



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

27 декабря 2009 года

Заключительный отчет оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ



Варшава
7 апреля 2010 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ	3
III.	ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА	4
IV.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РАМКИ	6
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ	9
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	11
VII.	ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	12
VIII.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ	14
IX.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	15
	A. СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	15
	B. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАБОТЫ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	16
	C. МОНИТОРИНГ ОСВЕЩЕНИЯ ВЫБОРОВ В СМИ	17
X.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН И МЕНЬШИНСТВ	19
XI.	МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	20
XII.	ЖАЛОБЫ И АППЕЛЯЦИИ	21
	A. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ВЫБОРАМИ	21
	B. НАРУШЕНИЯ НА ВЫБОРАХ	22
XIII.	ПРОЦЕДУРА ВЫБОРОВ	22
	A. ГОЛОСОВАНИЕ	22
	B. ПОДСЧЕТ, ТАБУЛЯЦИЯ И ОПУБЛИКОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ	24
	C. НЕПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЭДУ	25
	ПРИЛОЖЕНИЕ: ИТОГОВОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТ	28
	О БДИПЧ ОБСЕ	29

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
27 декабря 2009 г.

I. КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ

В соответствии со своими обязательствами в рамках ОБСЕ, Республика Узбекистан предложила БДИПЧ ОБСЕ прислать своих наблюдателей на парламентские выборы 27 декабря. Вслед за этим, с 21 по 22 октября 2009 года, БДИПЧ ОБСЕ организовало Миссию по оценке потребностей (МОП), в результате которой было рекомендовано разместить в Узбекистане Миссию по оценке выборов (далее «МОВ» или «оценочная миссия») для дальнейшего анализа общей системы проведения выборов и выработки рекомендаций по оптимизации избирательного законодательства, процедур и практики. Оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ сочла нецелесообразным размещение наблюдательной миссии, даже ограниченного характера. Причиной стали ограниченность подлинного политического выбора для избирателей и тот факт, что предыдущие ключевые рекомендации БДИПЧ ОБСЕ были оставлены без внимания. БДИПЧ ОБСЕ никогда не размещала в Узбекистане полноценной миссии по наблюдению за выборами ввиду отсутствия минимальных условий для проведения демократических выборов. Предыдущие выборы были оценены БДИПЧ ОБСЕ как в целом несоответствующие обязательствам перед ОБСЕ.

Парламентские выборы 27 декабря 2009 года в Узбекистане прошли в контексте провозглашенного страной «поэтапного подхода» к дальнейшей демократизации. Хотя внесение некоторых поправок в «Закон о выборах» в декабре 2008 года несколько улучшило правовую базу для проведения выборов, для улучшения избирательной практики в Узбекистане по-прежнему критическим остается добросовестное исполнение законодательства. Однако другие поправки, такие как выделение гарантированной квоты в 15 мест в нижней палате членам «Экологического движения Узбекистана» и отмена права гражданских инициативных групп выдвигать независимых кандидатов, представляют собой дальнейшие отступления от обязательств в рамках ОБСЕ. Эти условия противоречат, соответственно, пунктам 7.2 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. В целом, избирательное законодательство по-прежнему не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и требует значительных улучшений.

В предвыборной борьбе принимали участие четыре политические партии, представленные в парламенте предыдущего созыва. Различия в программах этих партий оказались незначительными, поскольку все зарегистрированные партии выступали в поддержку правительственной политики. Политические движения, открыто выступавшие с критикой государственной власти, в прошлом не получали возможности зарегистрироваться в качестве политических партий. В преддверии этих выборов они не повторяли попыток зарегистрироваться. Круг кандидатов не предоставлял избирателям реальных политических альтернатив. Однако подлинный политический плюрализм является основной составляющей любых демократических выборов.

В целом, выборы были проведены компетентно и по графику, хотя решения Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и окружных избирательных комиссий (ОИК) не были оперативно представлены общественности и наблюдателям, что

нарушало принцип открытости. Неясность положений законодательства по ряду вопросов (например, голосование вне избирательных участков и досрочное голосование) требовали от ЦИК четких и подробных инструкций. Неравнозначное исполнение положений закона организаторами выборов продемонстрировало, что инструкции ЦИК, предоставленные избирательной администрации на всех уровнях, были недостаточно подробными.

Избирательная кампания характеризовалась низкой активностью и наглядностью, а также явным отсутствием подлинной политической борьбы. Она протекала вяло, несколько активизировавшись только на последней неделе предвыборного периода. Предвыборные мероприятия, в основном, проводились в форме встреч с избирателями в помещениях, организованных при помощи «махаллей» (институтов самоуправления по территориальному признаку). Последние сыграли заметную роль в подготовке к выборам и их проведении.

В целом, работа узбекских СМИ затруднена в результате излишних ограничений конституционного права на свободу самовыражения и дефицита журналистов-профессионалов. СМИ проявили весьма ограниченный интерес к избирательной кампании, посвящая большую часть своего эфирного времени освещению деятельности президента и правительства. Вопреки требованиям законодательства, средства массовой информации, в частности, оба государственных телевизионных канала – «Узбекистан» и «Ёшлар», в неравной степени освещали деятельность политических партий. Однако они предоставили политическим партиям бесплатное эфирное время, как того требовал закон.

Следует отметить отсутствие официальных жалоб на всех уровнях. Среди причин этого участниками избирательного процесса были названы отсутствие доверия к процессу рассмотрения жалоб, тягостность судебных процедур и в целом склонность предпочтению разрешать споры скорее неформально, по формальным каналам.

Избирательное законодательство обуславливает возможность привлечения к наблюдению за избирательным процессом международных наблюдателей, а также уполномоченных представителей политических партий и кандидатов. Однако местные группы гражданского общества не имеют права наблюдения за избирательным процессом, что противоречит п. 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Более того, предоставляемое национальным законодательством наблюдателям право на получение заверенной копии итогового протокола с избирательных участков часто оспаривалось сотрудниками участковых избирательных комиссий (УИК).

Хотя систематического или полноценного наблюдения над процедурой голосования не проводилось, в день выборов члены миссии по оценке проведения выборов БДИПЧ ОБСЕ посетили ограниченное количество избирательных участков. На посещенных участках голосование, как казалось, проходило спокойно и организовано. На некоторых участках урны для голосования находились вне зоны видимости членов участковых избирательных комиссий (УИК) и наблюдателей. Идентичные подписи в списках избирателей и стопки бюллетеней в урнах на всех избирательных участках, посещенных оценочной миссией БДИПЧ ОБСЕ, указывали на широко распространенную практику голосования за других лиц и возможность подбрасывания фальшивых бюллетеней в урны. Это серьезные нарушения, которые подрывают

принцип равноценности голосов (один человек – один голос) и ставят вопрос о справедливости выборов.

БДИПЧ ОБСЕ призывает соответствующие органы власти начать процесс подлинного реформирования избирательного процесса, с целью преодолеть существенные препятствия на пути к приведению избирательного законодательства в соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ. Следует принять во внимание особые рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, приведенные в настоящем и предыдущих отчетах. БДИПЧ ОБСЕ выражает готовность оказать властям Узбекистана помощь в оптимизации процесса выборов.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

В соответствии со своими обязательствами в рамках ОБСЕ, Республика Узбекистан предложила БДИПЧ ОБСЕ прислать своих наблюдателей на парламентские выборы 27 декабря. Вслед за этим, с 21 по 22 октября 2009 года, БДИПЧ ОБСЕ организовало Миссию по оценке потребностей (МОП), в результате которой было рекомендовано разместить в Узбекистане Миссию по оценке выборов (далее «МОВ» или «оценочная миссия») для дальнейшего анализа общей системы проведения выборов и выработки рекомендаций по оптимизации избирательного законодательства, процедур и практики. Оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ сочла нецелесообразным размещение наблюдательной миссии, даже ограниченного характера. Причиной стали ограниченность подлинного политического выбора для избирателей и тот факт, что предыдущие ключевые рекомендации БДИПЧ ОБСЕ были оставлены без внимания.¹ БДИПЧ ОБСЕ никогда не размещала в Узбекистане полноценной миссии по наблюдению за выборами ввиду отсутствия минимальных условий для проведения демократических выборов. Предыдущие выборы были оценены БДИПЧ ОБСЕ как в целом несоответствующие обязательствам перед ОБСЕ.

Миссия по оценке выборов БДИПЧ ОБСЕ под руководством посла Йоланды Брунетти начала работу в Ташкенте 2 декабря 2009 года. Миссия состояла из 14 аналитиков и вспомогательного персонала из 13 государств-участников ОБСЕ, однако не включала в себя долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. МОВ также осуществляла мониторинг средств массовой информации. Члены миссии БДИПЧ ОБСЕ посетили 9 из 12 регионов Узбекистана², а также Автономную Республику Каракалпакстан. МОВ оставалась в стране до 31 декабря. Оценочная миссия не оценивала выборы в региональные, районные или городские советы, которые проводились одновременно с парламентскими, 27 декабря 2009 г.

Миссия по оценке выборов БДИПЧ ОБСЕ выражает благодарность Министерству иностранных дел, Центральной избирательной комиссии и другим собеседникам за сотрудничество и помощь во время нахождения миссии в стране. Это сотрудничество выражалось в их постоянной готовности предоставлять разъяснения и встречаться с членами оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ по их просьбе. Миссия по оценке выборов

¹ См.: http://www.osce.org/documents/odihr/2009/11/41230_en.pdf. С отчетами всех предыдущих миссий по наблюдениям за выборами БДИПЧ ОБСЕ можно ознакомиться по адресу: <http://www.osce.org/odihr-elections/14681.html>.

² Андижан, Бухара, Фергана, Наманган, Кашкадарья, Самарканд, Ташкентская область, Сурхандарья и Хорезм.

БДИПЧ ОБСЕ также выражает благодарность координатору проекта ОБСЕ и сотрудникам дипломатического корпуса, аккредитованным в Узбекистане, за поддержку, оказанную в течение всего периода работы миссии.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА

До парламентских выборов 2009 года представители БДИПЧ ОБСЕ выступали в качестве наблюдателей на парламентских выборах в Узбекистане в 1999 и 2004 гг., а также на президентских выборах в 2007 г. Для наблюдения над парламентскими выборами в декабре 2004 года БДИПЧ ОБСЕ направило в страну Ограниченную миссию по наблюдению за выборами, согласно заключению которой «выборы депутатов в Парламент (*Олий Мажлис*) Республики Узбекистан в значительной степени не соответствовали обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным нормам проведения демократических выборов, несмотря на незначительные улучшения, выявленные в избирательном законодательстве». БДИПЧ ОБСЕ также направляло Ограниченную миссию по наблюдению за президентскими выборами 2007 года, по заключению которой выборы «прошли в условиях строго контролируемой политической ситуации и не соответствовали многим обязательствам ОБСЕ в отношении демократических выборов, изложенным в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года».

