



МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Республика Узбекистан – Досрочные президентские выборы, 4 декабря 2016 г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И ЗАКЛЮЧЕНИЯХ

5 декабря 2016 г.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Президентские выборы, состоявшиеся 4 декабря, подчеркнули необходимость осуществления всеобщей реформы, направленной на устранение давних системных недостатков. Законодательная база не способствует проведению демократических выборов. Органы, администрирующие выборы, предприняли меры по повышению прозрачности своей деятельности и эффективно подготовились к выборам. Доминирующая роль государственных фигур и ограничения фундаментальных свобод подрывают политический плюрализм, что лишило избирательную кампанию подлинного соревновательного духа. Средства массовой информации освещали выборы в крайне ограничительной и контролируемой обстановке, а распространение predeterminedенной государством информационной картины не позволило избирателям ознакомиться с альтернативными точками зрения. В день выборов наблюдались существенные нарушения, включая признаки вброса бюллетеней и широко распространенное голосование за других лиц, несмотря на сконцентрированные усилия предотвратить последнее. Избирательные комиссии столкнулись с трудностями, заполняя итоговые протоколы.

Президентские выборы регулируются множеством законодательных актов и постановлений ЦИК. Некоторые прежние рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, в основном, технического характера, нашли свое отражение в недавних изменениях законодательной базы. Однако большая часть других давних ключевых рекомендаций остается нереализованной. В целом, избирательная нормативно-правовая база устанавливает чрезмерные ограничения на фундаментальные свободы выражения, ассоциации и собраний и применяется ограничительно.

Избирательные комиссии, во главе с ЦИК, эффективно администрировали операционные аспекты предвыборного периода и соблюли все установленные законодательством сроки. ЦИК проводила открытые сессии и вовремя публиковала свои решения, чем внесла вклад в повышение прозрачности избирательного процесса. Однако, важные процедуры, связанные с днем выборов и обработкой итогов голосования, остались неурегулированными. ЦИК провела всеобъемлющую информационную кампанию для избирателей через государственные и частные СМИ, в том числе, направленную против голосования за других лиц. Для избирательных комиссий низшего уровня были проведены тренинги по процедурам в день выборов.

В выборах участвовали четыре кандидата, выдвинутых политическими партиями, в том числе, премьер-министр, временно исполняющий обязанности президента. Законом не предусмотрено самостоятельное выдвижение независимых кандидатов. Некоторые требования к кандидатам, такие как ценз оседлости, владение языком и отсутствие судимости, противоречат международным обязательствам. В качестве положительного изменения необходимо отметить, что количество подписей в поддержку кандидата, необходимое для его регистрации, было снижено с пяти до одного процента от общего

количества избирателей в стране. Данное изменение сокращает ограничения на право быть избранным.

Хотя в избирательной кампании участвовали четыре кандидата, они воздерживались от оспаривания платформ друг друга и политики правительства. Кампании недоставало соревновательного духа, и избирателям не было предоставлено подлинного выбора политических альтернатив. Кампания осуществлялась в строго регламентированной среде и характеризовалась явным однообразием агитационных материалов и мероприятий всех четырех кандидатов. Избирательные мероприятия кандидата от Либерально-демократической партии Узбекистана размывали границу между партией и государством, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.

Отсутствие централизованного реестра избирателей и возможность регистрации избирателей в день выборов не позволяют гарантировать, что избиратель включен только в один список и проголосует только один раз. Недостаточность мер контроля в отношении многократной регистрации и голосования потенциально подрывает целостность избирательного процесса. Для участия в голосовании зарегистрировано около 20,5 миллионов избирателей, в том числе около 12 000 за рубежом.

Законодательство строго регламентирует охват избирательной кампании, предоставляя каждому кандидату изобилие бесплатного эфирного времени и печатного пространства в республиканских и областных средствах массовой информации, значительно превосходящее объем редакционных материалов. В единообразных и повторяющихся репортажах мероприятия кандидатов освещались в преимущественно положительном тоне, а прямые выступления сводились к ретрансляциям ранее сделанных записей. Доступ к национальным и международным аналитическим вебсайтам критического толка продолжал блокироваться. Как следствие, общество было ограждено от подлинного обмена политическими идеями, что существенно компрометирует способность избирателей осуществлять информированный выбор.

В год выборов партии получают равное государственное финансирование расходов, связанных с избирательной кампанией. Финансирование избирательной кампании недостаточно прозрачно в связи с отсутствием требований в отношении обнародования информации о расходах и отчетности кандидатов до выборов. Частное финансирование избирательных кампаний конкретных партий или кандидатов запрещается, что неправомерно ограничивает способность граждан оказывать финансовую поддержку тем кандидатам, которым они отдают предпочтение.

Урегулирование споров, связанных с выборами, регламентируется несколькими законами и постановлениями ЦИК, что служит причиной недостаточной согласованности. Законодательством не предусмотрены заявления о пересчете голосов или признании итогов голосования недействительными, и это ограничивает эффективные средства урегулирования ключевых аспектов избирательного процесса. МНВ БДИПЧ ОБСЕ не получала информации о каких-либо официальных жалобах, поданных в избирательные комиссии или суды.

Конституция гарантирует представителям национальных меньшинств полные политические права. Агитационные материалы издавались на трех языках национальных меньшинств. ЦИК выпустила большую часть связанных с выборами материалов, в том числе бюллетени для голосования, на узбекском, русском и каракалпакском языках. Государственные газеты национального охвата предоставили кандидатам бесплатное печатное пространство для предвыборного обращения к избирателям на узбекском, русском, таджикском и казахском языках. Аспекты языка или национальной идентичности в программах кандидатов не освещались.

Несмотря на гарантированное Конституцией равенство, женщины все еще недостаточно представлены на избираемых и исполнительных постах. Доля женщин в ОИК и УИК составляет около 36 и 47 процентов соответственно. Двое из шестнадцати членов ЦИК – женщины.

Законодательство не предусматривает наблюдения за выборами со стороны беспартийных общественных наблюдателей, что противоречит параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года. Избирательные комиссии аккредитовали 548 международных наблюдателей и более 37 000 наблюдателей от партий.

Наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ негативно оценили день выборов. Голосование было оценено отрицательно в 12 процентах наблюдений, при этом наблюдатели отметили серьезные нарушения, идущие вразрез с национальным законодательством и обязательствами в рамках ОБСЕ, включая голосование за других лиц и признаки вброса бюллетеней. В 46 из 77 случаев подсчет голосов был оценен наблюдателями отрицательно. На более чем половине наблюдаемых избирательных участков не соблюдались процедуры сверки. УИК столкнулись с существенными трудностями при заполнении и сверке итоговых протоколов, в которые часто приходилось вносить поправки в ходе подведения итогов голосования.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Предыстория и политический контекст

9 сентября, через неделю после кончины первого Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) объявила о проведении досрочных президентских выборов 4 декабря 2016 года. Подчеркивая необходимость сохранить стабильность и общественную безопасность, 8 сентября, на совместном заседании Законодательной палаты и Сената (верхней и нижней палат парламента), глава правительства Шавкат Мирзиёев был назначен временно исполняющим обязанности президента страны. Это решение было принято после того, как Председатель Сената, на которого, согласно Конституции, должны были быть возложены обязанности и полномочия президента, «взял самоотвод».

