доступ к государственным средствам массовой информации;
- обеспечивая равенство возможностей для проведения избирательных кампаний.

Государственная поддержка временно прекращается в случае приостановления деятельности партии на основании положений статьи 21 настоящего Закона.

В случае запрета деятельности политической партии государственная поддержка прекращается со дня вступления в законную силу решения Верховного суда Республики Таджикистан о запрете деятельности партии.

Статья 16. Контроль за финансовой деятельностью политических партий

Руководящий орган партии обязан публиковать финансовый отчет об источниках, размерах и расходовании средств, поступивших в партийную кассу в течение отчетного года, а также об имуществе партии и уплаченных налогах.

Финансовый отчет политической партии проверяется соответствующими органами налоговой службы Республики Таджикистан.

Глава 4. УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

Статья 17. Формы участия партии в выборах

Партии участвуют в выборах:

- самостоятельно;
- заключая предвыборные соглашения с другими политическими партиями;
- вступая в избирательные блоки с другими политическими партиями.
- Партии в соответствии с законодательством о выборах имеют право на:
 - выдвижение кандидатов самостоятельно или от избирательных блоков;
 - проведение предвыборной агитации с соблюдением равных условий;
 - наблюдение за ходом выборов и определением в установленном порядке их результатов;
 - представительство в избирательных комиссиях;
 - равный доступ к государственным средствам массовой информации, а также к средствам массовой информации с участием государства.

Статья 18. Участие политических партий в избирательных блоках

После регистрации избирательных блоков соответствующими избирательными комиссиями партия, выдвигающая своих кандидатов по

спискам избирательного блока, не имеет права выдвигать своих кандидатов самостоятельно или по спискам от другого избирательного блока на том же уровне, если в договоре не предусмотрены иные условия.

Статья 19. Партийные фракции в представительных органах

Партийные фракции в представительных органах образуются и действуют в соответствии с нормативными актами, определяющими порядок деятельности этих органов, и уставами политических партий.

Глава 5. ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ, ПРЕКРАЩЕНИЕ И ЗАПРЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ

Статья 20. Приостановление деятельности политической партии

В случае нарушения политической партией Конституции Республики Таджикистан, конституционных законов Республики Таджикистан, законов Республики Таджикистан, а также получения экономической и политической помощи из зарубежных стран Министерством юстиции Республики Таджикистан или Генеральным прокурором Республики Таджикистан выносится предупреждение о прекращении незаконной деятельности. Если партия в десятидневный срок не выполнит требования о прекращении незаконной деятельности, её деятельность может быть приостановлена решением Верховного суда Республики Таджикистан на срок до шести месяцев.

Статья 21. Последствия приостановления деятельности политической партии

В случае приостановления деятельности партии в срок, установленный статьёй 20 настоящего Закона, приостанавливаются её права как учредителя средств массовой информации, ей запрещается пользоваться статусом юридического лица, организовывать митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и по трудовым договорам (контрактам), возмещению убытков, причиненных ее действиями, и уплате штрафов.

Статья 22. Прекращение деятельности политической партии

Деятельность политической партии может быть прекращена по решению Верховного суда Республики Таджикистан о запрете ее деятельности, а также в порядке реорганизации или ликвидации.

Статья 23. Основания запрета деятельности политической партии

Основаниями запрета Верховным судом Республики Таджикистан деятельности политической партии являются:

- деятельность политической партии, запрещённая частью первой статьи 4 настоящего Закона;
- противоправная деятельность политической партии после приостановления ее деятельности по решению Верховного суда Республики Таджикистан в соответствии со статьей 20 настоящего Закона.

Статья 24. Решение о запрещении деятельности политической партии

Решение о запрещении деятельности политической партии допускается по решению Верховного суда Республики Таджикистан и только по основаниям, предусмотренным статьей 23 настоящего Закона.

Статья 25. Прекращение деятельности партии в порядке реорганизации или ликвидации

Прекращение деятельности политических партий может быть проведено путем реорганизации (слияния, присоединения, разделения) или ликвидации партии. Решение о реорганизации принимает высший руководящий орган политической партии.

Регистрация устава вновь образованной после реорганизации политической партии осуществляется в порядке, установленном статьей 7 настоящего Закона.

Ликвидация политической партии осуществляется путем самороспуска в соответствии с ее уставом.

Статья 26. Последствия прекращения деятельности партии

Имущество политической партии, прекратившей свою деятельность, после удовлетворения имущественных претензий направляется:

- в случае ликвидации – на цели, предусмотренные в ее уставе;
- в случае запрета – по решению Верховного суда Республики Таджикистан;
- в случае реорганизации – в собственность того общественного объединения, которое является правопреемником политической партии, прекратившей свою деятельность.

Прекращение деятельности политической партии влечет за собой исключение партии из соответствующего Государственного реестра общественных объединений, аннулирование свидетельства о государственной регистрации политической партии и утрату прав юридического лица.

Реформа регулирования деятельности политических партий и законодательства требует рассмотрения важных аспектов развития стабильной и демократической партийной системы. Данные аспекты включают в себя, среди прочих, вопросы финансирования политических партий, внутренней демократии партии, участия женщин в политической и общественной жизни, регистрации и мониторинга политических партий.

Местные эксперты, д-р Абдугани Мамадазимов и г-жа Алла Куватова, совместно с Национальной ассоциацией политологов Таджикистана (НАПТ), в партнерстве с Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, провели глубокий анализ аспектов регулирования деятельности политических партий, тем самым определив существующие проблемы в Таджикистане и предложив пути их решения.

Результатом совместной работы стал отчет Регулирование деятельности политических партий и участие женщин в политической жизни в Таджикистане. Данный отчет представляет собой подробный анализ существующих проблем в законодательстве о политических партиях и участии в политической деятельности Таджикистана. Основываясь на исследовании и консультациях с ведущими авторами, НАПТ предлагает ряд рекомендаций для проведения реформы, при этом учитывается опыт и стандарты международных организаций и ОБСЕ.

Краткая информация о НАПТ. Национальная ассоциация политологов Таджикистана (НАПТ) – это общественная некоммерческая организация, объединяющая в своих рядах политологов, философов, обществоведов, как из академических кругов, так и аналитических центров страны. Ассоциация занимается фундаментальными вопросами политических наук и прикладными аналитическими исследованиями. НАПТ была учреждена в Учредительном собрании членов организации 18 мая 1994 года. НАПТ ведет работу в таких сферах, как демократизация политических институтов государства и построение гражданского общества, повышение политической культуры общества, налаживание и укрепление международных связей таджикских политологов с их зарубежными коллегами.

Книга издана при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). Мнения и информация, содержащиеся в настоящем издании, не обязательно совпадают с принципами и позицией БДИПЧ.