Выборы, состоявшиеся 27 декабря 2009 года, стали вторыми парламентскими выборами после того, как в Узбекистане был введен двухпалатный парламент (*Олий Мажлис*).³ В результате поправок к Закону «О выборах в *Олий Мажлис* Республики Узбекистан», принятых 25 декабря 2008 года, количество депутатов увеличилось со 120 до 150, а также, что важно, было добавлено 15 резервных мест для представителей недавно созданного «Экологического движения Узбекистана» (ЭДУ). Остальные 135 депутатов избираются напрямую в одномандатных мажоритарных избирательных округах.⁴

Кандидаты в одномандатных мажоритарных округах выдвигались четырьмя политическими партиями. Все четыре партии были представлены и в парламенте предыдущего созыва: Либерально-демократическая партия Узбекистана (ЛДПУ), Народная демократическая партия Узбекистана (НДПУ), Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» и Социально-демократическая партия «Адолат».⁵

³ Референдум, проведенный 27 января 2002 года, предполагал поправки к Конституции, в том числе, создание двухпалатного парламента. Сегодня парламент состоит из нижней палаты (законодательной) и верхней палаты (сената), которые избираются на пятилетний срок. Сенат состоит из 100 членов; 84 из них избираются посредством не прямых выборов, а 16 назначаются президентом.

⁴ Согласно статье 45 Закона «О выборах», второй тур выборов проводится в том случае, если ни один из кандидатов не получает более половины всех голосов. В случае проведения второго тура в борьбе участвуют два кандидата, набравших наибольшее количество голосов в первом туре. В первом туре допускается явка зарегистрированных избирателей, равная 33 процентам, однако ее недостаточно для второго тура.

⁵ После парламентских выборов 2004 года ЛДПУ получила 41 места, НДПУ 28 места, «Миллий тикланиш» 29 мест, а «Адолат» 10 мест. Еще одна партия, «Фидокорлар», получившая 11 мест, в июне 2008 года объединилась с «Миллий тикланиш», в результате чего новая партия «Миллий тикланиш» стала второй по численности фракцией парламента предыдущего созыва.

«Экологическое движение Узбекистана», которое не считается политической партией, было создано в августе 2008 года. В него входят неправительственные организации и частные лица, по большей части ученые, в основном, осуществляющие деятельность в сфере охраны окружающей среды и здравоохранения. Гарантированная квота мест для ЭДУ приветствовалась всеми собеседниками оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, включая членов политических партий и кандидатов, участвующих в борьбе за отдельные выборные места. По их мнению, особое положение ЭДУ оправдано экологическими проблемами, с которыми сталкивается Узбекистан. К ним относятся сокращение площади Аральского моря, засоление почв и ограниченность доступа к питьевой воде. Эта гарантированная квота в 15 мест распределялась путем непрямых выборов: региональные конференции ЭДУ избрали делегатов со всех регионов для участия в национальной конференции в Ташкенте, на которой были избраны депутаты, занявшие 15 гарантированных мест (см. раздел XIII данного отчета).⁶ Национальная конференция состоялась 27 декабря, т.е. в один день с выборами в одномандатных избирательных округах. Миссия БДИПЧ ОБСЕ осуществляла наблюдение над этими непрямые выборами.

Выборы, состоявшиеся в декабре 2009 года, прошли в условиях строго контролируемой политической ситуации, характерными для которой являлись несоблюдение основных свобод, лежащих в основе любых демократических выборов, сильная исполнительная власть, возглавляемая президентом⁷, и сравнительно слабый парламент, а также страх перед региональной нестабильностью. Все четыре политические партии, выставившие кандидатов, заявили о своей поддержке правительству, хотя НЛПУ⁸ характеризовала себя как партия парламентской оппозиции.⁹ Хотя платформы конкурирующих партий включали в себя различную проблематику¹⁰, по-видимому, эти различия имели преимущественно декларативный характер. На сегодня существование политических партий представляет собой только видимость политического разнообразия, но не предоставляет избирателям возможности выбора между подлинными политическими альтернативами. Помимо общих вопросов партийных платформ, политические партии не затрагивали в своих агитационных кампаниях никаких значительных тем.

⁶ Пятнадцать членов ЭДУ в нижней палате включают в себя 14 представителей территориальных единиц Узбекистана (12 областей, город Ташкент и Республику Каракалпакстан) и одного представителя Центрального аппарата «Экодвижения».

⁷ Президент назначает и освобождает от должности премьер-министра, кабинет министров и генерального прокурора. Он представляет кандидатуры судей Конституционного и Верховного судов, а также судей региональный и районных судов. Помимо этого, он назначает и освобождает от должности глав областных администраций («хокимов»).

⁸ Правопреемница Коммунистической партии Узбекистана советского времени.

⁹ Статья 2 Конституционного закона Республики Узбекистан «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны», принятого в 2007 году, предоставляет фракциям возможность декларировать свой статус как оппозиционной фракции в парламенте. Хотя существование оппозиции кажется неотъемлемой частью идеи парламента, в конкретном контексте Узбекистана возможность формирования парламентской оппозиции была обусловлена законодательством. На практике в Узбекистане статус парламентской оппозиции не обязательно означает оппозицию по отношению к правительству.

¹⁰ НДПУ провозглашает защиту интересов уязвимых групп общества, ЛДПУ в своей программе отдает предпочтение рыночной экономике, партия «Адолат» провозглашает себя социально-демократической партией, а «Миллий тикланиш» провозглашает, что выступает в защиту национальных ценностей и традиций.

Представители государственных органов и другие собеседники представителей оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ описывали путь Узбекистана как «поэтапный процесс» постоянных демократических реформ и консолидации многопартийной системы.¹¹ Политические движения, открыто выступавшие с критикой государственной власти, в прошлом не получали возможности зарегистрироваться в качестве политических партий.¹² В преддверии парламентских выборов 2009 года они не повторяли попыток зарегистрироваться.

IV. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ РАМКИ

Выборы в законодательную палату Олий Мажлиса регулируются преимущественно положениями Конституции¹³ и Законом «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» («Закон о выборах») в последней редакции от 25 декабря 2008 г. Другие соответствующие законодательные акты включают в себя Закон «О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан» («Закон о ЦИК»), Закон «О политических партиях», Закон «О финансировании политических партий», «Конституционный закон об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного правления и модернизации страны» («Закон об усилении политических партий») и Закон «О гарантиях избирательного права граждан», а также определенные положения Уголовного кодекса¹⁴ и Гражданского процессуального кодекса.¹⁵ Помимо этого, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) принимала решения и постановления, содержащие более подробное описание избирательного процесса.¹⁶

¹¹ См. речь Президента Узбекистана Ислама Каримова в День Конституции в 2008 г., <http://www.region.uz/news.php?id=1037&lan=en>.

¹² Например, «Бирлик», «Эрк» и «Бирамлик». По слухам, их политические лидеры находятся в изгнании. Как сообщили оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, за членами этой партии тщательно следят, и власти препятствуют им в проведении встреч со сторонниками.

¹³ Конституция провозглашает всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании и содержит критерии в отношении лиц, обладающих избирательным правом (статья 117).

¹⁴ Статья 146 Уголовного кодекса запрещает нарушения процедуры выборов (разглашение тайны голосования, подлог избирательных документов), в то время как статья 147 запрещает воспрепятствование осуществлению права избирать или быть избранными, вести предвыборную агитацию, а также осуществлению доверенными лицами кандидатов их полномочий.

¹⁵ Статья 272 Гражданского Процессуального кодекса гласит, что «Жалоба на действия (решения) избирательной комиссии должна быть рассмотрена судом не позднее трехдневного срока с момента ее подачи, а если до дня выборов осталось менее шести дней - незамедлительно. Жалоба рассматривается судом с вызовом заявителя и представителя соответствующей избирательной комиссии, а также прокурора, а в случае когда жалоба касается не заявителя, а другого гражданина, то и этого лица. Неявка указанных лиц не является препятствием для рассмотрения дела. Решение суда вручается соответствующей избирательной комиссии и заявителю немедленно после его вынесения».

¹⁶ Например, «Инструкция ЦИК по организации работы УИК» (17 сентября 2009 г.), постановление ЦИК «О процедуре выдвижения и избрания кандидатов в депутаты в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан от Экологического движения Узбекистана» (17 сентября 2009 г.) и постановление ЦИК «Об агитации политических партий, кандидатов в депутаты в средствах массовой информации в ходе избирательной кампании для выборов в законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» (13 ноября 2009 г.).

Хотя внесение некоторых поправок в «Закон о выборах» в декабре 2008 года несколько улучшило правовую базу для проведения выборов, для улучшения избирательной практики в Узбекистане по-прежнему критическим остается добросовестное исполнение законодательства. Другие поправки прямо противоречили обязательствам перед ОБСЕ. В целом, избирательное законодательство по-прежнему не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и требует значительных улучшений.

Положительные изменения касались исполнения некоторых рекомендаций, включенных в оценку «Закона о выборах», проведенную БДИПЧ ОБСЕ в 2005 году.¹⁷

Однако с учетом отсутствия реальной политической борьбы, эти изменения носят, скорее, символический характер и по большей части остаются неопробованными ввиду ограниченности их применения в ходе этих выборов.