После 25 лет независимости под руководством бессменного главы государства, настоящие выборы представляют собой важную для Узбекистана веху.¹ Большая часть исполнительных полномочий и полномочий по принятию решений принадлежит президенту, который делит

¹ Президент Каримов был впервые избран на пост в 1991 году, а Конституция вступила в силу в 1992 году. Референдумом 1995 года первый срок Каримова на посту президента был продлен до 2000 года, когда он победил на выборах во второй раз. Следующим референдумом длительность президентского срока была продлена с пяти до семи лет. В 2011 году Парламент отменил данное изменение. Президент Каримов был переизбран (в рамках измененной Конституции, которая ограничивает последовательное пребывание на посту президента двумя сроками) в 2007 году, а затем еще раз – в 2015 году.

законодательную власть с парламентом, что ставит под угрозу принцип эффективного разделения властей.² Все напрямую избираемые места в парламенте распределены между членами четырех зарегистрированных политических партий, при этом все партии поддерживали политику покойного президента. По заявлению партий, все они выступают в защиту четко определенных социально-экономических сегментов электората.³ С 2003 года не было зарегистрировано ни одной новой политической партии, что, потенциально, может противоречить параграфу 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.⁴ Политическая оппозиция, независимые журналисты и правозащитники продолжают осуществлять свою деятельность в условиях ограничения фундаментальных свобод и могут подвергаться преследованиям.⁵

Настоящие выборы были седьмыми по счету, наблюдаемыми БДИПЧ ОБСЕ, и первыми, когда наблюдение за выборами осуществлялось полномасштабной миссией, с проведением систематического наблюдения за процедурами в день выборов.⁶

Избирательная система и нормативно-правовая база

Президент избирается прямым народным голосованием на пятилетний срок. Если никто из кандидатов не получает более 50 процентов поданных голосов, то в месячный срок между двумя лидирующими кандидатами проводится второй тур выборов. Для того чтобы первый тур выборов был признан состоявшимся, существует требование к явке избирателей, которое составляет 33 процента. В отношении потенциально возможного второго тура выборов аналогичного требования не установлено. Согласно Конституции, последовательное пребывание на посту президента ограничивается двумя сроками.

Проведение президентских выборов, в основном, регулируется Конституцией, Законом «О выборах Президента» (ЗВП), Законом «О Центральной избирательной комиссии» и Законом «О гарантиях избирательных прав граждан», а также множеством других актов

² Президент наделен правом издавать обязательные для исполнения указы, инициировать и налагать вето на законопроекты или отдельные их положения. Более того, президент назначает премьер-министра (на основе предложения от политической партии, имеющей большинство мест в парламенте), председателей Сената и Правления Центрального банка, а также председателей и судей трех высших судов страны (Конституционного, Верховного и Высшего хозяйственного); утверждает Кабинет министров; назначает и освобождает от должности (с одобрения *Олий Мажлиса*) генерального прокурора, председателя Службы национальной безопасности, Счетной палаты и судей иных судов, а также *хокимов* областей (предложенных Премьер-министром).

³ Остальные 15 из 150 депутатов Законодательной палаты от Экологического движения Узбекистана избираются высшим органом данного движения (Конференцией).

⁴ Параграф 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что государства-участники «уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти». См. также параграф 27 Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 от 1996 года (далее Замечания общего порядка) к Международному пакту о гражданских и политических правах от 1966 года (далее МПГПП).

⁵ Специальный докладчик Организации Объединенных Наций в своем Докладе о положении правозащитников от января 2016 года высказала «озабоченность количеством правозащитников, независимых журналистов и оппозиционеров, содержащихся под стражей в связи с обвинениями в политических преступлениях». В июле 2015 года в своих Заключительных замечаниях к Четвертому периодическому докладу Узбекистана Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность в связи с «постоянно поступающей информацией о притеснениях, слежке, необоснованных арестах и задержаниях, пытках и дурном обращении со стороны спецслужб и судебных преследованиях по сфабрикованным обвинениям в отношении независимых журналистов, критиков правительства, правозащитников и других активистов в связи с их деятельностью».

⁶ [См. также все предыдущие отчеты БДИПЧ ОБСЕ по Узбекистану.](#)

законодательства.⁷ Нормы, касающиеся некоторых аспектов избирательного процесса, рассредоточены также в различных нормативно-правовых актах и постановлениях ЦИК, что ухудшает согласованность законодательной базы.⁸ Более того, некоторые ключевые вопросы регулируются постановлениями ЦИК, а не первичным законодательством, не обеспечивая правовой определенности.⁹ В декабре 2015 года, вслед за последними президентскими выборами, в ЗВП, Закон «О ЦИК» и другие законы, связанные с выборами, были внесены некоторые изменения.¹⁰ В частности, согласно ранее сделанным рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ, количество подписей в поддержку кандидата, необходимое для его регистрации, было снижено с пяти до одного процента от общего количества избирателей в стране. Также было введено требование об обязательном опубликовании постановлений ЦИК на вебсайте Комиссии. Кроме того, были разработаны законодательные нормы в отношении избирательной кампании и досрочного голосования.¹¹ Тем не менее, большая часть давних рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, в том числе касающихся фундаментальных свобод, остается неучтенной, подчеркивая необходимость в проведении обширной правовой реформы.

В законодательной базе имеются ограничения фундаментальных свобод, допускающие их чрезмерно ограничительное и произвольное применение.¹² Ограничения на свободу собраний заключаются в требованиях об обязательном получении разрешения на проведение публичных собраний (за месяц до мероприятия) и возможности применения санкций к участникам за допущенные нарушения, включая штрафы и тюремное заключение на срок до трех лет.¹³ Ограничения на свободу ассоциации включают в себя обременительные требования о регистрации политических партий и неправительственных организаций (НПО), широкие дискреционные полномочия на отказ в регистрации и лишение регистрации, а также правовые и административные барьеры для деятельности. В 2016 году и без того обременительная процедура в отношении иностранного финансирования НПО была еще более усложнена.¹⁴ Свобода выражения ограничивается многочисленными положениями об уголовных и административных правонарушениях. В целом, избирательное право не способствует проведению подлинных демократических выборов и не соответствует международным обязательствам.

⁷ Применимое законодательство также включает в себя законы «О политических партиях», «О финансировании политических партий», «Об обращениях граждан», а также соответствующие нормы Уголовного кодекса и Кодекса об административной ответственности.

⁸ Например, положения об избирательных правах граждан дублируются в Законе «О гарантиях избирательных прав граждан» и ЗВП; положения о досрочном голосовании – в Законе «О гарантиях избирательных прав граждан», ЗВП и Постановлениях ЦИК №№ 739 и 750; положения об избирательной кампании – в Законе «О гарантиях избирательных прав граждан», ЗВП и Постановлении ЦИК № 743.

⁹ Например, финансирование избирательной кампании регулируется Постановлением ЦИК № 733, в то время как ЗВП содержит общие положения по данной теме.

¹⁰ Изменения, внесенные в Законы «О политических партиях» и «О финансировании политических партий», не применимы к президентским выборам.

¹¹ Более того, создание избирательных участков в местах предварительного заключения, введенное постановлением ЦИК в 2014 году, было также включено в ЗВП.