Во-первых, процедура выдвижения кандидатов политическими партиями была теоретически несколько упрощена в результате необходимого срока между регистрацией новых партий и моментом начала избирательной кампании с шести до четырех месяцев.¹⁸ Во-вторых, необходимое количество подписей в поддержку партий было сокращено с 50000 до 40000. Однако до выборов декабря 2009 года никаких новых политических партий зарегистрировано не было. В-третьих, было ограничено участие избирательной администрации в организации агитационных мероприятий. Согласно существующему законодательству, агитационные мероприятия могут быть организованы самими политическими партиями, которые должны согласовывать их с соответствующими окружными/участковыми избирательными комиссиями, однако сами мероприятия уже не организуются централизованно самими избирательными комиссиями, как это происходило на предыдущих выборах. В-четвертых, заслуживающим одобрения шагом в сторону большей открытости избирательного процесса является обязанность окружных комиссий зачитывать протоколы с результатами выборов вслух и, как минимум, на 48 часов выставлять копию протоколов для всеобщего ознакомления. В-пятых, нововведением стало участие представителей политических партий в перепроверке списков подписей в поддержку регистрации кандидата. И наконец, в отношении жалоб и апелляций, было введено право жалобщиков на участие в судебном разбирательстве вслед за обжалованием решения избирательной комиссии или суда более низкой инстанции, что подразумевает некоторые основные необходимые процессуальные гарантии.¹⁹

Однако, несмотря на вышеперечисленные незначительные улучшения в законодательстве, многие предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ были оставлены без внимания, в том числе большая часть рекомендаций, представленных в оценке законодательства, проведенной БДИПЧ ОБСЕ в 2005 г. Несовершенство законодательства по-прежнему выражается в следующем: а) слишком широкая формулировка конституционных гарантий права на свободу самовыражения²⁰ позволяет применять ограничительные меры в отношении любой критики

¹⁷ См. Оценку БДИПЧ Закона Республики Узбекистан «О выборах в Олий Мажлис», Республика Узбекистан. 21 февраля 2005 г. См. <http://www.osce.org/odihr-elections/13445.0.html>.

¹⁸ 17 сентября ЦИК объявила о начале избирательной кампании с 22 сентября 2009 г.

¹⁹ Из-за отсутствия жалоб это положение на этих выборах не использовалось на практике (см. также Раздел XII настоящего отчета).

²⁰ Статья 29 Конституции гласит, что «Каждый имеет право на свободу мысли, слова и убеждений. Каждый имеет право искать, получать и распространять любую информацию, за исключением направленной против существующего конституционного строя и других ограничений, предусмотренных законом. Свобода мнений и их выражения может быть ограничена законом по мотивам государственной или иной тайны».

конституционного порядка, выраженной в мирной форме, что препятствует публичным обсуждениям и плюралистическим дебатам, которые являются признаком подлинной демократии; б) аналогично, право на свободу собраний, включая право на создание политических партий, может стать предметом предвзятых и чрезмерно широких ограничений; в) отсутствует положение, позволяющее частным организациям, таким как местные непартийные группы наблюдателей, осуществлять наблюдение на выборах.

Рекомендуется максимально сократить и конкретизировать ограничения свободы самовыражения и привести их в соответствие с нормами международного права. Любые ограничения должны быть обговорены в законе, быть необходимы для защиты законных ценностей демократического общества и подчиняться четким и узким критериям, не оставляющим исполнительной власти слишком широких возможностей для их толкования.

Наконец, некоторые из поправок 2008 года нарушают обязательства в рамках ОБСЕ в отношении проведения демократических выборов. Пункт 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года гласит, что все места, как минимум, в одной палате национального законодательного органа должны свободно распределяться в соответствии с голосами избирателей. С учетом того, что 100 членов верхней палаты избираются непрямым голосованием или назначаются президентом, введение 15 зарезервированных мест для ЭДУ в нижней палате противоречит этому обязательству. В результате поправок, внесенных в избирательное законодательство в 2008 году, было отменено право граждан создавать инициативные группы для выдвижения независимых кандидатов. Эта поправка противоречит п. 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, который гласит, что граждане без какой-либо дискриминации должны иметь право на получение политических или общественных должностей, в индивидуальном порядке или в качестве представителей политических партий или организаций. Собеседники представителей оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ заявляли, что это изменение в законодательстве было вызвано необходимостью предотвратить разобщенность в парламенте и избежать возможности вхождения в парламент экстремистских групп под видом инициативных.

Законодательство необходимо привести в соответствие с обязательствами ОБСЕ. Оно должно предоставлять отдельным гражданам возможность выдвигаться в качестве независимых кандидатов, в соответствии с п. 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Законодательство должно также гарантировать, что все места, как минимум, в одной палате Олий Мажлиса, будут выставлены на свободное голосование избирателей, в соответствии с п. 7.2. Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

Более того, отсутствие соответствующих норм, регулирующих определенные аспекты избирательного процесса, включая проведение избирательных кампаний²¹ и такие процедуры выборов, как досрочное голосование и голосование вне участков, а также неудовлетворительность правил в отношении выдвижения и избрания представителей ЭДУ²², привели к разночтениям и непоследовательности в исполнении

²¹ Например, процедуры, касающиеся финансирования избирательной кампании и неприменение законных санкций в случаях нарушения порядка проведения кампании.

²² Например, отсутствие постановления, предупреждающего двойное выдвижение кандидатов ЭДУ, которые в то же самое время выдвигаются по партийным спискам.

соответствующих положений участниками избирательного процесса.²³ Наконец, закон не предусматривает никаких санкций в случаях нарушения порядка проведения избирательных кампаний.²⁴ Хотя ЦИК заявил оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ об отсутствии нарушений в ходе этих выборов²⁵, отсутствие соответствующих положений в законе может привести к разночтениям со стороны соответствующих органов власти и неравнозначному исполнению закона.

Рекомендуется дальнейшая детализация порядка проведения избирательных кампаний и применения соразмерных санкций в случае нарушений. Наконец, рекомендуется прояснить и детализировать порядок выбора представителей ЭДУ.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Парламентские выборы были организованы на трех уровнях: на уровне Центральной избирательной комиссии (ЦИК), 135 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 8447 участковых избирательных комиссий (УИК). ЦИК – это постоянно действующий орган, созданный в соответствии с «Законом о ЦИК».²⁶ Он состоит из 22 членов, назначаемых парламентом по представлению региональных советов (*Жокаргы кенес* Республики Каракалпакстан, областных и Ташкентского городского Кенгашей народных депутатов).²⁷ Половина членов сегодняшней ЦИК имеют юридическое образование. Пять членов ЦИК работают в комиссии на постоянной основе.²⁸ Согласно информации с веб-сайта ЦИК, 11 членов ЦИК базируются вне Ташкента и участвуют в работе ЦИК, в основном, во время заседаний.²⁹ Председатель ЦИК избирается из членов комиссии по представлению Президента Узбекистана.

Для выборов 27 декабря было создано 135 окружных избирательных комиссий, по одной в каждом одномандатном округе. Членов этих комиссий назначают окружные органы власти, и утверждает ЦИК. В соответствии с избирательным законодательством, в каждую окружную избирательную комиссию входят

²³ Например, различия в толковании участниками избирательного процесса (Центральной и окружными избирательными комиссиями, представителями партий) вопроса о праве партий использовать собственные средства во время избирательной кампании для печати и распространения партийных листовок; неравнозначное исполнение процедур досрочного голосования и голосования вне избирательных участков; разногласия в толковании вопроса, касающегося процедуры представления жалоб и апелляций.

²⁴ Так, например, закон не конкретизирует меры на тот случай, если кандидат преподносит избирателям подарки или в нарушение закона проводит агитацию в день выборов. Представители ЦИК объяснили оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, что сначала соответствующему кандидату посылается предупреждение и предпринимается попытка мирного урегулирования вопроса. Если нарушения продолжаются, это может повлечь за собой дисквалификацию кандидата. Хотя избирательной администрацией не предпринималось никаких действий в отношении нарушений, проблема заключается в неточности и неопределенности положений закона, что противоречит требованию к определенности законодательства и может привести в предвзятому и неравному исполнению закона.

²⁵ На встрече с членами ЦИК 29 декабря 2009 г.

²⁶ Статья 10 «Закона о выборах» и статья 1 «Закона о ЦИК».

²⁷ Статья 3 «Закона о ЦИК» гласит, что ЦИК должна состоять, как минимум, из 15 членов.

²⁸ Согласно статье 4 «Закона о ЦИК», ЦИК может принять решение о том, чтобы один или более его членов работали в нем на постоянной основе.

²⁹ Остальные члены ЦИК работают в Ташкенте (четверо судей Верховного суда, ректор Ташкентского университета информационных технологий и заместитель председателя Ташкентской региональной ассоциации юристов).

председатель, заместитель председателя, секретарь и не менее шести дополнительных членов. Все ОИК, с членами которых встречались представители оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ в Ташкенте и в регионах, проводили подготовку к выборам своевременно и в сроки, определенные в избирательном календаре ЦИК.³⁰

В соответствии с избирательным законодательством, участковые избирательные комиссии должны быть созданы, как минимум, за 40 дней до дня выборов. Они состоят из 5-19 членов, включая председателя, заместителя и секретаря. ОИК формируют УИК по представлению местных органов власти. Помимо этого, значительную помощь в организации выборов на местном уровне играли махалли,³¹ особая форма института общинного самоуправления по территориальному признаку в Узбекистане. В соответствии с положениями закона, комитеты махаллей также имели право представлять кандидатов в члены окружных и участковых избирательных комиссий.

В ходе выборов ЦИК издала постановления по ряду вопросов, таких как подсчет и табуляция результатов голосования, на уровне ОИК и УИК, а также по поводу голосования вне избирательных участков и досрочного голосования. Однако постановления ЦИК по этим важным вопросам, в основном, повторяли положения избирательного законодательства и были недостаточно подробными. ЦИК также издала особое постановление³² с целью облегчить и направить работу УИК. Однако в этом постановлении порядок проведения выборов определялся недостаточно подробно, что привело к разночтениям и различиям в исполнении постановления, например, в отношении досрочного голосования, голосования вне избирательных участков и финансирования агитационных кампаний. Постановления ЦИК также не всегда имелись на избирательных участках, которые посетила оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ. Определенные информационные материалы по вопросам, связанным с выборами, были опубликованы в информационном бюллетене ЦИК.³³ Центральная избирательная комиссия проводила подготовку председателей и секретарей ОИК по процедуре проведения выборов, а они, в свою очередь, готовили председателей и секретарей УИК. Однако эта подготовка оказалась недостаточной для того, чтобы заполнить имевшиеся пробелы в знаниях о процедуре голосования в том ограниченном количестве избирательных участков, которые посетила в день выборов оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ.

Постановления ЦИК должны разъяснять и дополнять положения существующего законодательства, а не повторять их. Следует также рассмотреть необходимость последовательной и более качественной подготовки сотрудников участковых комиссий со стороны вышестоящих избирательных комиссий.

³⁰ Решение ЦИК «Календарные мероприятия по подготовке и проведению выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан» от 14 июля 2009 г.

³¹ Согласно статье 105 Конституции, «Органами самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, а также в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов являются сходы граждан, избирающие на 2,5 года председателя (аксакала) и его советников». Махалли рассматриваются в качестве средства урегулирования социальных вопросов в жилых районах и в качестве форума, в рамках которого население может донести свои потребности до властей.

³² «Инструкции по работе УИК», изданные 17 сентября 2009 года и разосланные участковым избирательным комиссиям.

³³ Единственный том за 2009 год был издан 7 октября и, помимо прочего, содержал календарь мероприятий ЦИК для предстоящих выборов и образцы протоколов с результатами выборов, которые должны были использоваться на избирательных участках.

Оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ поддерживала постоянную связь с членами ЦИК, которые демонстрировали открытость и готовность к сотрудничеству. С 17 сентября по 23 декабря 2009 года Центральная избирательная комиссия провела 11 заседаний и ко дню выборов приняла 52 решения. Только девять из них были опубликованы на сайте ЦИК, что ущемляет принцип прозрачности избирательного процесса. Хотя оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ получила копии протокола заседания ЦИК, на котором присутствовала в качестве наблюдателя, МОВ не известно, были ли протоколы опубликованы где-либо еще.

В целях большей открытости следует рассмотреть необходимость предоставления наблюдателям возможности присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, а также необходимость опубликования всех решений ЦИК.

Оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ наблюдала за печатью избирательных бюллетеней в типографии, специализирующейся на публикации официальных документов. Бюллетени печатались на бумаге с защитными знаками. На основании данных, предоставленных окружными избирательными комиссиями, всего ЦИК было заказано 17302000 бюллетеней.³⁴ Бюллетени были разосланы в окружные комиссии до 21 декабря, откуда были оставлены на избирательные участки до 24 декабря.

Голосование за пределами территории страны проводилось на 44 избирательных участках в посольствах и консульствах за границей. Для голосования за рубежом ЦИК предварительно выделила 14600 напечатанных бюллетеней, которые были доставлены на соответствующие избирательные участки.³⁵ По решению ЦИК, результаты голосования за пределами страны были включены в результаты голосования по 126-му округу (г. Ташкент). По информации ЦИК, окончательное количество бюллетеней, отправленных для голосования за пределы страны, и данные о голосовавших за границей, не будут публиковаться ввиду отсутствия правовых обязательств для их опубликования.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Избирательные правом обладают все граждане Республики Узбекистан, достигшие восемнадцати лет, за исключением лиц, законно признанных недееспособными судом или отбывающих срок тюремного заключения за любое преступление.³⁶ Каждый избиратель может быть включен только в один список избирателей. В соответствии с избирательным законодательством, списки избирателей составляются каждой участковой избирательной комиссией в сотрудничестве с представителями участковой общины, которые, по наблюдениям миссии БДИПЧ ОБСЕ, в основном, являлись членами сходов махаллей. Списки избирателей, расквартированных в военных частях, а также членов их семей и других гражданских лиц, проживающих в территориях этих военных частей, составлялись на основании данных, предоставляемых командующими соответствующими частями. Военнослужащие, проживающие вне территории военных частей, вносились в обычные списки избирателей по месту жительства.

³⁴ Включая резерв в 0.55 процентов на каждый избирательный участок, в соответствии со статьей 36 Закона «О выборах».

³⁵ Цифры были предоставлены оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ 21 декабря 2009 г.

³⁶ Статья 2 «Закона о выборах», статья 117 Конституции.

Граждане, содержащиеся под стражей в ожидании суда, имеют право на голосование. ЦИК проинформировал оценочную миссию БДИПЧ ОБСЕ, что начальники учреждений для предварительного заключения обязаны пересылать заявок на голосование от содержащихся под стражей лиц в ближайшие районные избирательные комиссии, которые, в свою очередь, обращаются в УИК по месту жителя избирателя с просьбой исключить его из местного списка избирателей. В день выборов в места предварительного заключения отправляются переносные урны для голосования. Эта процедура не регулируется ни избирательным законом, ни инструкциями по голосованию вне избирательных участков. По информации ЦИК, предоставленной оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, что на практике таких заявлений не поступало.

Списки избирателей должны быть вывешиваются для всеобщего ознакомления в избирательных участках за 15 дней до дня выборов. Посетив несколько участков, оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ убедилась, что списки были вывешены для ознакомления. По наблюдениям МОВ, на некоторых участках количество избирателей значительно превышало установленную законом норму в 3000 избирателей на каждый участок. В отношении составления списков избирателей жалоб не поступало. Согласно избирательному закону, избиратели, не включенные в списки, могут быть добавлены в дополнительный список избирателей в день выборов после предъявления ими подтверждения их личности, гражданства и местожительства. По заявлению ЦИК, общее число избирателей, зарегистрированных на выборах 27 декабря, составило 17215700 человек.

Рекомендации, представленные в заключительных отчетах БДИПЧ ОБСЕ в 2004 и 2007 гг., остаются в силе. Властям рекомендуется рассмотреть возможность создания централизованного списка избирателей, что позволило бы выявлять возможные факты многократных регистраций одного и того же избирателя.

VII. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

В соответствии с избирательным законодательством, кандидатами на выборах могут стать граждане Узбекистана, достигшие 25 лет и старше, до дня выборов проживающие в стране не менее пяти лет подряд. К лицам, не имеющим права выставлять свою кандидатуру на выборах, относятся: а) граждане, отбывающие наказание или ожидающие суда за тяжкие преступления;³⁷ б) граждане, не проживавшие в стране постоянно в течение пяти лет до дня выборов; в) военнослужащие и лица, работающие в Национальной службе безопасности; г) профессиональные сотрудники религиозных организаций.

В отношении права кандидатов быть избранными необходимо соблюдать принцип презумпции невиновности, закрепленный в пункте 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Более того, любое ограничение права выдвижения на выборах должно быть обосновано на основе объективных и разумных критериев.³⁸ Широко известно, что лишение лица его права быть избранным должно быть основано на

³⁷ Тяжкое преступление – это преступление, за которое Уголовным кодексом Узбекистана предусмотрено тюремное заключение сроком более пяти лет. В предыдущем законодательстве любой приговор за уголовное преступление являлся препятствием для выдвижения кандидатуры.

³⁸ См. Общее замечание 25, принятое Комитетом ООН по правам человека, п. 15.

судебном решении и, в случае уголовного наказания, должно быть соразмерно характеру преступления.

В соответствии с положениями закона, политическая партия может выдвигать кандидатов в том случае, если будет зарегистрирована Министерством юстиции как минимум за четыре месяца до начала избирательной кампании и наберет 40000 подписей избирателей в свою поддержку. В одной административной единице может быть собрано не более 8 процентов этих подписей. Более того, избиратель может подписаться в поддержку только одной политической партии. При сборе подписей политическая партия может столкнуться с трудностями, поскольку не в состоянии проконтролировать, не подписал ли ранее другую петицию. Это положение вызывает озабоченность, поскольку предоставляет возможности для злоупотреблений и подлогов на выборах.

Следует учесть необходимость предоставить избирателю право выразить поддержку нескольким кандидатам.

Для проверки достоверности представленных списков подписей ЦИК сформировал рабочую группу, в которую вошли эксперты из организаций, занимающихся регистрацией населения. Подтверждается достоверность выборки, состоящий максимум из 15 процентов необходимого количества подписей. Если более 10 процентов выборки оказываются недостоверными, дальнейшей проверки не проводится. Заслуживает одобрения тот факт, что уполномоченным представителям партий было позволено участвовать в процессе проверки подписей,³⁹ что способствовало большей открытости процесса. Все партии воспользовались этой возможностью.

На выборах 27 декабря в борьбе участвовали 504 кандидатов, выдвинутых четырьмя политическими партиями (132 от ЛДПУ, 128 от НДПУ, 124 от «Миллий тикланиш» и 120 от «Адолат»). Тринадцать из 517 изначально зарегистрированных кандидатов сняли свои кандидатуры.⁴⁰ Статья 31 закона о выборах позволяет политическим партиям снимать кандидатуру определенного кандидата не позднее, чем за пять дней до выборов. Сами кандидаты могут снимать свою кандидатуру в любое время до дня выборов, для чего они должны просто представить заявление в ЦИК. Ряду УИК пришлось вычеркивать имена отозванных кандидатов из бюллетеней уже после их получения. После поправок, внесенных в избирательное законодательство в 2008 году, количество полномочных представителей, которые кандидат имеет право зарегистрировать в соответствующих районных избирательных комитетах, было увеличено с 5 до 10 человек. Эти представители проводили кампанию от имени кандидата и представляли его/ее интересы в избирательных комитетах и иных местах.

³⁹ Статья 23¹ Закона о выборах и постановления ЦИК «О процедуре сбора подписей политическими партиями и проверки правильности составления списков подписей», Постановление ЦИК №417 от 17 сентября 2009 г.

⁴⁰ Шесть снявших свои кандидатуры кандидатов были из НДПУ, три – из «Адолат», три из ЛДПУ и один из «Миллий тикланиш». Четырём кандидатам было отказано в регистрации, поскольку они не представили письменного согласия покинуть свои должности в случае избрания в парламент.

Хотя махалли уже не обладают правом выдвигать кандидатов на парламентские выборы⁴¹, оказалось, что на практике они играли косвенную роль в процессе выдвижения кандидатов. Все политические партии подтвердили оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, что при выборе кандидатов они тесно сотрудничали с руководителями махаллей, спрашивая их совета относительно положения и репутации возможных кандидатов в общине.

VIII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Избирательная кампания началась вяло и набрала сравнительный темп в течение последней недели. Четыре зарегистрированные политические партии и их кандидаты могли начинать агитацию сразу после регистрации в ЦИК. Кандидаты встречались с избирателями в ходе мероприятий, которые проходили преимущественно в помещениях, в сотрудничестве с местными махаллями.⁴² На всех этих мероприятиях вывешивались небольшие плакаты. В целом, плакаты всех кандидатов были схожи между собой, что затрудняло понимание того, какую именно партию представлял тот или иной кандидат. На встречах с избирателями также раздавались листовки и брошюры, в том числе небольшие календари с фотографией кандидата. В течение последней предвыборной недели в городах все партии размещали агитационные материалы на рекламных щитах. Наиболее активными в этом плане были ЛДПУ и «Адолат». Партийные платформы были различными, однако различия было сложно выявить, поскольку, по наблюдениям оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, никаких бурных дебатов по политическим вопросам не проводилось. На телевидении состоялось несколько ток-шоу с участием кандидатов, однако дебаты между кандидатами от разных партий происходили редко. Всем абонентам компании мобильной связи «Ucell» было разослано сообщение в поддержку партии «Миллий тикланиш».⁴³

Избирательный закон обязывает ЦИК гарантировать кандидатам равные условия для участия в избирательной кампании. Средства на проведение кампании должны предоставляться исключительно через ЦИК.⁴⁴ В соответствии с «Законом о финансировании политических партий», сумма государственных средств, выделяемых на избирательную кампанию, рассчитывается на основании количества кандидатов, выдвинутых от каждой партии. На этих выборах каждый кандидат получил на свою кампанию 1.1 миллионов сом (около 500 евро). В соответствии с «Законом о финансировании политических партий», партии, получившие менее девяти мест в парламенте (необходимый кворум для формирования фракции)⁴⁵, должны вернуть все полученные на кампанию средства. Этот вопрос не возникал на этих выборах,

⁴¹ Согласно статье 10 Закона «Об органах самоуправления граждан» (Закона «О махаллях»), «махалли» сохраняют право выставлять кандидатов на выборы в районные и городские советы.