¹² [Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека к Четвертому периодическому докладу Узбекистана, Август 2015 г.](#)

¹³ Закон о публичных собраниях отсутствует. Проведение публичных собраний регулируется Постановлением Кабинета министров № 205 «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка организации и проведения массовых мероприятий» и Уголовным кодексом.

¹⁴ Для получения иностранного финансирования, а также для осуществления зарубежных поездок своих представителей НПО должны получить разрешения Министерства иностранных дел, Министерства юстиции и Банковской комиссии. Данные требования были введены посредством внесения изменений в Закон «О неправительственных некоммерческих организациях» 25 апреля 2016 года, утвержденные Приказом Министерства юстиции № 2802 от 15 июня 2016 года «Об иностранном финансировании НПО».

Организация выборов

Организацию выборов осуществляли ЦИК, 14 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 9 383 участковых избирательных комиссий (УИК).¹⁵ ЦИК является постоянным органом, в то время как ОИК и УИК образуются для каждого выборов. Избирательные комиссии были надлежащим образом обеспечены необходимыми ресурсами и, в целом, эффективно подготовили технические аспекты выборов, соблюдая при этом установленные законодательством сроки.

ЦИК состоит из шестнадцати членов (в их числе две женщины), назначаемых парламентом на неопределенный срок на основе предложений от областных советов. За период наблюдения со стороны МНВ БДИПЧ ОБСЕ, ЦИК провела четыре сессии, которые были открыты для международных и партийных наблюдателей и средств массовой информации. Для повышения прозрачности коммуникаций между органами, администрирующими выборы, ЦИК провела три сессии в формате «живых» видеоконференций со всеми 14 ОИК.

После объявления досрочных президентских выборов ЦИК приняла и опубликовала на своем вебсайте 60 решений, посвященных различным аспектам избирательного процесса. Некоторые технические вопросы были детально проработаны в инструкциях, в то время как другие ключевые аспекты, касающиеся процедур в день выборов и обработки результатов голосования, остались неурегулированными.¹⁶

В качестве позитивного шага, ЦИК приняла постановление, учитывающее потребности людей с ограниченными возможностями и направленное на создание условий для их самостоятельного участия в голосовании.¹⁷ Кроме того, впервые ЦИК распорядилась напечатать часть бюллетеней шрифтом Брайля. Хотя данная инициатива достойна похвалы, тот факт, что такие бюллетени отличаются от обычных, вызывает озабоченность в отношении тайны голосования. Аналогично, бюллетени для досрочного голосования представляют собой еще одну возможность скомпрометировать тайну голосования.¹⁸

ЦИК сформировала ОИК, руководствуясь рекомендациями областных и городских советов народных депутатов (*кенгашей*). ОИК сформировали участковые избирательные комиссии на основе кандидатур, предложенных *кенгашами*, которые, в свою очередь, получили рекомендации от *махаллинских комитетов*.¹⁹ Доля женщин в ОИК и УИК составляла 36,8 и

¹⁵ В том числе создано: при дипломатических миссиях в 36 странах 44 избирательных участка; в воинских частях – 226 избирательных участков; в местах предварительного заключения – 11 избирательных участков. Количество ОИК соответствует количеству избирательных округов, созданных в 12 областях, Республике Каракалпакстан и городе Ташкенте. Имеется три эксклава, два – в Республике Кыргызстан – охватываются Ферганской ОИК, и один – в Республике Таджикистан – охватывается Наманганской ОИК.

¹⁶ Например, верификация протоколов УИК со стороны ОИК, критерии оценки недействительности или неправильности протоколов, процедуры для ОИК о подведении итогов голосования и пересчете голосов.

¹⁷ Согласно Постановлению ЦИК № 773, все избирательные участки должны быть оборудованы пандусами, чтобы обеспечить доступ избирателей в инвалидных колясках. Кроме того, на избирательных участках должны иметься отдельные кабины для голосования, приспособленные для нужд таких избирателей. По информации ЦИК, в стране более 39 000 слепых избирателей или избирателей с ограниченным зрением.

¹⁸ Избиратели, которые в день выборов находились за пределами своих избирательных участков, могли проголосовать досрочно, в период с 24 ноября по 2 декабря. Для этого им было необходимо подать письменное заявление с указанием причины отсутствия. Документального подтверждения факта отсутствия не требуется.

¹⁹ *Махалля* – традиционная узбекская общинная структура, которая регулирует повседневную жизнь населенного пункта и служит связующим звеном между государством и общиной. Роль *махалли* была официально закреплена Законом от 1993 года «Об институтах самоуправления граждан». Нарушение решений *махаллинского комитета* преследуется в соответствии с законодательством.

47 процентов соответственно.²⁰ Согласно законодательству, члены политических партий, кандидаты и их доверенные лица не могут состоять в избирательных комиссиях. Единственным критерием для членства в комиссиях низшего уровня является «авторитет». Зачастую члены УИК одновременно работают в *махаллинских комитетах* или являются сотрудниками учреждений, при которых создаются избирательные участки. В некоторых случаях руководители данных учреждений одновременно возглавляют участковые избирательные комиссии, а члены УИК являются их подчиненными. Такая ситуация потенциально ставит под сомнение способность членов УИК принимать независимые решения.²¹

1 ноября ЦИК начала проводить тренинги для всех членов УИК. Второй этап тренингов, посвященный процедурам дня голосования, был осуществлен в период с 20 по 30 ноября. ЦИК, совместно со средствами массовой информации и некоторыми общественными ассоциациями, поддерживаемыми государством, осуществила всестороннюю информационную кампанию для избирателей, в том числе направленную против голосования за других лиц. Некоторые телевизионные ролики транслировались с сурдопереводом.

Регистрация избирателей

Правом голоса наделены все граждане Узбекистана, достигшие 18-летнего возраста. Избиратели, признанные психически недееспособными или отбывающие тюремное заключение, вне зависимости от тяжести совершенного преступления, не имеют права голоса, в то время как лица, содержащиеся в местах предварительного заключения, право голоса имеют. Сплошное ограничение избирательного права, связанное с признанием психической недееспособности или наличием судимости, не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам.²²

Избирателей регистрируют на местном уровне. Централизованный реестр избирателей отсутствует.²³ Избирателей регистрируют на основе их постоянного или временного места жительства. По закону избиратель может быть включен лишь в один список избирателей. Согласно законодательству, УИК составляют списки избирателей на основе сведений, предоставленных местными органами исполнительной власти (*хокимиятами*). Однако, по наблюдениям МНВ БДИПЧ ОБСЕ, ОИК, УИК, *махаллинские комитеты* и *хокимияты* на практике использовали ряд других способов составления первоначальных списков избирателей.

На обычных избирательных участках списки избирателей были напечатаны и вывешены на ознакомление граждан к 19 ноября, а на специальных участках – ко 2 декабря.²⁴ Избиратели

²⁰ Ни одна из ОИК не была возглавлена женщиной, хотя женщины составляют около половины депутатов.

²¹ Такие случаи наблюдались МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Фергане, Намангане, Кашкадарье, Самарканде, Ташкенте и Ургенче.