⁴² Встречи с избирателями организовывали сами политические партии, однако место и время согласовывались с соответствующими участковыми избирательными комиссиями (статья 27 избирательного закона).

⁴³ Текст сообщения гласил: «Голосуйте за наших кандидатов! Демократическая партия «Миллий тикланиш»».

⁴⁴ Статья 64(1) Закона «О выборах» в связи со статьей 8 Закона «О финансировании политических партий».

⁴⁵ Статья 24 Закона «О законодательной палате Олий Мажлиса» от 2002 г.

поскольку все партии получили более девяти мест. Политические партии должны ежегодно представлять отчет о своих финансовых средствах.⁴⁶

Теоретически, возможно и частные пожертвования, однако их необходимо направлять через ЦИК, которая затем равномерно распределит пожертвованные средства между всеми партиями. Как сообщили оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, во время этих выборов в ЦИК не поступало никаких частных пожертвований. В ходе избирательной кампании запрещается выплата избирателям денежных средств или предоставление подношений (т.е. товаров и услуг). В предвыборный день агитация не была запрещена, однако непосредственно в день выборов она не проводилась.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Несмотря на большое количество средств массовой информации, зарегистрированных в Узбекистане, эта сфера характеризуется отсутствием независимой и плюралистической прессы.⁴⁷ В условиях ограниченного количества печатных изданий средства телерадиовещания являются наиболее важным источником политической информации. Основным вещателем является Национальная телерадиокомпания Узбекистана, финансируемая государством. Она состоит из четырех телевизионных станций (две из них вещают на всю территорию страны: это «Телевидение Узбекистана» и телеканал «Ёшлар»), четырех радиоканалов, а также 16 региональных вещателей. Третий общенациональный телеканал – это частный телеканал «Телесеть негосударственных телекомпаний» (ТНТ).

Рынок печатной прессы развит слабо. В стране выходят всего три общенациональные ежедневные газеты.⁴⁸ Доступ к интернету имеется только в Ташкенте и других больших городах. Государственная компания Узбектелеком обладает монополией на предоставление интернет-услуг в Узбекистане. Доступ к некоторым веб-сайтам ограничен.⁴⁹ Развитию СМИ Узбекистана препятствует отсутствие должной подготовки журналистов, а также традиции проведения журналистских расследований и подготовки аналитических репортажей. Для работы в Узбекистане журналисты международных агентств должны получить аккредитацию в Министерстве иностранных дел.

⁴⁶ Статья 17 Закона «О финансировании политических партий». Право на проверку их финансовых счетов имеют Счетная палата Республики Узбекистан, парламентский аудиторский орган и Министерство юстиции в отношении деятельности политических партий; ЦИК отвечает за проверку расходов на финансирование предвыборной агитации (Статья 16).

⁴⁷ Согласно информации Узбекского агентства по печати и информации (УзАПИ), в Узбекистане официально зарегистрировано 78 теле- и радиокompаний, 939 средства печатной прессы, 65 веб-сайта и 4 агентства новостей.

⁴⁸ Официальная газета правительства «*Правда Востока*» и две газеты парламента и правительства под объединенной редакцией - «*Народное Слово*» (на русском языке) и «*Халк Сузи*» (на узбекском языке).

⁴⁹ Определенные сайты, публикующие альтернативные взгляды, такие как «*Deutsche Welle*» и «*Радио Свободная Европа/Радио Свобода*» (RFR/RL), оказались заблокированы, когда представители миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов в Узбекистане попытались получить к ним доступ.

В. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАБОТЫ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Конституция Узбекистана гарантирует свободу слова и самовыражения. Однако Статья 29 Конституции предусматривает законное ограничение этих свобод (см. также раздел IV этого документа). В то время как несколько законов⁵⁰ о СМИ запрещают цензуру, Статья 4 закона «О гарантиях свободы информации» предусматривает ограничение свободы информирования общества с целью «защиты моральных ценностей общества, государственной безопасности, а также духовного, культурного и научного потенциала страны». Закон «О средствах массовой информации» ограничивает публикацию информации, считающейся государственной тайной⁵¹ и содержит довольно широкое определение этого понятия. Так, согласно закону, государственной тайной считается любая информация, раскрытие которой ведет к нарушению конституционного порядка, представляет угрозу целостности страны или оскорбляет честь и достоинство ее граждан. Данный закон определяет веб-сайты как средства массовой информации и содержит положения об ответственности прессы за правдивость и объективность публикуемой информации. Уголовный кодекс предусматривает наказание за диффамацию и клевету в виде лишения свободы на срок от трех до пяти лет. Максимальное наказание по этой статье предусмотрено в случае оскорбления или клеветы в адрес президента.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации не раз призывал узбекские власти к либерализации законодательства о СМИ.⁵² Согласно представителю ОБСЕ, против независимых журналистов могут быть выдвинуты «фиктивные уголовные обвинения», такие как необоснованное обвинение в хранении наркотиков.⁵³

Избирательное законодательство содержит довольно краткие и общие положения относительно СМИ. В частности, в законе говорится о том, что кандидаты и политические партии должны иметь равный доступ к средствам массовой информации. Согласно избирательному законодательству, ЦИК определяет процесс использования СМИ политическими партиями на основании соглашения с ними. Закон не делает различий между государственными и частными СМИ. С целью дополнения данного законодательства, ЦИК приняла несколько постановлений в предвыборный период. Так, в постановлении от 13 ноября⁵⁴ ЦИК гарантировала всем участникам

⁵⁰ Статья 7 закона «О средствах массовой информации» от 1997 г.; последние поправки были внесены 15 января 2007 г.; Статья 4 закона «О защите профессиональной деятельности журналистов» от 1997 г.; Статья 3 закона «Об издательской деятельности» от 1996 г.; последние поправки были внесены в 2002 г.

⁵¹ Уголовный кодекс и закон Республики Узбекистан «О защите государственной тайны» подразделяют государственную тайну на государственную, военную и служебную. Государственной тайной, среди прочего, могут считаться политическая, экономическая или научная тайны.

⁵² См. http://www.osce.org/fom/item_1_31734.html.

⁵³ См., среди прочего, пресс-релизы Представителя ОБСЕ по свободе средств массовой информации: http://www.osce.org/fom/item_1_34363.html и http://www.osce.org/fom/item_1_39171.html.

Также смотрите недавнее заключение Комитета ООН по правам человека (CCPR/C/UZB/CO/3) от 25 марта 2010 г, в котором Узбекистану рекомендовано «незамедлительно принять меры по эффективной защите журналистов и правозащитников, подвергающихся нападениям, угрозам и запугиванию вследствие их профессиональной деятельности» (§24).

⁵⁴ Постановление ЦИК «О предвыборной агитации политических партий и кандидатов в депутаты в СМИ во время кампании по выборам Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики

выборов бесплатное эфирное время и место для политической рекламы в государственной печатной прессе. Каждая политическая партия получила 40 минут эфирного времени в неделю на каналах Национальной телерадиокомпании Узбекистана и половину печатной полосы в трех государственных газетах для размещения предвыборной рекламы дважды в неделю. Еще одно постановление ЦИК предусматривало равное освещение в прессе предвыборной деятельности кандидатов и политических партий.⁵⁵ То же постановление предоставляло политическим партиям право на покупку дополнительного времени и места для рекламы за одинаковую цену и на равных условиях.

Однако данное постановление не уточняло методов распределения времени и места для рекламы, что привело к его неправильному применению различными СМИ. Для того, чтобы удовлетворить требование закона о равном доступе к СМИ для всех кандидатов, некоторые СМИ при продаже времени одним участникам выборов информировали об этом остальных и предлагали им приобрести рекламное время на равных условиях. Другие СМИ, с целью соблюдения равенства всех участников, соглашались на продажу времени или места для рекламы только после того, как кандидаты или партии предоставляли им письменное подтверждение от своих конкурентов о том, что они не заинтересованы в покупке времени или места для рекламы. Некоторые СМИ предлагали кандидатам адресовать свои просьбы в ЦИК или окружные избирательные комиссии.

«ТВ Узбекистан» и частный телеканал ТНТ передавали десятиминутные выпуски новостей под названием «Новости выборов» и «Выборы 2009», посвященные исключительно теме выборов. На начальном этапе эти передачи выходили в эфир раз в неделю. За две недели до дня голосования количество выпусков было увеличено.⁵⁶ Эти программы обеспечивали равное освещение предвыборных кампаний политических партий. Однако в выпусках новостей «ТВ Узбекистан» больше внимания уделялось деятельности ЦИК, в то время как в выпусках ТНТ больше времени было посвящено политическим партиям. Телеканал «Узбекистан» организовал одни дебаты, а ТНТ организовало шесть дебатов, во время которых кандидаты и политические партии получили возможность высказать свои взгляды.

С. МОНИТОРИНГ ОСВЕЩЕНИЯ ВЫБОРОВ В СМИ

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов начала мониторинг СМИ 7 декабря. Мониторинг охватывал три телевизионные станции и пять газет и обеспечивал качественный и количественный анализ освещения выборов в СМИ.⁵⁷ Миссия БДИПЧ ОБСЕ оценивала количество рекламного времени и места для политической рекламы в

Узбекистан» от 13 ноября 2009 г. (Постановление ЦИК о предвыборной агитации политических партий).

⁵⁵ Статья 16 постановления ЦИК «О предвыборной агитации в СМИ политических партий и кандидатов в депутаты во время избирательной кампании по выборам в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 17 сентября 2009 г. («Постановление ЦИК об использовании СМИ»).

⁵⁶ В период мониторинга, осуществлявшегося миссией БДИПЧ ОБСЕ по оценке выборов, Телевидение Узбекистана выпустило в эфир пять таких передач, а ТНТ - девять.