²² Статья 29 Конвенции о правах инвалидов от 2006 г. гласит, что государства-участники «гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими». Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 г. гласит, что государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право», а в параграфе 24 этого же документа сказано, что «любое ограничение прав и свобод... должно быть строго соразмерно предназначению применяемого закона». См. также параграф 14 Замечания общего порядка № 25 к МПГПП и Раздел I.1.1.1.d.iii Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах (далее Кодекс надлежащей практики) Комиссии Совета Европы по демократизации посредством закона от 2002 года (далее Венецианская комиссия).

²³ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что в настоящее время осуществляется реформа, направленная на создание к 2018 году централизованного цифрового реестра избирателей.

²⁴ Списки избирателей для воинских частей, учреждений здравоохранения, мест предварительного заключения и дипломатических миссий основываются на данных, предоставляемых руководителями

могли проверить свои данные в списках избирателей и потребовать от УИК внесения изменений в них, в том числе в день выборов.²⁵ Кроме того, участковые избирательные комиссии, в целях проверки правильности данных избирателей, осуществили подворовой обход и затем сообщили, что окончательное количество избирателей внутри страны составило 20 428 891 человек, а за пределами страны – около 12 000 человек.²⁶

Несмотря на сделанную ранее рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ, законодательство позволяет регистрировать избирателей в день выборов.²⁷ Это обстоятельство, вкупе с отсутствием централизованного реестра и непоследовательными способами составления списков избирателей, не обеспечивает адекватных мер контроля в отношении многократной регистрации и многократного голосования.

Регистрация кандидатов

В качестве кандидатов могут выступать граждане, достигшие 35-летнего возраста, свободно владеющие узбекским языком и ко дню выборов проживающие в стране в течение как минимум 10 лет. Лица, осужденные за преднамеренные преступления, обвиняемые по уголовным делам, а также профессиональные служители религиозных организаций не имеют права быть избранными. Самостоятельное выдвижение независимых лиц не предусмотрено.²⁸ Критерии в виде длительности проживания в стране, степени владения языком, а также безоговорочные ограничения в отношении осужденных за совершение преступлений не соответствуют международным обязательствам и стандартам.²⁹ Исключение тех, кто только

данных учреждений. Обслуживающий персонал и члены семей, проживающие за пределами воинских частей, включаются в списки избирателей соответствующих УИК.

²⁵ Решения УИК и решения по апелляциям в отношении решений УИК должны быть вынесены соответствующими районными судами в течение 24 часов, а жалобы, поданные за день до выборов или в день выборов, должны рассматриваться незамедлительно.

²⁶ До осуществления проверки ЦИК сообщила, что предварительное количество избирателей внутри страны, согласно данным Государственного комитета по статистике, составляет 21 435 009 человек.

²⁷ Избиратели могут быть внесены в дополнительные списки избирателей, при условии наличия у них удостоверения личности и подтверждения места жительства. В Постановлении ЦИК № 739 сказано, что УИК, зарегистрировавшая избирателя в день выборов, обязана сообщить в ЦИК адрес постоянного места жительства такого избирателя, с тем чтобы предотвратить его многократную регистрацию. См. также Раздел I.1.2.iv Кодекса надлежащей практики, который рекомендует, чтобы «непосредственно в день выборов регистрация избирателей на избирательных участках не проводилась».

²⁸ Согласно параграфам 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право, а также уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций, без дискриминации. Статья 25 (b) МПГПП гласит: «Каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в Статье 2, и без необоснованных ограничений, право и возможность: (b) голосовать и быть избранным...». Статья 3.4 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Конвенция СНГ от 2002 года) гласит, что «каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах».

²⁹ Параграф 15 Замечания общего порядка № 25 к МПГПП гласит, что «любые ограничения в отношении права быть избранным... должны основываться на объективных и обоснованных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью...». Также см. параграф I.1.1.1.d.iii. Кодекса надлежащей практики, в котором говорится, что при лишении гражданина права быть избранным должен соблюдаться принцип соразмерности. В Статье 2.b Конвенции СНГ от 2002 года говорится, что «право гражданина избирать и быть избранным... реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений...». См. также параграф 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, который гласит, что любое ограничение прав «должно быть строго соразмерно предназначению применяемого закона».

должен предстать перед судом, противоречит принципу презумпции невиновности.³⁰ ЦИК зарегистрировала четырех кандидатов на пост президента, выдвинутых от четырех политических партий.³¹ Кандидаты должны были собрать в свою поддержку требуемое количество подписей. Несмотря на ранее сделанную рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ, избирателям разрешается отдать свою подпись в поддержку только одного кандидата, что препятствует политическому плюрализму и не соответствует надлежащей международной практике.³²

Ход избирательной кампании

Официальная избирательная кампания началась 30 октября и завершилась в полночь 2 декабря. Она происходила в строго регулируемой среде и на фоне ограничений фундаментальных свобод ассоциации, выражения и собраний, что существенно сузило общественное пространство, необходимое для проведения демократических выборов.³³ Избирательная кампания была умеренно активной и характеризовалась явным однообразием агитационных материалов и мероприятий всех четырех кандидатов. Органы, администрирующие выборы, разместили по всей стране по 642 рекламных щита, а также стандартные наборы информационных плакатов обо всех четырех кандидатах.³⁴ Хотя требования в данном отношении не существует, все четыре партии выпустили аналогичные наборы мелкой агитационной продукции.

Все четыре кандидата провели сопоставимое количество встреч с избирателями по стране. В организации туров принимали участие органы, администрирующие выборы.³⁵ На встречах часто присутствовали местные знаменитости, приглашенные областными филиалами партий. Впервые, для охвата большей аудитории избирателей, встречи с кандидатами транслировались в формате телемоста в другие населенные пункты области.³⁶ Наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ отметили «режиссированный» характер многих подобных тусклых мероприятий, в ходе которых кандидаты, в основном, представляли платформы своих

³⁰ Параграф 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что «каждый считается невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону».

³¹ ЦИК зарегистрировала четырех кандидатов на пост президента, выдвинутых от четырех политических партий: Шавката Мирзиёева от Либерально-демократической партии Узбекистана (ЛДПУ), Хатамжона Кетмонова от Народно-демократической партии Узбекистана (НДПУ), Наримона Умарова от Социально-демократической партии Узбекистана (СДПУ) «Адолат» («Справедливость») и Сарвара Отамуратова от Демократической партии Узбекистана (ДПУ) «Миллий тикланиш» («Национальное возрождение»).

³² Параграф 77 Руководства ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы о правовом регулировании деятельности политических партий от 2010 года гласит, что «в целях укрепления плюрализма и свободы ассоциаций, законодательство не должно ограничивать гражданина возможностью отдать свою подпись в поддержку только одной партии». (См. [the 2010 OSCE/ODIHR and Council of Europe Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation](#))

³³ Параграф 12 Замечания общего порядка № 25 к МПГПП гласит, что «право на свободное выражение своего мнения, мирные собрания и на свободу ассоциации является основополагающим условием для эффективного осуществления права голоса и должно обеспечиваться полной защитой».

³⁴ У кандидатов также был равный доступ к 36 электронным экранам для трансляции предвыборных посланий. В целях поддержки избирательной кампании *хокимият* города Ташкента принял решение разместить дополнительно еще по 25 рекламных щитов каждого кандидата.

³⁵ Намного большее количество встреч, в основном, меньшего масштаба провели доверенные лица кандидатов: у каждого кандидата могло быть до 15 доверенных лиц, содействующих ему в проведении кампании. У большинства кандидатов было по 14 доверенных лиц – по одному на избирательный округ.

³⁶ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала подобные мероприятия в Джизакской, Навоийской и Самаркандской областях и Республике Каракалпакстан.

политических партий.³⁷ Кандидаты не проводили агитационных мероприятий в течение недели перед выборами.

Хотя изменения, внесенные в законодательство в 2015 году, предусматривают проведение дебатов, все четыре кандидата предпочли не вступать в публичные обсуждения и, как правило, не оспаривали программы и не подвергали сомнению достижения друг друга. Никто из кандидатов не выступил с критикой в адрес проводимой правительством политики. Несмотря на наличие четырех кандидатов, кампании не доставало соревновательного духа, и избирателям не было предоставлено подлинного выбора политических альтернатив.

Один из кандидатов использовал официальный вебсайт правительства, чтобы привлекать и затем перенаправлять обращения граждан по различным каналам, включая местные филиалы ЛДПУ. Другие партии также создали собственные приемные для жалоб граждан. ЛДПУ привлекла широкое внимание благодаря странице в *Фейсбук*, на которой размещалась информация о некоторых проблемах, урегулированных государственными учреждениями. Это размывало границу между партией и государством, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.³⁸ Более того, ход избирательной кампании был предопределен необходимостью сохранить преемственность и стабильность в период беспрецедентной смены власти, что пошло на пользу агитационной кампании кандидата от ЛДПУ, временно исполняющего обязанности президента.

Аналогично представителям *махаллинских комитетов*, некоторые поддерживаемые правительством институты, в том числе Молодежное движение «*Камолот*» и Комитет женщин Узбекистана, проводили активные мероприятия, направленные на увеличение явки избирателей.³⁹ Некоторые кандидаты в своих речах обращались к женщинам, и женщины обычно были хорошо представлены в аудитории на 31 избирательных мероприятиях, которые посетила МНВ БДИПЧ ОБСЕ.

Финансирование избирательной кампании

Финансирование избирательной кампании регулируется ЗВП и постановлением ЦИК. В год выборов партии получают государственное финансирование на осуществление расходов, связанных с избирательной кампанией. Для данных выборов каждая партия получила около 1 миллиарда сумов (около 294 000 Евро), а также возможность безвозмездно пользоваться помещениями для проведения встреч и бесплатное освещение в средствах массовой информации.⁴⁰ Частное финансирование избирательных кампаний конкретных партий или кандидатов запрещается, что неправомерно ограничивает способность граждан оказывать финансовую поддержку тем кандидатам, которым они отдают предпочтение.⁴¹ Вместо этого, частные взносы могут быть сделаны в пользу ЦИК, которая затем равномерно распределяет их между кандидатами.

³⁷ Лишь избирательные мероприятия кандидата от ЛДПУ отличались большей яркостью: в них участвовали известные личности, и чувствовалась большая оживленность публики. Подобные мероприятия наблюдались в городе Ташкенте, Республике Каракалпакстан и Ферганской, Кашкадарьинской, Ташкентской и Сурхандарьинской областях.

³⁸ Параграф 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года обязывает к следующему: «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

³⁹ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала данные явления в Джизаке, Намангане и Ташкенте.

⁴⁰ По официальному курсу 1 Евро составляет приблизительно 3 400 узбекских сумов.

⁴¹ Статья 1 Рекомендации Rec (2003)4 Комитета Министров Совета Европы к государствам-членам в отношении общих антикоррупционных правил финансирования политических партий и избирательных кампаний гласит, что как государство, так и его граждане имеют право оказывать поддержку политическим партиям.

В течение 20 дней после опубликования результатов выборов политические партии должны представить финансовую отчетность по расходам на проведение избирательной кампании в ЦИК и Счетную палату. Кроме того, в течение месяца после опубликования результатов выборов партии обязаны опубликовать отчеты о доходах в партийных газетах и на официальных вебсайтах. Счетная палата и Министерство финансов имеют мандат на проведение мониторинга соответствия партийной отчетности требованиям законодательства в сфере финансирования политических партий и избирательной кампании. Партии не публикуют информацию о своих расходах, а ЦИК и Счетная палата не публикуют своих заключений, так как такого требования законодательством не предусмотрено. Это подрывает прозрачность финансирования избирательной кампании.

Средства массовой информации

Право на доступ к информации и свободу выражения, хотя и защищенные Конституцией, чрезмерно ограничиваются первичным законодательством, в котором предусмотрены широкие определения уголовных правонарушений, например, таких как клевета. Действие первичного законодательства распространяется также и на онлайн контент. На СМИ возлагается ответственность за «достоверность» распространяемой информации, что может препятствовать полному и подлинному освещению избирательной кампании.

Первичное законодательство в области лицензирования деятельности онлайн и офлайн СМИ сформулировано непрозрачно. Государственные органы играют важную роль в вопросе пресечения критических публикаций, в том числе на онлайн ресурсах.⁴² Правовая база и ее практическое применение способствуют созданию среды самоцензуры и не соответствуют международным стандартам в области свободы выражения, и, особенно, Статье 19 МПГПП.⁴³

Государственная Национальная телерадиокомпания (НТРК) воспроизводит материалы контролируемых государством новостных агентств и является основным источником политических новостей.⁴⁴ Частные республиканские и областные СМИ получают свой контент от тех же агентств, в результате чего медиа-пространство предопределяется государством и характеризуется ссылками на самого себя.⁴⁵ Некоторые онлайн издания

⁴² Мониторинг и контроль СМИ осуществляют несколько контролируемых правительством организаций. Агентство по печати и информации (АПИ), руководитель которого назначается Президентом, может приостановить деятельность СМИ на основе пространных формулировок; Министерство по развитию информационных технологий и коммуникаций (МРИТК) призвано укрепить государственный контроль над онлайн средствами массовой информации и информационными технологиями. Существуют также Центр мониторинга и Экспертная комиссия по информации и массовым коммуникациям. Оба института сформированы и управляются непрозрачно, оба анализируют онлайн и оффлайн контент. Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не смогли выяснить, какие учреждения могут запросить заблокировать или удалить контент; осталась неясной и процедура для таких запросов. 20 мая 2016 года Ташкентский хозяйственный суд аннулировал лицензию старейшей газеты Узбекистана «Новый век», которая считалась сбалансированным источником информации. АПИ утверждает, что газета постоянно нарушала четыре различных закона. Журналист из Джизака был приговорен к двум месяцам тюремного заключения за то, что он дал интервью BBC в ноябре 2015 года.

⁴³ Параграф 13 Замечания общего порядка № 34 к МПГПП гласит, что «свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, и другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав». См. также параграф 43: «Любые ограничения на работу вебсайтов, блогов или любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на интернет-технологиях, ... допустимы в той мере, в какой они совместимы с параграфом 3».

⁴⁴ Руководитель НТРК назначается Президентом; у компании есть отделения в областных центрах; она объединяет в себе 26 теле- и радиостанций, каждая из которых имеет определенную целевую аудиторию и конкретный тематический фокус.