⁵⁷ Государственные телекомпании, «Узбекистан» и «Ёшлар», а также частная компания ТНТ, три официальные ежедневные газеты «Правда Востока» (на русском языке), «Народное Слово» (на русском языке), «Халк Сузи» (на узбекском), а также две частные еженедельные газеты, «Джамият» (на узбекском) и «Даракчи» (на узбекском).

прессе, выделенных каждому кандидату и партии, а также характер освещения их кампаний в СМИ. Миссия также анализировала освещение других вопросов и тем, связанных с выборами, в том числе деятельность президента, правительства и ЦИК.

Согласно результатам мониторинга, интерес СМИ к теме выборов был ограничен и эта тема освещалась, в основном, в программах новостей, идущих в лучшее эфирное время, в то время как основное время, посвященное политическим событиям, было уделено президенту Каримову. Национальная телерадиокомпания Узбекистана многократно демонстрировала события с участием президента. Так речь, произнесенная президентом 5 декабря, в День Конституции, транслировалась несколько раз, вплоть до 25 декабря. Предвыборная кампания и другая информация, связанная с выборами, занимала 9% эфирного времени на ТВ Узбекистана и 5% на телеканале «Ёшлар» в новостях, идущих в лучшее эфирное время. Частный телеканал ТНТ посвятил выборам 15% времени в программах новостей, идущих в лучшее эфирное время.

Результаты мониторинга СМИ показывают, что им не удалось обеспечить равное освещение предвыборных кампаний политических партий и кандидатов, как того требует закон. Обе государственные телекомпании посвятили больше половины эфирного времени освещению деятельности президента (62% на ТВ Узбекистана и 57% на телеканале «Ёшлар») и 12% деятельности правительства. Почти все репортажи на эти темы были сделаны в позитивном ключе. Два государственных телеканала поразному освещали кампании кандидатов и политических партий. ТВ Узбекистана выделило 10% времени в программе новостей, идущих в лучшее эфирное время, Либерально-демократической партии Узбекистана (ЛДПУ), 6% - Народной демократической партии Узбекистана (НДПУ), 2% - Экологическому движению Узбекистана (ЭДУ), 1% партии «Миллий тикланиш» и только 0.3% партии «Адолат». Телеканал «Ёшлар» выделил 16% времени в программе новостей, идущей в лучшее эфирное время, ЭДУ, в то время как другим политическим партиям было выделено всего 4% времени, большая часть которого досталась ЛДПУ.

В программах новостей частного телеканала ТНТ освещению кампаний политических партий было уделено больше времени, чем в программах государственного ТВ. Хотя и здесь для освещения деятельности президента было выделено больше всего эфирного времени, 24%, это намного меньше, чем было выделено в государственных СМИ. НДПУ и партии «Миллий тикланиш» было выделено почти что равное количество времени: 23% и 22% соответственно. Партия «Адолат» и ЭДУ получили по 7%, а ЛДПУ получила 6% эфирного времени. ЦИК не прореагировала на нарушение требований закона в отношении равного освещения предвыборных кампаний и заявила, что она осуществила мониторинг СМИ самостоятельно, хотя результаты мониторинга так и не были опубликованы.

Мониторинг СМИ, осуществленный оценочной миссией БДИПЧ ОБСЕ, показал, что в соответствии с постановлением ЦИК от 13 ноября, бесплатное эфирное время было распределено поровну между всеми политическими партиями, и что все они использовали это время для представления своих предвыборных платформ.

Все три государственных газеты выполнили обязательство по размещению бесплатной политической рекламы участников выборов. Однако эти газеты не обеспечили адекватного освещения предвыборных кампаний. Частные СМИ также уделили очень

мало внимания программам кандидатов и политических партий. Из того небольшого количества статей, которые эти газеты посветили теме выборов, газета «Джамият» основное внимание уделила ЭДУ, а газета «Даракчи» - партии «Миллий тикланиш».

Х. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН И МЕНЬШИНСТВ

Конституция Узбекистана гарантирует равенство мужчин и женщин. Согласно избирательному законодательству, в партийных списках должно быть как минимум 305 кандидатов-женщин.⁵⁸ Среди членов Нижней палаты прежнего созыва женщины составляли 17.5%.⁵⁹ Женщины недостаточно интенсивно участвуют в общественной и политической жизни Узбекистана и занимают недостаточное количество руководящих постов на всех уровнях.⁶⁰ Среди 100 сенаторов в Верхней палате только 15 женщин. В судебных органах женщины составляют 21.9% от общего числа сотрудников.⁶¹ В силу традиций и культурных норм женщинам труднее заниматься политикой, чем мужчинам.

В соответствии с требованиями закона, 165 (31.9%) из 517 зарегистрированных кандидатов были женщины.⁶² В каждой из четырех зарегистрированных политических партий есть отдел, занимающийся набором новых сторонниц и установлением связей с избирательницами. Однако в своих предвыборных программах партии не уделили должного внимания вопросам равенства полов и проблемам, затрагивающим интересы женщин. Согласно результатам мониторинга СМИ, проведенного миссией БДИПЧ ОБСЕ, деятельности кандидатов-женщин было посвящено 27% времени, в то время как их коллегам – мужчинам было уделено 73% времени в программах новостей на государственном ТВ, освещающих кампании политических партий, что примерно соответствует числу зарегистрированных кандидатов-женщин.

Среди 135 депутатов, выбранных путем прямых выборов в декабре 2009 года, 31 женщина. Кроме того, 2 из 15 депутатов от ЭДУ, выбранных путем непрямых выборов - женщины. Всего в новом 150-местном парламенте будет 33 женщины (22%).

Женщины недостаточно представлены и в избирательной администрации. Среди 22 членов ЦИК только 4 женщины. Женщины председательствуют только в 5 из 135 окружных избирательных комиссий. Женщины в среднем составляли 21% членов окружных избирательных комиссий. Процент женщин был выше в участковых избирательных комиссиях, которые наблюдатели посетили в день выборов.

Вопросы меньшинств не играли важной роли в выборах. Последняя перепись населения была проведена в Узбекистане в 1989 году. Ввиду отсутствия более поздних данных, данные о численности каждой группы национальных меньшинств

⁵⁸ Для непрямых выборов 15 депутатов от ЭДУ не устанавливались никакие законные ограничения (напр. минимальная квота). Женщины составляли 21% из 339 делегатов общенациональной конференции.

⁵⁹ См. IPU «Женщины в национальных парламентах», <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

⁶⁰ См. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW), «Заключительные замечания CEDAW: Узбекистан», 25 августа 2006 г, стр. 5. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/uzbek/0647840E.pdf>.

⁶¹ Данные на 1 января 2008 г, предоставленные Комитетом женщин Узбекистана.

⁶² Тринадцать кандидатов-мужчин сняли свои кандидатуры, что немного повысило процент кандидатов-женщин до 32.7 %.

варьируются. Кроме узбеков, составляющих большинство населения, в Узбекистане живут русские, казахи, каракалпаки, татары, таджики⁶³ и другие национальности.⁶⁴ Узбекский является государственным языком. В Автономной Республике Каракалпакстан материалы по выборам (данные об избирателях, информация о предвыборной кампании и т.д.) были доступны на узбекском, русском и каракалпакском языках. В Бухарском регионе, преимущественно населенном этническими таджиками, материалы по выборам публиковались на узбекском и русском языках.

XI. МЕСТНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Статья 6 избирательного закона предусматривает наблюдение за выборами. Наблюдатели от политических партий, выдвигающих своих кандидатов, представители СМИ, наблюдатели из других стран, международных организаций и движений имеют право присутствовать на всех мероприятиях, имеющих отношение к подготовке и проведению выборов, а также на избирательных участках в день выборов и во время подсчета голосов. ЦИК принимала заявки на аккредитацию от международных организаций без каких-либо временных ограничений,⁶⁵ а крайний срок приема заявок местных наблюдателей окружными избирательными комиссиями был ограничен 15 днями до начала выборов.

Согласно данным ЦИК, 45.000 представителей политических партий наблюдали за выборами в декабре 2009 года. Кроме того, более 270 международных представителей из 36 стран и четырех международных организаций получили аккредитацию в ЦИК. Это были члены оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, наблюдатели от Исполнительного комитета Содружества Независимых Государств, Организации исламская конференция и Шанхайской организации.

Отсутствие правовой нормы, позволяющей местным общественным организациям наблюдать за выборами, противоречит пункту 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. По сообщению представителей правозащитной НПО «Эзгулик», ЦИК оставила без ответа их заявку на аккредитацию в качестве наблюдателей.

Рекомендуется включить в избирательное законодательство положение, позволяющее частным организациям, таким как общественные организации, наблюдать за выборами с целью усиления прозрачности и подотчетности избирательного процесса, в соответствии с пунктом 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

В соответствии с избирательным законодательством, уполномоченные представители и наблюдатели от политических партий могут присутствовать при подсчете голосов, а наблюдатели вправе получить копии протокола результатов подсчета голосов. Однако

⁶³ Некоторые таджики, живущие в Узбекистане, считают себя узбеками.

⁶⁴ Согласно переписи населения 1989 года, узбеки составляли 71,4% населения, русские - 8,3%, таджики - 4,7%, казахи - 4,1%, татары - 3,3%, каракалпаки - 2,1%, киргизы и корейцы по 0,9%, украинцы - 0,8%, туркмены - 0,6% и остальные национальности - 2,9%.

⁶⁵ Постановление ЦИК «О наблюдателях от иностранных государств, международных организаций и движений, участвующих в выборах Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан» от 17 сентября 2009 года.

во время посещения избирательных участков представители оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ отметили, что участковые избирательные комиссии зачастую не предоставляли копии протоколов наблюдателям от политических партий. Кроме того, на участках, которые посетили члены оценочной миссии, наблюдатели от политических партий не всегда знали о том, что они вправе получить заверенную копию протоколов.

ХП. ЖАЛОБЫ И ИСКИ

А. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ВЫБОРАМИ

Решения избирательных комиссий могут быть оспорены кандидатами, партиями, избирателями и наблюдателями⁶⁶ в избирательных комиссиях более высокой инстанции или, в гражданских делах, в суде первой инстанции надлежащей юрисдикции (районном суде). После поступления ходатайства в суд все дальнейшие апелляции попадают под юрисдикцию судебной власти и не могут быть отосланы обратно в избирательную комиссию.⁶⁷ Жалобы, касающиеся списка избирателей, следует подавать в суд первой инстанции надлежащей юрисдикции, а иски против решений ЦИК могут быть поданы только в Верховный суд.⁶⁸

Согласно избирательному закону, срок подачи исков ограничен десятью днями со дня принятия спорного решения. Орган, принявший иск, имеет три дня на принятие решения по иску. В том случае, если до выборов остается менее шести дней, решение должно быть принято незамедлительно.⁶⁹ Однако требование о «незамедлительном» принятии решения может не соответствовать минимуму, необходимому для осуществления надлежащей правовой процедуры и соблюдения правовых гарантий, таких как право на предоставление доказательств или право на справедливое судебное разбирательство.⁷⁰

Из около 200 жалоб, поступивших в ЦИК в предвыборный период, большинство касалось вопросов, не входящих в компетенцию ЦИК, например, таких как проблемы с отоплением в правительственных зданиях или отсутствие электричества.⁷¹ Эти жалобы были перенаправлены в компетентные государственные органы, в соответствии с законом «Об апелляциях граждан».⁷² Лишь небольшое количество жалоб, поступивших в ЦИК, имели отношение к избирательному процессу.