⁴⁵ Все долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что на сцене местных СМИ доминировали государственные издания, которые целиком полагаются на информацию,

попытались бросить вызов традиционному селективному подходу к освещению событий в стране, в том числе по отношению к выборам. Тем не менее, доступ к множеству международных и национальных вебсайтов, содержащих аналитические и/или критические заметки об Узбекистане, остается заблокированным.⁴⁶ Таким образом, несмотря на наличие в Узбекистане более 1 400 изданий, избиратели продолжают оставаться в изоляции от альтернативных точек зрения.

ЗВП и постановления ЦИК строго регламентируют форму и содержание освещения избирательной кампании, обязывая как государственные, так и частные средства массовой информации предоставлять равный охват всем кандидатам в своих редакционных материалах. Нанесение урона достоинству кандидата является уголовным правонарушением и предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком до трех лет. Постановлением ЦИК всем кандидатам предоставлено изобилие бесплатного эфирного времени и печатного пространства в республиканских и областных средствах массовой информации.⁴⁷ Также, кандидаты могли приобрести эфирное время или печатное пространство на равных условиях.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ провела мониторинг выборки СМИ национального и регионального охвата.⁴⁸ Коммерческие издания, в которых был осуществлен мониторинг, реализовали всем четырем политическим партиям абсолютно одинаковое количество эфирного времени/печатного пространства: в частности, канал «UzReport TV» продал каждой партии по 37 минут эфирного времени. Газета «Даракчи» продала ДПУ, ЛДПУ и СДПУ ровно по четыре страницы печатного пространства⁴⁹. Принцип равенства был характерен и в плане предоставления кандидатам бесплатного эфирного времени: за период мониторинга каждый кандидат получил по 5 часов 15 минут эфирного времени на каналах *O'zbekiston* и *Yoshlar*, что точно соответствует предписаниям постановления ЦИК. Время, выделенное на бесплатную и платную агитационную рекламу, значительно превосходило объем собственного редакционного контента на всех вещательных СМИ, где был проведен мониторинг.⁵⁰

Отсутствие плюрализма наблюдалось еще более остро в программах, подготовленных редакциями, и, особенно, в новостях, которые транслировались блоками в целях обеспечения

предоставляемую государственным учреждениями и общественными организациями, функционирующими при поддержке государства.

⁴⁶ Например, вебсайты узбекской службы ВВС, узбекской службы Радио «Свободная Европа», Eurasianet недоступны. Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, представляющие регулирующие органы, не смогли разъяснить процедуру и критерии блокирования вебсайтов. Общее количество заблокированных/фильтруемых вебсайтов и случаев удаления контента не обнародуется.

⁴⁷ Постановление ЦИК № 764 от 28 октября 2016 года устанавливает порядок выступления кандидатов и определяет распределение бесплатного эфирного времени и печатного пространства в программах и на страницах государственных СМИ. Каждый кандидат ежедневно получал около одного часа бесплатного эфирного времени на двух национальных телеканалах и суммарно около восьми часов на 13 региональных вещательных каналах. Ежедневное бесплатное печатное рекламное пространство равномерно распределялось по 5 национальным и 30 региональным газетам.

⁴⁸ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ осуществляла ежедневный мониторинг СМИ в прайм-тайм часы на государственных телеканалах *O'zbekiston*, *Yoshlar*, *Toshkent*, частном канале *UzReportTV*; государственной радиостанции *O'zbekiston*; государственных газетах «Народное слово», «Правда Востока», «Халк сузи» и коммерческом издании «Даракчи».

⁴⁹ НДПУ приобрела одну страницу печатного пространства.

⁵⁰ На канале *O'zbekiston* бесплатное эфирное время составило 44%, новости – 23%; на канале *Yoshlar* – 60 и 24% соответственно; на канале *Toshkent* – 51 и 6% соответственно; на государственном радио *O'zbekiston* – 78 и 18% соответственно; на частном канале *UzReportTV* 20% времени было выделено на платной основе и 18% было выделено на новостные программы.

единообразного и повторяющегося освещения предвыборной деятельности кандидатов.⁵¹ В новостных сегментах всех вещательных каналов, где был проведен мониторинг, каждому кандидату было выделено от 18 до 22 процентов общего времени, предназначенного для освещения политических фигур. Прямое выступление каждого кандидата сводилось строго к его агитационной программе и составляло 18-25 процентов общего времени, выделенного на прямые выступления политических игроков в рамках новостных программ. Тон новостных репортажей обо всех четырех кандидатах был исключительно положительным. За период мониторинга не появилось каких-либо аналитических продуктов или тематических интервью, в которых платформы кандидатов подверглись бы критическому обсуждению. Как в национальных, так и в региональных печатных изданиях, репортажи, посвященные избирательным программам кандидатов, были сформулированы в едином стиле.⁵²

Слияние партий и государства было очевидно в репортажах СМИ о деятельности кандидатов на занимаемых постах. В своих постановлениях ЦИК не рассматривает подобное явление как агитационную кампанию. Репортажи такого рода занимали от 19 до 75 процентов времени, выделенного под политические сообщения в выпусках новостей, и не давали критической оценки достижениям кандидатов.

В целом, общество было ограждено от подлинных политических дебатов, что существенно компрометирует способность избирателей осуществить информированный выбор.⁵³

Национальные меньшинства

Последняя официальная перепись населения проводилась в 1989 году. Узбекистан характеризуется этнически разнообразным населением, в котором таджики, казахи, русские и каракалпаки представляют собой наиболее крупные национальные меньшинства. Каракалпаки в основном проживают в Республике Каракалпакстан, где также имеются области с высокой концентрацией этнических узбеков, туркменов и казахов.⁵⁴

Конституция обеспечивает равные права и свободы всем гражданам без дискриминации по признаку пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, социального происхождения, убеждений, индивидуального и социального положения и обязывает уважительно относиться к языкам, обычаям и традициям представителей других национальностей. Конституция также предусматривает представительство должностных лиц Каракалпакстана в *Олий Мажлисе*, Кабинете министров и Конституционном суде.

Следует с удовлетворением отметить, что ЦИК выпустила большую часть связанных с выборами материалов, в том числе бюллетени, на узбекском, русском и каракалпакском

⁵¹ Государственные СМИ и лидирующие частные издания подписали с ЦИК соглашения, имеющие обязательную силу и предписывающие единообразное освещение избирательной комиссии в редакционных передачах и печатных материалах.

⁵² Наблюдалось МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Андижанской, Бухарской, Ферганской, Наманганской, Джизакской, Сырдарьинской и Ташкентской областях.

⁵³ Параграф 25 Замечания общего порядка № 25 к МПГПП гласит: «Для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в Статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств массовой информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность». Параграф 13 Замечания общего порядка № 34 к МПГПП добавляет: «Широкая общественность, в свою очередь, имеет право получать продукт деятельности средств информации».

⁵⁴ По данным Государственного комитета по статистике, этнические узбеки составляют 82,5% населения, таджики – 4,7%, казахи – 2,5%, русские – 2,4% и каракалпаки – 2,0%. В Каракалпакстане узбеки составляют около 39%, каракалпаки – 36,8%, казахи – 16,8% и туркмены – 5,3%.

языках.⁵⁵ И, наоборот, на языках других национальных меньшинств, широко используемых в отдельных избирательных округах, ни информации для избирателей, ни бюллетеней напечатано не было.⁵⁶ Хотя это не вызвало серьезного недовольства среди членов общин, данная практика не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и международным стандартам.⁵⁷ Государственные газеты национального охвата предоставили кандидатам бесплатное печатное пространство для агитационных обращений к избирателям на узбекском, русском, таджикском и казахском языках.⁵⁸

Несмотря на многонациональный состав общества, вопросы, связанные с межэтническими отношениями, интеграцией и участием национальных меньшинств в стране в целом или в Республике Каракалпакстан, не были освещены в программах и не упоминались ни одним из кандидатов. МНВ БДИПЧ ОБСЕ не наблюдала и не получала информации о каких-либо конкретных случаях дискриминации на этнической почве, связанных с избирательным процессом.

Жалобы и обращения в суд

Урегулирование споров, связанных с выборами, регламентируется несколькими законами и постановлениями ЦИК, в которых имеются некоторые пробелы, двусмысленность и непоследовательность.⁵⁹ В целом, предусматривается иерархическая система, при которой жалобы в отношении решений, действий или бездействий избирательных комиссий могут быть поданы в комиссии вышестоящего уровня. Апелляции в отношении решений ОИК и УИК подаются в районные суды, а решения ЦИК могут быть обжалованы в Верховном суде.

Закон гласит, что каждый гражданин может подать жалобу в суд, а ЦИК заслушивает отчеты избирательных комиссий, политических партий, республиканских и местных органов власти и НПО. Остается неясным, кто может подавать жалобы в ОИК и УИК, и по каким вопросам. Это не соответствует надлежащей международной практике, которая предписывает, чтобы у каждого избирателя было право подать жалобу в избирательные комиссии и в суды по любому аспекту избирательного процесса.⁶⁰ При ЦИК и Уполномоченном *Олий Мажлиса* по правам человека (Омбудсмене) действовали горячие линии для принятия жалоб, связанных с выборами.

⁵⁵ В Узбекистане русский язык не имеет официального статуса.

⁵⁶ Согласно ЗВП, бюллетени для голосования могут печататься на языках, широко используемых в определенных избирательных округах. В Бухарской и Самаркандской областях широко используется таджикский язык.

⁵⁷ В параграфе 32.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года говорится, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право [...] распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на своем родном языке». Параграф 12 Замечания общего порядка № 25 к МПГПП гласит, что «информация и материалы о порядке голосования должны издаваться также на языках меньшинств».

⁵⁸ Государственные национальные газеты «Народное слово», «Овози Тожик» и «Нурли Жол».

⁵⁹ В том числе: ЗВП и законы «О гарантиях избирательных прав граждан», «О Центральной избирательной комиссии», «Об обращениях граждан»; а также Кодекс об административной ответственности, Уголовный кодекс и Постановления ЦИК №№ 681, 739, 744 и 751.

⁶⁰ Параграфы II.3.3.d и f. Кодекса надлежащей практики гласят, что «Орган, рассматривающий жалобы, должен иметь полномочия, в частности, в отношении таких аспектов, как право избирать (сюда относятся вопросы, связанные с реестрами избирателей) и быть избранным, действительность кандидатур, надлежащее наблюдение за правилами избирательной кампании и результатами выборов» и что «Все кандидаты и все избиратели, зарегистрированные в определенном избирательном округе, должны иметь право подавать жалобы. В отношении обжалования избирателями итогов выборов может быть выдвинуто требование о достижении разумного кворума».

Законодательством не определены сроки подачи жалоб и апелляций. Как правило, избирательные комиссии и суды должны принять решения по поданным жалобам в течение трех дней.⁶¹ Жалобы, поданные в течение последних шести дней перед выборами, должны быть рассмотрены незамедлительно. В отличие от жалоб, поданных в суды, жалобы, поданные в избирательные комиссии, не требуют проведения общественных слушаний в присутствии заинтересованных сторон.⁶² ЦИК может признать выборы недействительными, в целом или частично. Решение ЦИК о признании выборов недействительными может быть обжаловано исключительно кандидатами, и соответствующая апелляция должна быть подана в Верховный суд в течение десяти дней после опубликования результатов выборов. Законодательство не предусматривает возможности обращений с просьбой о пересчете голосов или признании итогов голосования недействительными, т.е. не обеспечивает эффективных средств урегулирования ключевых аспектов избирательного процесса.⁶³

МНВ БДИПЧ ОБСЕ не получала информации о каких-либо официальных жалобах, поданных в избирательные комиссии или суды. Как сообщила МНВ БДИПЧ ОБСЕ Центральная избирательная комиссия, по горячей линии поступило 129 письменных и 347 телефонных запросов, из которых 60 и 102 соответственно не имели отношения к выборам.⁶⁴ ЦИК ведет заполняемый от руки реестр входящих жалоб и запросов, но не собирает информацию о жалобах, поданных в ОИК, УИК и суды. Омбудсмен сообщил МНВ БДИПЧ ОБСЕ о поступлении 304 телефонных запросов, связанных с выборами.⁶⁵

В целом, существующие механизмы урегулирования связанных с выборами жалоб и апелляций не обеспечивают прозрачной и надежной основы урегулирования споров.

Местные и международные наблюдатели

Несмотря на ранее сделанные рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, законодательство не предусматривает наблюдения за выборами со стороны общественных организаций.⁶⁶ Наблюдатели от политических партий и международные наблюдатели могут наблюдать за всеми этапами избирательного процесса и получать копии протоколов итогов голосования. Каждая политическая партия может иметь по одному наблюдателю на каждом избирательном участке. Только международным наблюдателям разрешено проводить пресс-конференции и давать интервью.

Под данным ЦИК, ОИК аккредитовали 37 352 наблюдателя от политических партий, в том числе по 9 339 от ЛДПУ и ДПУ «Миллий тикланиш» и по 9 337 от СДПУ «Адолат» и НДПУ. Также, было аккредитовано около 548 международных наблюдателей.

⁶¹ В качестве позитивного момента необходимо отметить, что постановлением ЦИК срок рассмотрения жалоб окружными избирательными комиссиями был сокращен с пяти до трех дней.

⁶² Параграфы П.3.3.h. Кодекса надлежащей практики отмечает, что «Право заявителя на проведение слушания с участием обеих сторон должно быть защищено».

⁶³ Параграф П.3.3.e Кодекса надлежащей практики утверждает: «Орган, рассматривающий жалобы, должен иметь полномочия аннулировать выборы, в которых нарушения могли повлиять на конечный результат. Должна быть предусмотрена возможность аннулировать выборы целиком или только итоги одного избирательного округа или одного избирательного участка. В случае аннулирования, для соответствующей территории должны быть созданы новые выборы».

⁶⁴ Письменные жалобы касались вопросов поддержки кандидатов и встреч с ними (20 запросов), 2 запроса было подано по голосованию за пределами страны, 1 – по голосованию по временной регистрации места жительства, 1 – по досрочному голосованию и 44 – по другим связанным с выборами вопросам.

⁶⁵ Из них 61 запрос был посвящен избирательной кампании, 53 – досрочному голосованию, 49 – спискам избирателей, 43 – голосованию через переносные урны, 31 – документам, необходимым для голосования и 18 – семейному голосованию.