⁶⁶ Статья 18 «Закона о выборах» и статья 12 «Закона о ЦИК».

⁶⁷ Во всех случаях можно подать апелляцию в Верховный суд.

⁶⁸ Отказ в регистрации политических партий и решения, связанные с финансированием, могут быть оспорены в Верховном суде (Статья 9 закона «О политических партиях»). Таким же образом, решения государственных чиновников/учреждений относительно финансирования политических партий могут быть оспорены в Верховном суде (Статья 19 закона «О финансировании политических партий»).

⁶⁹ Статья 18 «Закона о выборах» и Статья 272 Гражданского процессуального кодекса.

⁷⁰ См. документ «Оценка БДИПЧ ОБСЕ Закона о выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан», 21 февраля 2005 г., стр. 20, <http://www.osce.org/odihr-elections/13445.html>.

⁷¹ Информация предоставлена ЦИК.

⁷² Статья 17 закона «Об апелляциях граждан» гласит, что жалобы, не входящие в компетенцию государственной организации, должны пересылаться компетентным органам в течение 5 дней.

В большинстве таких дел граждане жаловались на то, что они не были выдвинуты в качестве кандидатов их политическими партиями. Так как рассмотрение внутренних вопросов политических партий не входит в компетенцию ЦИК и данные жалобы не имели юридического основания, ЦИК перенаправила их в компетентные органы. Кроме того, в ЦИК поступили запросы на выдаче информации по вопросам выборов, таким как процедуры голосования вне избирательных участков или досрочного голосования, которые ЦИК удовлетворила. Согласно информации ЦИК, Верховный суд, ЦИК, суды низшей инстанции или генеральная прокуратура не получали жалоб, относящихся к парламентским выборам.

ЦИК опубликовала окончательные результаты выборов на своем заседании 12 января. Никаких правовых претензий в отношении результатов выборов не выдвигалось.

Следует отметить отсутствие жалоб в процессе выборов. Собеседники оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ объясняли этот факт недоверием к процессу рассмотрения жалоб, громоздкими процедурами судопроизводства и предпочтением улаживать споры неофициально, а не через официальные каналы.

В. НАРУШЕНИЯ НА ВЫБОРАХ

Действия, препятствующие надлежащей организации и проведению выборов (или референдумов), наказуемы, согласно избирательному законодательству и Уголовному кодексу. К таким нарушениям относятся: нарушение тайны голосования, свободного волеизъявления граждан и права кандидатов на осуществление предвыборной агитации, а также подделка избирательной документации. Эти преступления караются штрафами, исправительными работами или лишением свободы на срок до пяти лет. В подобных уголовных делах решения принимаются судами первой инстанции надлежащей юрисдикции. Решения могут быть оспорены в региональных судах и Верховном суде. По данным ЦИК, Генеральной прокуратуры и Верховного суда, подобные нарушения в процессе выборов не регистрировались.

ХIII. ПРОЦЕДУРА ВЫБОРОВ

А. ГОЛОСОВАНИЕ

Оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ не осуществляла систематического наблюдения за голосованием, подсчетом голосов и табулированием результатов в день выборов, однако члены миссии посетили несколько избирательных участков в Ташкенте и Ташкентской области, Бухаре и Фергане.

Уровень организации голосования на этих избирательных участках был удовлетворительным, все избирательные материалы были доступны и хорошо подготовлены. Общая планировка избирательных участков обеспечивала свободный поток избирателей. Однако на некоторых участках, которые посетили члены оценочной миссии, избирательная урна была расположена за кабинками для голосования, вне зоны видимости участковой избирательной комиссии и наблюдателей. Эта проблема явилась следствием нечетких инструкций ЦИК по устройству избирательного участка.

Члены участковой избирательной комиссии, в основном, охотно сотрудничали с представителями оценочной миссии и предоставляли им всю необходимую информацию. На большинстве участков, на которых побывали члены оценочной миссии, присутствовали неуправомоченные лица, в основном представители властей и главы махаллей. На большинстве участков членами участковых избирательных комиссий, за исключением тех, которые были выдвинуты комитетами махаллей, были сотрудники учреждений, где располагались участки. В основном это были школы. Зачастую председателем комиссии был глава учреждения. Такой перенос иерархической субординации может негативно влиять на независимость членов комиссии.

В день выборов члены оценочной миссии сообщили о множестве фактов выдачи бюллетеней избирателям без предъявления ими документов, удостоверяющих личность.⁷³ Члены участковых избирательных комиссий принимали «приглашение на выборы» как достаточное удостоверение личности.⁷⁴ Члены оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ видели как избирателям выдавали более одного бюллетеня в одни руки после того, как они предъявляли несколько паспортов или приглашений на выборы, что противоречит избирательному законодательству, согласно которому у одного избирателя есть только один голос.⁷⁵ Идентичные подписи на бюллетенях для голосования и пачки бюллетеней в избирательных урнах на всех участках, которые посетили члены оценочной миссии, указывают на то, что широко использовалось голосование по доверенности и могла иметь место подтасовка бюллетеней. Эти серьезные нарушения противоречат принципу равенства голосов (один избиратель – один голос) и ставят под сомнение справедливость выборов.

Рекомендуется должным образом обучить сотрудников избирательных участков и предоставить им полномочия, необходимые для эффективного выполнения ими своих обязанностей, в соответствии с законом и основными принципами демократии; особенно важно соблюдать принцип равенства голосов и справедливости выборов, для чего необходимо обеспечить участие в голосовании только тех лиц, которые имеют право голосовать на выборах, на индивидуальной основе и с соблюдением тайны поименного голосования.

Использование дополнительного списка избирателей не всегда соответствовало избирательному законодательству, согласно которому в список вносятся только имена избирателей, которые могут доказать свое проживание на данном участке, и чьих имен нет в основном списке. В некоторых случаях имена избирателей вносили в дополнительный список без требования удостоверить их место жительства.

Наблюдатели от политических партий, которых члены оценочной миссии встречали на избирательных участках, как правило, вели себя пассивно, зачастую находились в дальнем конце избирательного участка, откуда они не могли должным образом следить за процессом. Зачастую они не пытались подойти ближе, по-видимому, не

⁷³ Согласно Статье 39 постановления ЦИК о работе участковых избирательных комиссий, документами, используемыми для идентификации избирателей, являются паспорт и другие заменяющие его документы, коими, среди прочего, считаются военный билет и свидетельства, выданные Министерством внутренних дел.

⁷⁴ Перед выборами участковые избирательные комиссии раздали избирателям приглашение на выборы и адреса избирательных участков.

⁷⁵ Региональные и местные выборы проводились одновременно и для них использовались избирательные бюллетени разных цветов.

будучи уверены в своих правах. В беседах с членами оценочной миссии наблюдатели от партий утверждали, что выборы проходили в соответствии с требованиями закона и ими не было зафиксировано никаких нарушений.

Избирательное законодательство предусматривает досрочное голосование, которое началось за 15 дней до дня выборов для тех избирателей, которые не могли находиться по месту жительства в день выборов. Избиратели могли получить так бюллетени дизайна и формата, одобренных ЦИК, на избирательном участке по месту жительства. После того, как избиратель проголосовал и подписал бюллетень, его помещали в конверт и запечатывали. Далее этот конверт хранился в участковой избирательной комиссии до дня выборов, а в конце процедуры голосования опускался в избирательную урну. Следует отметить отсутствие подробных инструкций по процедуре досрочного голосования, а также эффективного контроля над процессом. При отсутствии должных гарантий справедливости процесса, досрочное голосование не часто использовалось на практике. В одном случае досрочного голосования тайна голосования была нарушена, так как бюллетень для досрочного голосования был другого цвета.

Для обеспечения справедливости досрочного голосования необходимо ввести специальные меры предосторожности. Например, следует рассмотреть возможность разработки подробных инструкций по процедуре досрочного голосования, в том числе по специальным мерам предосторожности, с целью обеспечения справедливости голосования.

В соответствии с избирательным законодательством, голосование на дому, также известное как голосование вне избирательных участков, рассчитано на избирателей, которые не в состоянии явиться на избирательный участок по состоянию здоровья. Крайний срок и процедура подачи заявок на голосование вне избирательного участка были различными на разных избирательных участках. Отсутствие подробных инструкций привело к возникновению различных проблем и создало возможности для злоупотреблений. В нескольких случаях, зафиксированных членами оценочной миссии, количество бюллетеней, обнаруженных в переносных урнах, превышало количество заявок на голосование на дому.

Хотя ЦИК издала несколько инструкций, например инструкции по работе участковых избирательных комиссий, правила голосования вне избирательного участка и календарь событий ЦИК, ощущалось отсутствие подробных инструкций, необходимых для четкого и последовательного осуществления хода выборов.

Инструкции, принимаемые ЦИК для того, чтобы дополнить и пояснить положения закона, должны содержать однозначные и практические детали процедуры открытия и голосования на избирательных участках, а также голосования на дому.

В. ПОДСЧЕТ, ТАБУЛЯЦИЯ И ОПУБЛИКОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

На избирательных участках, где члены оценочной миссии следили за ходом подсчета голосов после окончания голосования, подсчет голосов проходил неоднородно. На некоторых участках неиспользованные бюллетени не отбраковывались и не упаковывались отдельно до вскрытия избирательных урн. Были случаи, когда члены участковых избирательных комиссий сообщали членам оценочной миссии, что так как

у них имелось 48 часов на представление протоколов с результатами подсчета голосов в окружные избирательные комиссии, они могли закончить составление протоколов позже. В других случаях результаты не зачитывались вслух и протоколы не вывешивались на территории избирательных участков. Все это противоречит избирательному законодательству и указывает на необходимость дальнейшей подготовки членов участковых избирательных комиссий.