⁶⁶ Тем не менее, Независимый институт мониторинга формирования гражданского общества (НИМФОГО) сообщил МНВ о своей деятельности по мониторингу выборов.

День выборов

В день выборов наблюдались серьезные нарушения процедур голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования. Вскоре после закрытия всех избирательных участков ЦИК сообщила, что явка избирателей составила 87,8 процента.

Большая часть избирательных участков открылась вовремя и была надлежащим образом обеспечена всеми необходимыми ресурсами. Открытие было оценено положительно на 77 из 84 наблюдаемых участков, хотя примерно в половине случаев на наблюдаемых избирательных участках УИК не объявили количество полученных бюллетеней.

Голосование проходило в праздничной атмосфере, но было оценено негативно в 12 процентах случаев, что свидетельствует о значительных нарушениях. Наиболее распространенным нарушением, допущенным УИК, было неприменение мер контроля в отношении многократного голосования и голосования за других лиц, несмотря на усиленную кампанию ЦИК по борьбе с данной ненадлежащей практикой. Наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ были свидетелями голосования за других лиц на наблюдаемых избирательных участках в 6 процентах случаев. Многократное или групповое голосование наблюдалось в 3 процентах случаев.

О голосовании за других лиц также свидетельствуют многочисленные группы очевидно идентичных подписей в списках избирателей, что наблюдалось в 33 процентах случаев. В 8 процентах случаев на избирательных участках не проводилось систематическое удостоверение личности избирателей, а в 5 процентах случаев избирателям было позволено голосовать без документа, удостоверяющего личность.⁶⁷ Более того, наблюдатели сообщили, что урны для голосования на избирательных участках не были надлежащим образом запечатаны в 5 процентах случаев. Признаки вброса бюллетеней были отмечены в 18 случаях, что существенно. Подобные нарушения вызывают серьезные сомнения по поводу честности процесса и равенства голосов и нарушают требования параграфа 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.

На наблюдаемых избирательных участках в 27 процентах случаев присутствовали неуполномоченные лица. Часто они исполняли обязанности членов УИК, а в 6 процентах случаев наблюдения вмешивались или руководили работой избирательных комиссий. На некоторых избирательных участках активисты *махаллинских комитетов* вели записи избирателей и сообщали МНВ БДИПЧ ОБСЕ, что свяжутся с теми, кто не проголосовал. Это может означать, что избирателей принуждали голосовать.

Процесс подсчета голосов был оценен наблюдателями негативно в 46 из 77 наблюдений. Грубые нарушения указывают на то, что вопреки требованиям параграфа 7.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, честный подсчет не был обеспечен. Серьезные процедурные ошибки были отмечены в чуть более чем половине наблюдений. Не была соблюдена последовательность сверки бюллетеней, например, в 21 и 36 случаях соответственно члены УИК не сосчитали или не погасили неиспользованные избирательные бюллетени. В 46 наблюдениях за подсчетом голосов УИК не определили количество выданных бюллетеней согласно подписям в списках избирателей, и не осуществили перекрестную проверку контрольного соотношения, прежде чем открыть урны. Это явление имело место в трех четвертях наблюдений.

⁶⁷ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ были свидетелями случаев, когда избиратели допускались к голосованию только на основе пригласительных.

Наблюдая за процессом вскрытия избирательных урн, наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ сообщили о том, что в более чем трети случаев число подписей в списке избирателей не соответствовало количеству бюллетеней в урне. На 19 избирательных участках наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ сообщили о признаках вброса бюллетеней. Подобные нарушения вызывают серьезные вопросы относительно честности процедур дня голосования.

На половине наблюдаемых участков УИК испытывали сложности при заполнении итоговых протоколов. В 13 случаях наблюдатели БДИПЧ ОБСЕ заключили, что УИК намеренно фальсифицировали записи в списках избирателей, результатах голосования или протоколах. В то время как практически во всех случаях наблюдателям БДИПЧ ОБСЕ были предоставлены копии протоколов, в более чем половине случаев их не вывешивали для общественного ознакомления, что ограничило прозрачность.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ наблюдала за передачей участковыми избирательными комиссиями итоговых протоколов и их сведением во всех 14 ОИК. Процесс был отрицательно оценен в 8 из 14 ОИК. Важно отметить тот факт, что наблюдатели часто сообщали о недостаточной прозрачности процесса ввиду ограниченного обзора процедур, ограничений в наблюдении, а также недостаточного сотрудничества со стороны некоторых ОИК. Примерно в четверти наблюдений УИК заполняли протоколы в помещениях ОИК или вносили изменения в итоговые протоколы без формального решения со стороны ОИК. В каждом пятом случае протоколы не сходились. БДИПЧ ОБСЕ продолжает наблюдать за процессом сведения результатов.

Единственным официальным документом является версия данного отчета на английском языке. Неофициальные переводы имеются на узбекском и русском языках.

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И СЛОВА ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

По приглашению Центральной избирательной комиссии (ЦИК) Республики Узбекистан, на основе рекомендаций Миссии по оценке потребностей, проведенной 11-13 октября 2016 года, и в соответствии со своим мандатом, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) развернуло Миссию по наблюдению за выборами 4 декабря 2016 года. МНВ БДИПЧ ОБСЕ начала свою работу 2 ноября в Ташкенте. Миссия состоит из 15 экспертов в столице и 20 долгосрочных наблюдателей, распределенных по территории страны.

В день выборов БДИПЧ ОБСЕ задействовала 193 наблюдателя из 32 стран. Наблюдения за открытием выборов проводились на 84 избирательных участках, а за процессом голосования – на 833 избирательных участках по всей стране. За подсчетом голосов наблюдали на 81 избирательном участке. За подведением итогов голосования наблюдали во всех ОИК.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ провела оценку на предмет соответствия выборов обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Настоящее Заявление о предварительных выводах и заключениях составляется до завершения избирательного процесса. Итоговая оценка выборов будет зависеть, частично, от проведения остальных этапов избирательного процесса, включая подсчет голосов, подведение итогов голосования и объявление результатов, а также от урегулирования возможных жалоб и апелляций, поданных после дня выборов. По истечении около восьми недель с момента завершения избирательного процесса БДИПЧ ОБСЕ издаст всесторонний итоговый отчет, в который будут включены рекомендации по потенциальному усовершенствованию.

Наблюдатели выражают благодарность властям за приглашение для наблюдения за выборами, Центральной избирательной комиссии и Министерству иностранных дел за оказанное содействие. Миссия также выражает признательность другим государственным учреждениям, политическим партиям и международному сообществу за сотрудничество.

За дополнительной информацией просьба обращаться к следующим лицам:

- в Ташкенте: Посол Питер Тейлер, Глава МНВ БДИПЧ ОБСЕ (+998 71 120 32 12);
- в Варшаве: Томас Раймер, Пресс-Секретарь БДИПЧ ОБСЕ (+48 609 522 266) или Ульви Ахундлу, Советник по выборам БДИПЧ ОБСЕ (+48 695 808 8 13).

Адрес МНВ БДИПЧ ОБСЕ:

100060 Узбекистан, г. Ташкент,

ул. Саид Барака, 12А

Тел.: +998 71 1203212

Факс: +998 71 1203213

Email: office@odhr.uz

Вебсайт: www.osce.org/odhr/elections/uzbekistan/276011