Следует обдумать возможность обеспечения участковых избирательных комиссий подробными инструкциями по процедуре подсчета, в частности заполнения протоколов с результатами подсчетов.

В первом туре выборов 27 декабря 96 кандидатов выиграли выборы в одномандатных избирательных округах. Второй тур выборов состоялся 10 января 2010 года в 39 избирательных округах, где ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов в первом туре выборов. Оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ не следила за вторым туром выборов.

На своем заседании 12 января 2010 года ЦИК объявила окончательные результаты выборов (см. Приложение), а также количество зарегистрированных избирателей – 17 215 700. ЦИК также сообщила, что 27 декабря 2009 года в выборах участвовало 15 108 000 (87,8%) избирателей. Согласно данным ЦИК, во втором туре выборов количество зарегистрированных избирателей составило 4 969 547, число избирательных участков составило 39, а явка избирателей составила 79,9 %.

С. НЕПРЯМЫЕ ВЫБОРЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЭДУ

Впервые 15 членов Экологического движения Узбекистана (ЭДУ) были избраны в Нижнюю палату путем не прямых выборов. В дополнение к Статье 47¹⁻⁵ избирательного закона⁷⁶ ЦИК издала постановление о проведении не прямых выборов. Данным постановлением ЦИК санкционировала проведение национальной конференции ЭДУ 27 декабря, одновременно с прямыми выборами 135 членов Нижней палаты. Делегаты этой конференции, избранные на региональных конференциях⁷⁷ (25 делегата от каждого региона), имели право принять участие в голосовании. Всего в национальной конференции участвовало 339 делегатов.⁷⁸ Согласно постановлению ЦИК о кандидатах от ЭДУ, для выдвижения кандидатов была сформирована коллегия из 15 членов, избранных всеми присутствующими делегатами путем открытого голосования, на основании устного предложения (по одному делегату от каждого региона и один делегат от исполнительного комитета центрального совета ЭДУ). Кроме того, всеми присутствующими делегатами была избрана счетная комиссия в составе семи человек. Выборы комиссии проходили по тому же принципу, что и выборы коллегии.⁷⁹ Затем члены коллегии удалились в отдельную комнату, где выбрали от трех до пяти кандидатов от каждого региона на

⁷⁶ Постановление ЦИК «О порядке выдвижения и избрания кандидатов в депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан от Экологического движения Узбекистана» от 17 сентября 2009 года (Постановление ЦИК о кандидате от ЭДУ).

⁷⁷ Региональные конференции должны проводиться не позже чем за 35 дней до общенациональной конференции, Статья 4 Постановления ЦИК о кандидате от ЭДУ.

⁷⁸ Одиннадцать делегатов отсутствовали по разным причинам.

⁷⁹ Статья 12 Постановления ЦИК о кандидате от ЭДУ не содержит подробного описания процесса выдвижения 7 членов счетной комиссии.

основании резюме всех делегатов конференции. Коллегия также выдвинула двух кандидатов от Исполнительного комитета Центрального совета ЭДУ.⁸⁰

После окончания процесса выдвижения кандидатов делегатам общенациональной конференции предстояло выбрать по одному представителю от каждого из 14 регионов и одного представителя от Исполнительного комитета Центрального совета ЭДУ. Коллегия представляла делегатам кандидатов от двух регионов одновременно. Сразу после этого были представлены бюллетени для голосования по этим регионам,⁸¹ и делегатам предстояло выбрать одного кандидата от каждого региона. До получения бюллетеней с именами кандидатов от соответствующих регионов делегаты конференции расписались рядом со своим именем в списке регистрации делегатов (списке избирателей конференции). Выборы проводились путем тайного голосования с использованием кабинок для голосования, которые были установлены специально для этой цели. Для голосования были использованы кабинки того же типа, что и на прямых выборах.

В целом процессу подсчета голосов не хватало прозрачности. В начале подсчета голосов все наблюдатели⁸² находились на противоположном конце зала, что не позволило им следить за подсчетом и подтвердить, что объявленные результаты соответствовали результатам подсчета голосов. Кандидатам ЭДУ требуется более 50% голосов делегатов, присутствующих на общенациональной конференции ЭДУ для того, чтобы быть избранными в первом туре голосования. Если ни один из кандидатов не набирает более 50% голосов в первом туре голосования, назначается второй тур, и два кандидата, набравших наибольшее количество голосов во втором туре, считаются избранными в Нижнюю палату. Почти все кандидаты набрали необходимое количество голосов в первом туре. Позже, в тот же день, состоялось повторное голосование для выбора кандидатов от Бухарского и Хорезмского регионов.

Ни избирательное законодательство, ни порядок работы ЦИК не содержат четких норм для предотвращения повторного выдвижения кандидатов, т.е. для того, чтобы кандидаты не имели возможности баллотироваться на прямых выборах по партийным спискам и в то же время выдвигаться в качестве делегатов общенациональной конференции, а значит потенциальных кандидатов от ЭДУ. По данным ЦИК, Статья 22.3 избирательного закона, согласно которой кандидат может баллотироваться только на одном избирательном участке, призвана предотвратить эту ситуацию.⁸³ Перед выборами оценочная миссия БДИПЧ ОБСЕ сделала запрос о статусе делегата общенациональной конференции ЭДУ от Каракалпакстана, который в то же время был кандидатом от политической партии. После того как об этом деле узнали в ЦИК, данное лицо было исключено из списка делегатов общенациональной конференции ЭДУ от 27 декабря. Проверив список кандидатов, оценочная миссия пришла к

⁸⁰ Статья 7 Постановления ЦИК о кандидате от ЭДУ не содержит подробного описания процесса выдвижения кандидатов. В ней также не указывается, сколько претендентов – три, четыре или пять – должны быть избраны от каждого региона.

⁸¹ Статья 11 Постановления ЦИК о кандидате от ЭДУ гласит, что «голосование проводится отдельно по каждому административному/территориальному региону и исполнительному комитету», однако члены оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ отметили, что голосование проводилось по двум регионам одновременно.

⁸² Помимо членов оценочной миссии БДИПЧ ОБСЕ, в зале присутствовали наблюдатели от СНГ и два члена ЦИК.

⁸³ Однако статья 22.3 избирательного закона относится только к политическим партиям, а ЭДУ представляет собой движение.

заклучению о том, что четыре других делегата общенациональной конференции ЭДУ баллотировались в парламент как партийные кандидаты.⁸⁴ Однако ЦИК отрицала участие этих лиц в конференции ЭДУ или их выдвижение в качестве кандидатов от ЭДУ.

⁸⁴ Андижанский регион: Арипов Бахтиёр Илкомович от партии «Адолат»; Ташкентская область: Сувонов Холтура Алибабаевич, также от партии «Адолат»; Бухарская область: Ахмедова Дилбар Бурановна, также от ЛДПУ; Мухаммедов Гайрат Аминович, также от партии «Адолат».

ПРИЛОЖЕНИЕ: ИТОГОВОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕСТ

#	Политическая партия/общественное движение	Места
1	Либерально-демократическая партия Узбекистана (ЛДПУ)	53
2	Народная демократическая партия Узбекистана (НДПУ)	32
3	Демократическая партия «Миллий тикланиш»	31
4	Социал-демократическая партия «Адолат»	19
5	Экологическое движение Узбекистана (ЭДУ)	15
	ИТОГО	150

Источник:

Опубликовано УзАПИ на веб-сайте ЦИК 13 января 2010 г.

http://elections.uz/rus/novosti_i_sobitiya/novosti/vibori_v_zakonodatelnuyu_palatu_parlamenta_uzbekistana_zaversheni.mgr

О БДИПЧ ОБСЕ

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) является основным институтом ОБСЕ, который оказывает помощь государствам-участникам с тем, чтобы «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии (...), укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Документ Хельсинского саммита 1992 года). Все это относится к понятию человеческого измерения.

БДИПЧ ОБСЕ со штаб-квартирой в Варшаве было основано в 1990 г. в Париже как Бюро по свободным выборам и начало свою деятельность в мае 1991 года. Через год название Бюро было изменено для отражения его расширившегося мандата, который теперь охватывал сферы прав человека и демократии. На сегодняшний день в Бюро работает свыше 130 человек.

БДИПЧ ОБСЕ является лидирующей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Ежегодно Бюро координирует и организует работу тысяч наблюдателей, чтобы проверить соответствие выборов, проводимых в регионе ОБСЕ, обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам демократических выборов и национальному законодательству. Уникальная методика, используемая БДИПЧ, позволяет получить подробную картину избирательного процесса во всей ее полноте.

Деятельность Бюро в сфере развития демократии охватывает такие аспекты как: верховенство закона, поддержку в области законодательства, демократическое управление, миграцию и свободу движения, а также равенство полов. БДИПЧ ОБСЕ ежегодно осуществляет несколько целевых программ по оказанию помощи в развитии демократических структур.

БДИПЧ ОБСЕ также оказывает государствам-участникам помощь в выполнении их обязательств по защите **прав человека и основных свобод**, в соответствии с обязательствами ОБСЕ в области человеческого измерения. Эта цель достигается путем работы с различными партнерами для укрепления сотрудничества, развития потенциала и предоставления рекомендаций в соответствующих областях, таких как соблюдение права человека в процессе борьбы с терроризмом, улучшение защиты прав жертв незаконной торговли людьми, образование и подготовка в области прав человека, мониторинг соблюдения прав человека и составление отчетов, права женщин и вопросы безопасности.

В области **терпимого отношения и предотвращения дискриминации** БДИПЧ ОБСЕ оказывает государствам-участникам поддержку в осуществлении усилий по борьбе с преступлениями на почве ненависти и проявлениями расизма, ксенофобией, антисемитизмом и другими формами нетерпимого отношения. Деятельность БДИПЧ ОБСЕ в сфере терпимого отношения и предотвращения дискриминации сфокусирована на следующих областях: законодательство; правоохранительные органы; мониторинг, составление отчетов и проверка ответных мер по борьбе с преступлениями на основе ненависти и проявлениями расизма; а также образовательная деятельность с целью укрепления терпимого отношения, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ ОБСЕ предоставляет государствам-участникам рекомендации по политике в отношении цыган. Бюро способствует развитию потенциала и установлению контактов между цыганскими общинами, а также оказывает поддержку участию представителей этих общин в органах, занятых выработкой государственной политики.

БДИПЧ осуществляет свою деятельность в тесном сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, институтами ОБСЕ и другими международными организациями, а также в согласии с принципами деятельности ОБСЕ на местах.

Дополнительную информацию можно получить на веб-сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr).