

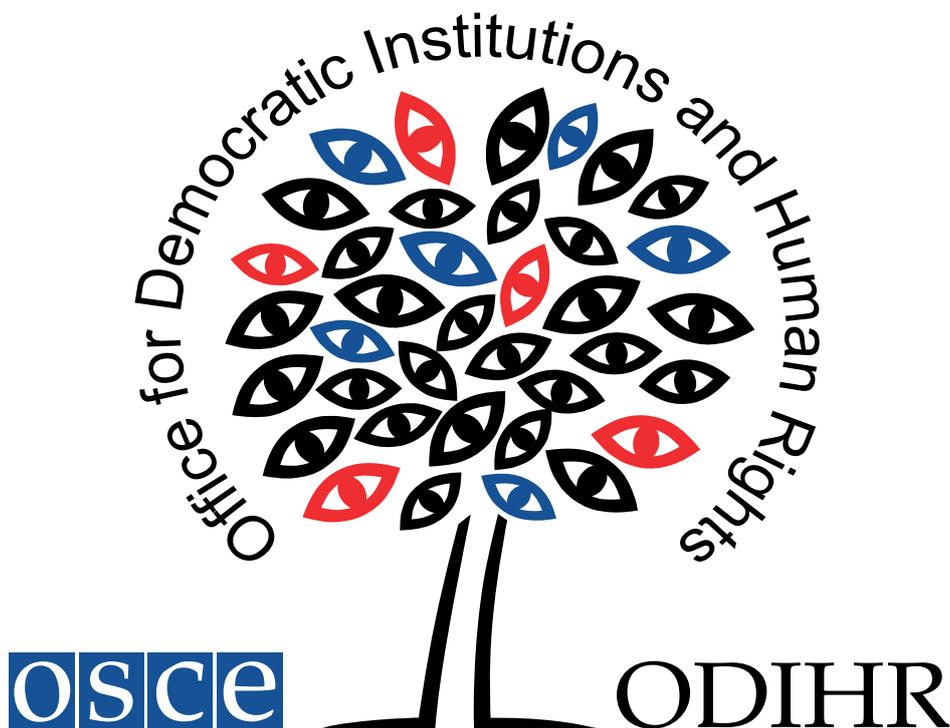


Бюро по демократическим институтам и правам человека

## РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

Досрочные президентские выборы  
4 декабря 2016 г.

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами  
Итоговый отчет



Варшава  
22 марта 2017 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ .....</b>	<b>3</b>
<b>III. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ .....</b>	<b>4</b>
<b>IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА .....</b>	<b>6</b>
<b>V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ .....</b>	<b>8</b>
<b>VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....</b>	<b>10</b>
<b>VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ .....</b>	<b>11</b>
<b>VIII. ХОД ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ.....</b>	<b>13</b>
<b>IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ.....</b>	<b>15</b>
<b>X. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ .....</b>	<b>17</b>
<b>A. МЕДИА-СРЕДА .....</b>	<b>17</b>
<b>B. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА.....</b>	<b>18</b>
<b>C. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПО МОНИТОРИНГУ СМИ.....</b>	<b>19</b>
<b>XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ.....</b>	<b>21</b>
<b>XII. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ В СУД.....</b>	<b>22</b>
<b>XIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ .....</b>	<b>23</b>
<b>XIV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ .....</b>	<b>24</b>
<b>A. ОТКРЫТИЕ И ГОЛОСОВАНИЕ.....</b>	<b>24</b>
<b>B. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ .....</b>	<b>25</b>
<b>C. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ .....</b>	<b>26</b>
<b>XV. РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>27</b>
<b>A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....</b>	<b>27</b>
<b>B. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ .....</b>	<b>29</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ .....</b>	<b>31</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ МНВ БДИПЧ ОБСЕ .....</b>	<b>32</b>
<b>ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ ОБСЕ .....</b>	<b>37</b>

**РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН**  
**ДОСРОЧНЫЕ ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ**  
**4 декабря 2016 г.**

**Итоговый отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами<sup>1</sup>**

**I. РЕЗЮМЕ**

По приглашению властей Республики Узбекистан Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) развернуло Миссию по наблюдению за досрочными президентскими выборами, назначенными на 4 декабря 2016 года. МНВ БДИПЧ ОБСЕ провела оценку на предмет соответствия электорального процесса обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. В день выборов БДИПЧ ОБСЕ задействовала 193 наблюдателя из 32 стран.

В Заявлении о предварительных выводах и заключениях, изданном 5 декабря 2016 года, были отмечено, что «президентские выборы, состоявшиеся 4 декабря, подчеркнули необходимость осуществления всесторонней 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 Центральной избирательной комиссии (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.

В выборах участвовали четыре кандидата, выдвинутых политическими партиями, в том числе, премьер-министр, временно исполняющий обязанности президента. Законом не предусмотрено

---

<sup>1</sup> Единственным официальным документом является версия данного отчета на английском языке. Неофициальные переводы имеются на узбекском и русском языках.

самостоятельное выдвижение независимых кандидатов. Кроме того, 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.

Кампании не доставало соревновательного духа, и избирателям не было предоставлено подлинного выбора политических альтернатив. Кандидаты воздерживались от оспаривания платформ друг друга и политики правительства. Предвыборная 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.

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

Законодательство строго регламентирует охват избирательной кампании, предоставляя каждому кандидату избыток 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 предложение посвященных выборам редакционных передач государственных и частных СМИ было скудным. 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. В целом, существующие механизмы разрешения связанных с выборами жалоб и обращений не обеспечивают прозрачной и надежной основы для их урегулирования.

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. В составе избирательных комиссий присутствие женщин было более сбалансированным: доля женщин в ОИК и УИК составила около 36 и 47 процентов соответственно. Из шестнадцати членов ЦИК женщин – две. Среди четырех кандидатов на пост президента женщин не было.

Законодательство позволяет партиям и международным организациям осуществлять наблюдение за выборами, но не предусматривает наблюдения со стороны беспартийных общественных наблюдателей, что ухудшает прозрачность и не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ. Избирательные комиссии аккредитовали 548 международных наблюдателей и более 37 000 наблюдателей от партий.

В день выборов процесс голосования был оценен 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. Наблюдения подтвердили, что меры контроля против многократного голосования отсутствовали.

Почти в двух третях случаев подсчет голосов был оценен наблюдателями отрицательно. На более чем половине наблюдаемых избирательных участков не соблюдались процедуры сверки, в том числе не проводилось погашение неиспользованных бюллетеней. Сотрудники избирательных участков столкнулись с существенными трудностями при заполнении и сверке итоговых протоколов, в которые часто приходилось вносить поправки в ходе подведения итогов голосования. Грубые нарушения указывают на то, что вопреки требованиям Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, честный подсчет голосов не мог быть гарантирован.

Подведение итогов голосования было недостаточно прозрачным, как на районном, так и на центральном уровнях. На своем вебсайте ЦИК опубликовала общее количество зарегистрированных избирателей, количество проголосовавших избирателей, а также количество действительных поданных бюллетеней по каждому кандидату. Однако подробные дезагрегированные данные в разрезе округов и избирательных участков опубликованы не были, как и копия итогового протокола ЦИК.

В настоящем отчете приведен ряд рекомендаций, направленных на поддержку усилий, направленных на приведение избирательного процесса в полное соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. БДИПЧ ОБСЕ готово помочь властям Узбекистана в дальнейшем совершенствовании избирательного процесса и в урегулировании рекомендаций, содержащихся в данном и предыдущих отчетах.

## **II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ**

По приглашению правительства Республики Узбекистан и на основе рекомендаций Миссии по оценке потребностей, проведенной 11-13 октября, 2 ноября Бюро ОБСЕ по демократическим

институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) развернуло Миссию по наблюдению за досрочными президентскими выборами (МНВ), назначенными на 4 декабря 2016 г.<sup>2</sup> МНВ, во главе с Послом Питером Тейлером, состояла из 15 экспертов в столице и 20 долгосрочных наблюдателей, распределенных по территории страны.

В день выборов МНВ БДИПЧ ОБСЕ задействовала 192 наблюдателя из 32 стран. Наблюдения за процессом голосования проводились на 833 из 9 383 избирательных участков, а за подсчетом голосов – на 81 избирательном участке. За подведением итогов голосования наблюдали во всех 14 окружных избирательных комиссиях (ОИК). МНВ БДИПЧ ОБСЕ продолжала свою деятельность в Узбекистане до 15 декабря, с тем чтобы наблюдать за развитием событий после выборов.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ провела оценку на предмет соответствия избирательного процесса обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Настоящий Итоговый отчет является продолжением Заявления о предварительных выводах и заключениях, представленного 5 декабря на пресс-конференции в Ташкенте.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ выражает признательность властям за приглашение для наблюдения за выборами, Центральной избирательной комиссии (ЦИК), Министерству иностранных дел и другим государственным учреждениям за оказанное содействие и сотрудничество. Миссия также выражает благодарность представителям политических партий, гражданского общества и средств массовой информации, международному сообществу и другим собеседникам за обмен взглядами. МНВ БДИПЧ ОБСЕ признательна также Координатору проектов ОБСЕ за оказанную поддержку.

### III. 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 заседании Законодательной палаты и Сената *Олий Мажлиса* (верхней и нижней палат парламента), Премьер-министр Шавкат Мирзиёев был назначен временно исполняющим обязанности президента страны. Председатель Сената, к которому, согласно Конституции, должны были временно перейти президентские функции, уступил свою роль премьер-министру, сославшись на его многолетний опыт работы в правительстве.

После 25 лет независимости под руководством бессменного главы государства, настоящие выборы представляли собой важную для Узбекистана веху.<sup>3</sup> Большая часть исполнительных полномочий и полномочий по принятию решений принадлежит президенту, который делит

---

<sup>2</sup> См. также [все предыдущие отчеты БДИПЧ ОБСЕ по Узбекистану](#).

<sup>3</sup> Ислам Каримов, Первый секретарь Коммунистической партии Узбекистана с 1989 г. и Президент Узбекской Советской Социалистической Республики с 1990 г., был впервые избран на пост Президента независимого Узбекистана в 1991 году. 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 на третий срок в 2007 году, (в рамках измененной Конституции, которая ограничивает последовательное пребывание на посту президента двумя сроками), а затем и на четвертый срок – в 2015 году.

законодательную власть с парламентом, что ставит под угрозу принцип эффективного разделения властей.<sup>4</sup> Все напрямую избираемые места в парламенте (135 из 150) занимают исключительно члены четырех зарегистрированных политических партий, при этом все они поддерживали политику покойного президента. По заявлению партий, каждая из них выступает в защиту четко определенных социально-экономических сегментов электората.<sup>5</sup> Несмотря на попытки, с 2003 года не было зарегистрировано ни одной новой политической партии, что, потенциально, может противоречить параграфу 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.<sup>6</sup>

Согласно заявлениям многих собеседников МНВ БДИПЧ ОБСЕ, независимые организации гражданского общества также сталкиваются с необоснованными препятствиями при попытке зарегистрировать свой правовой статус или проявить активность в общественной жизни.<sup>7</sup> Независимые журналисты и правозащитники продолжают осуществлять свою деятельность в условиях ограничения фундаментальных свобод и могут подвергаться преследованиям.<sup>8</sup> Подлинная организованная политическая оппозиция отсутствует, в то время как отдельные оппозиционеры либо отбывают тюремное заключение, либо находятся в изгнании.<sup>9</sup>

*Необходимо устранить чрезмерные и дискриминационные правовые ограничения на свободу ассоциации. Кроме того, необходимо пересмотреть ограничения на деятельность организаций гражданского общества и привести их в соответствие с МПГПП и пунктами 9.3 и 10.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.*

---

<sup>4</sup> 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* (губернаторов) областей (предложенных Премьер-министром).

<sup>5</sup> Остальные 15 из 150 мест в Законодательной палате принадлежат депутатам, избираемым от Экологического движения Узбекистана.

<sup>6</sup> Представители «Бирлик» сообщили МНВ БДИПЧ ОБСЕ о своих неоднократных попытках зарегистрироваться в качестве политической партии в 2003 году. Заявления были отклонены по формалистическим причинам. 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 26 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).

<sup>7</sup> Чрезмерные ограничения действуют также в отношении неправительственных организаций (НПО), особенно правозащитных. Например, организация «*Human Rights Watch*» пыталась заново открыть свой офис в Узбекистане, который был закрыт в 2011 году.

<sup>8</sup> 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».

<sup>9</sup> Незадолго до выборов один человек, которого международные правозащитные организации считали политическим заключенным, был освобожден до окончания его недавно продленного срока.

Многие собеседники МНВ БДИПЧ ОБСЕ рассматривали выборы как возможность продемонстрировать приверженность страны политическим и экономическим реформам. В предвыборном дискурсе подчеркивалась необходимость как преемственности, так и большей подотчетности правительства.

#### IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Президент избирается прямым народным голосованием на пятилетний срок. При наличии двух кандидатов, избирается кандидат, набравший большее количество голосов. При наличии только одного или более двух кандидатов, избирается кандидат, набравший, в ходе первого тура выборов, более 50 процентов поданных голосов. Если никто из кандидатов не получает необходимое количество 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 законодательства.<sup>10</sup> Нормы, касающиеся некоторых аспектов избирательного процесса, рассредоточены также в различных нормативно-правовых актах и постановлениях ЦИК, что ухудшает согласованность законодательной базы.<sup>11</sup> Более того, некоторые ключевые вопросы регулируются не первичным законодательством, а постановлениями ЦИК, не обеспечивая надлежащей правовой определенности.<sup>12</sup> В законодательстве имеются пробелы, двусмысленные и противоречивые положения.<sup>13</sup> В декабре 2015 года, вслед за последними президентскими выборами, в ЗВП, Закон о ЦИК и другие законы, связанные с выборами, были внесены некоторые изменения.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Тем не менее, большая часть рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ, в том числе касающихся фундаментальных свобод, остается неучтенной.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Например, финансирование избирательной кампании регулируется Постановлением ЦИК № 733, в то время как ЗВП содержит общие положения по данной теме.

<sup>13</sup> См. также разделы «Финансирование избирательной кампании», «Жалобы и обращения в суд» и «День выборов».

<sup>14</sup> Изменения, внесенные в Законы «О политических партиях» и «О финансировании политических партий», не применимы к президентским выборам.

<sup>15</sup> Создание избирательных участков в местах предварительного заключения, введенное постановлением ЦИК в 2014 году, было включено в ЗВП в 2015 году.

*Чтобы обеспечить правовую определенность, ключевые аспекты избирательного процесса должны регулироваться первичными актами законодательства, принимаемыми парламентом. Постановления ЦИК должны более детально разъяснять вопросы, уже изложенные в законах. Для обеспечения согласованности законодательства следует рассмотреть возможность гармонизации правовых норм, в том числе путем принятия единого избирательного кодекса.*

В законодательной базе имеются ограничения фундаментальных свобод, допускающие их чрезмерно ограничительное и произвольное применение.<sup>16</sup> Ограничения на свободу собраний заключаются в возможности разгона со стороны правоохранительных органов и применения санкций к участникам, включая штрафы и тюремное заключение на срок до трех лет.<sup>17</sup> Ограничения на свободу ассоциации включают в себя обременительные требования о регистрации политических партий и организаций гражданского общества. Органы государственной власти обладают широкими дискреционными полномочиями на отказ в регистрации и лишение регистрации. В 2015 и 2016 гг. несоразмерные и необоснованные правовые и административные барьеры для деятельности организаций гражданского общества были еще более усложнены.<sup>18</sup> Кроме того, была усложнена и без того обременительная процедура в отношении иностранного финансирования организаций гражданского общества.<sup>19</sup> Свобода выражения ограничивается многочисленными положениями об уголовных и административных правонарушениях, в числе которых такие несоразмерные санкции, как, например, тюремное заключение сроком до пяти лет. Известны также случаи слежки, преследования и жестокого обращения с правозащитниками со стороны правоохранительных органов.<sup>20</sup> В целом, избирательное право, вкуче с ограничительным его применением, не соответствует международным обязательствам и не способствует проведению подлинных демократических выборов.

*Все соответствующие законы и указы должны быть пересмотрены и изменены таким образом, чтобы любые ограничения фундаментальных свобод собраний, ассоциации и выражения носили исключительный характер и налагались только по необходимости и в соответствии с демократическими принципами, были соразмерными законной цели и не применялись произвольно или излишне ограничительным образом*

---

<sup>16</sup> См. Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека к Четвертому периодическому докладу Узбекистана, Август 2015 г.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Например, согласно Приказу Министерства юстиции № 117 от 4 июня 2015 г. НПО должны получать разрешения Министерства юстиции на осуществление зарубежных поездок своих представителей, проведение семинаров и встреч в Узбекистане, приглашение иностранных граждан, а также утверждать контент своих печатных и аудиовизуальных материалов.

<sup>19</sup> Для получения иностранного финансирования НПО должны получить разрешения Министерства иностранных дел, Министерства юстиции и Банковской комиссии. Данное требование было введено посредством внесения изменений в Закон «О неправительственных некоммерческих организациях» 25 апреля 2016 года, утвержденный Приказом Министерства юстиции № 2802 от 15 июня 2016 года «Об иностранном финансировании НПО».

<sup>20</sup> См. Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека к Четвертому периодическому докладу Узбекистана, Август 2015 г.

## V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Организацию выборов осуществляли ЦИК, 14 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 9 383 участковых избирательных комиссий (УИК).<sup>21</sup> 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 подсчета голосов и подведения итогов, остались неурегулированными.<sup>22</sup> Органы, администрирующие выборы, не применили опережающего подхода в плане устранения пробелов в законодательстве.

*Законодательство должно быть изменено таким образом, чтобы в него вошли четкие, последовательные процедуры и меры, гарантирующие надлежащий подсчет голосов и подведение итогов голосования. Опираясь на законы, ЦИК должна разработать пошаговые инструкции для комиссий низшего уровня.*

В качестве позитивного шага следует отметить, что ЦИК приняла постановление, учитывающее потребности людей с ограниченными возможностями и направленное на создание условий для их самостоятельного участия в голосовании.<sup>23</sup> Кроме того, впервые ЦИК распорядилась напечатать часть бюллетеней шрифтом Брайля. Хотя данная инициатива достойна похвалы, отличие таких бюллетеней от обычных вызывает озабоченность в отношении тайны голосования. Аналогично, бюллетени для досрочного голосования представляют собой еще одну возможность скомпрометировать тайну голосования.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Например, верификация протоколов УИК со стороны ОИК, критерии оценки недействительности или неправильности протоколов, процедуры для ОИК о подведении итогов голосования и пересчете голосов.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

*Для обеспечения тайны голосования дизайн бюллетеней должен исключать любую заметную связь между избирательным бюллетенем и конкретным избирателем.*

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*.<sup>25</sup> Доля женщин в ОИК и УИК составляла 36,8 и 47 процентов соответственно.<sup>26</sup> 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 работали в *махаллинских комитетах* или являлись сотрудниками учреждений, при которых создавались избирательные участки.<sup>27</sup> Во многих случаях руководители данных учреждений возглавляли участковые избирательные комиссии, а некоторые члены УИК являлись также их подчиненными. Такая ситуация потенциально подавляет инакомыслие и ставит под сомнение способность членов УИК принимать независимые решения.<sup>28</sup>

*Необходимо предпринять меры для обеспечения независимости избирательных комиссий, в частности, в плане урегулирования потенциального конфликта интересов, когда иерархические трудовые отношения воспроизводятся в составе УИК.*

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.

<sup>25</sup> *Махалля* – традиционная узбекская общинная структура, которая регулирует повседневную жизнь населенного пункта и служит связующим звеном между государством и общиной. Помимо прочего, *махалля* является первичным источником оказания социальных услуг жителям общины. Роль *махалли* была официально закреплена Законом от 1993 года «Об институтах самоуправления граждан». Нарушение решений *махаллинского комитета* преследуется в соответствии с законодательством. По мнению некоторых аналитиков, роль *махалли* как органа гражданского общества, а не инструмента правительства, остается спорной.

<sup>26</sup> Ни одна из ОИК не была возглавлена женщиной, хотя среди заместителей председателей женщины составляли приблизительно половину. Более половины УИК, наблюдаемых во время открытия, голосования и подсчета голосов, возглавлялись мужчинами.

<sup>27</sup> Более того, в Бухарской и Ташкентской областях, МНВ БДИПЧ ОБСЕ отметила случаи, когда члены ОИК также являлись депутатами *кенгашей*. Статья 99 Конституции гласит: «Представительными органами власти в областях, районах и городах (кроме городов районного подчинения, а также районов, входящих в состав города) являются *кенгаши* народных депутатов, возглавляемые *хокими*, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции». В Статье 102 сказано: «Представительную и исполнительную власть на соответствующей территории возглавляет *хоким* области, района и города».

<sup>28</sup> Параграф 20 Замечания общего порядка № 25 к МППП требует: «Следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта». В Статье 19.2(к) Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Конвенция СНГ от 2002 года) государства-участники принимают на себя обязательство «обеспечивать создание независимых беспристрастных избирательных органов, организующих проведение демократических свободных справедливых подлинных и периодических выборов [...]».

## VI. 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 стандартам.<sup>29</sup>

*Необходимо пересмотреть сплошное ограничение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное заключение, с тем чтобы обеспечить соразмерность наложенного ограничения и тяжести совершенного правонарушения. Сплошное ограничение избирательных прав лиц с психическими отклонениями должно быть пересмотрено либо регулироваться на индивидуальной основе, в зависимости от конкретных обстоятельств. Властям следует рассмотреть возможность ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов.*

Избиратели регистрируются на местном уровне. Централизованный реестр избирателей отсутствует.<sup>30</sup> 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, в нескольких регионах списки избирателей составлялись *махаллинскими комитетами* без участия *хокимиятов* и основывались на различных источниках данных, в том числе на списках жителей, составленных *махаллинскими комитетами*, и списках избирателей, использовавшихся в ходе предыдущих выборов.<sup>31</sup> Непоследовательность при составлении списков избирателей не обеспечивает гарантий против многократной регистрации.

*Необходимо рассмотреть возможность разработки централизованного реестра избирателей, регулярно обновляемого и позволяющего осуществлять перекрестные проверки. Процедуры составления списков избирателей должны быть четко определены и применяться единым образом.*

На обычных избирательных участках списки избирателей были напечатаны и вывешены на ознакомление граждан к 19 ноября, а на специальных участках – ко 2 декабря.<sup>32</sup> Избиратели могли проверить свои данные в списках избирателей и потребовать от УИК внесения

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> МНВ БДИПЧ ОБСЕ сообщили, что в настоящее время осуществляется реформа, направленная на создание к 2018 году централизованного цифрового реестра избирателей.

<sup>31</sup> Такие случаи наблюдались МНВ БДИПЧ ОБСЕ в Джизаке, Кашкадарьинской области, Самарканде и Ташкентской области.

<sup>32</sup> Списки избирателей для воинских частей, учреждений здравоохранения, мест предварительного заключения и дипломатических миссий основываются на данных, предоставляемых руководителями данных учреждений. Обслуживающий персонал и члены семей, проживающие за пределами воинских частей, включаются в списки избирателей соответствующих УИК.

изменений в них.<sup>33</sup> По наблюдениям МНВ БДИПЧ ОБСЕ, немногие избиратели воспользовались данной возможностью. В целях проверки правильности данных избирателей уполномоченные органы осуществили подворовой обход. По информации на вебсайте ЦИК, размещенной сразу после выборов, окончательное количество избирателей внутри страны составило 20 461 805 человек.<sup>34</sup>

Несмотря на сделанную ранее рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ, законодательство позволяет регистрировать избирателей в день выборов. Избиратели могут быть внесены в дополнительные списки избирателей, при условии наличия у них удостоверения личности и подтверждения места жительства.<sup>35</sup>

*Желательно рассмотреть вопрос упразднения возможности регистрировать избирателей в день выборов, с целью избежать вероятного многократного голосования. Если же возможность регистрации в день выборов будет сохранена, внесение дополнительных записей должно осуществляться в строгом соответствии с четко определенной процедурой, подлежащей судебному контролю.*

ЦИК не опубликовала каких-либо данных о количестве избирателей, добавленных или исключенных из списков избирателей в ходе общественной проверки или добавленных в списки избирателей в день выборов. Отсутствие официальных данных ухудшило прозрачность процесса регистрации избирателей.

*В целях повышения прозрачности необходимо законодательно ввести требование к ЦИК об опубликовании дезагрегированной информации по УИК и ОИК о совокупном количестве избирателей, зарегистрированных до выборов и в день выборов.*

Избиратели, проживающие за границей, могли проголосовать на избирательных участках за пределами страны. ЦИК заявила, что количество избирателей за пределами страны составляет около 12 000 человек, хотя с 2000 года иммигрировал, по меньшей мере, один миллион граждан.<sup>36</sup>

## VII. 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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> До осуществления проверки ЦИК сообщила, что предварительное количество избирателей внутри страны, согласно данным Государственного комитета по статистике, составляло 21 435 009 человек.

<sup>35</sup> 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. Раздел I.1.2.iv Кодекса надлежащей практики гласит, что «должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов».

<sup>36</sup> По данным Государственного комитета по статистике.

права быть избранными. Самостоятельное выдвижение независимых лиц не предусмотрено.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> Исключение тех, кто только должен предстать перед судом, противоречит принципу презумпции невиновности.<sup>39</sup>

*Из законодательства следует исключить ограничения на право быть избранным, противоречащие обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам. Независимые кандидаты должны иметь возможность выдвигаться на президентский пост.*

После проведения национального конгресса каждая зарегистрированная политическая партия может выдвинуть на пост президента одного кандидата.<sup>40</sup> Заявление политической партии о регистрации своего кандидата должно сопровождаться подписными листами.<sup>41</sup> Положительное изменение, соответствующее также прежней рекомендацией БДИПЧ ОБСЕ, состоит в том, что количество подписей в поддержку кандидата, необходимое для его регистрации, было снижено с пяти до одного процента от общего числа избирателей в стране. Данное изменение сокращает ограничения на право быть избранным.<sup>42</sup> Но несмотря на ранее сделанную рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ, избирателям разрешается отдать свою подпись в поддержку только одного

<sup>37</sup> 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».

<sup>38</sup> 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 1.1.1.1 .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».

<sup>39</sup> Параграф 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что «каждый считается невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону».

<sup>40</sup> Политическая партия должна быть зарегистрирована в Министерстве юстиции как минимум за шесть месяцев до объявления выборов, а в ЦИК – как минимум за 70 дней до выборов.

<sup>41</sup> Для регистрации кандидата партия также должна представить решение партийного конгресса о выдвижении кандидата; протокол партийного конгресса, подтверждающий данное решение; документ, удостоверяющий членство кандидата в партии; личную информацию о кандидате; а также письменное согласие кандидата выдвигаться на пост.

<sup>42</sup> Партии должны заручиться поддержкой, по меньшей мере, одного процента от общего количества избирателей в стране. Избиратели должны представлять, по меньшей мере, 8 из 14 округов. Всего должно быть собрано около 214,000 подписей. Кроме того, в одном административно-территориальном образовании партия может собрать не более восьми процентов подписей от их общего количества. Подписи могут собираться по месту работы, службы, учебы, жительства и в других местах, где проведение предвыборной кампании и сбор подписей не запрещены. Все 4 кандидата собрали подписи из всех 14 избирательных округов.

кандидата, что препятствует политическому плюрализму и не соответствует надлежащей международной практике.<sup>43</sup>

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» и Сарвара Отамуратова от Демократической партии Узбекистана (ДПУ) «Миллий тикланиш».

## VIII. 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.<sup>44</sup> В частности, требование о получении разрешения за месяц до проведения предполагаемого общественного собрания чрезмерно ограничивает право собрания.<sup>45</sup>

*Участники выборов должны иметь возможность реализовать свое право собраний во время выборов, в том числе в предвыборный и послевыборный периоды. В закон следует внести поправки, требующие простого уведомления, а не процедуры авторизации.*

Избирательная кампания была умеренно активной и осуществлялась, в основном, посредством рекламных щитов, плакатов и серии формальных встреч с избирателями. Не было проведено ни одного уличного митинга, «дворовой» агитации или небольших собраний. Кампания характеризовалась явным однообразием агитационных материалов и мероприятий всех четырех кандидатов. Органы, администрирующие выборы, разместили по всей стране по 642 рекламных щита, предоставили кандидатам равный доступ к 36 электронным экранам, выпустили стандартные информационные плакаты о кандидатах.<sup>46</sup> Все четыре партии выпустили аналогичные наборы агитационной продукции. Каждая партия напечатала программные буклеты с равным общим количеством страниц: кандидаты, выпустившие буклеты с большим количеством страниц, напечатали меньшее количество копий.

Кандидаты провели сопоставимое количество встреч с избирателями: по одной в каждой административной единице. Доверенные лица кандидатов провели большее количество встреч.<sup>47</sup> В организации встреч принимали участие органы, администрирующие выборы. Для

<sup>43</sup> Параграф 77 Руководства БДИПЧ ОБСЕ 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».

<sup>44</sup> 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».

<sup>45</sup> Параграф 9.2 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит: «каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации». См. также параграфы 118-121 Руководства БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы о свободе мирных собраний от 2010 г.

<sup>46</sup> В целях поддержки избирательной кампании хокимият города Ташкента принял решение разместить дополнительно еще по 25 рекламных щитов каждого кандидата.

<sup>47</sup> 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.

посещения такого мероприятия требовалось наличие приглашения.<sup>48</sup> Впервые, для охвата большей аудитории избирателей, встречи с кандидатами транслировались в формате телемоста в другие населенные пункты области. Наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ отметили «режиссированный» характер большинства подобных тусклых мероприятий, в ходе которых кандидаты, в основном, представляли платформы своих политических партий и давали ответы на явно заранее подготовленные вопросы аудитории.<sup>49</sup> Кандидат от ЛДПУ, занимающий пост премьер-министра с 2003 года и с сентября исполняющий обязанности президента, выступил с наиболее динамичным посланием, дополненным конкретными стратегическими предложениями.<sup>50</sup> 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. В своих речах никто из кандидатов не выступил с критикой в адрес правительства или проводимой им государственной политики.<sup>51</sup> Несмотря на наличие четырех кандидатов, кампании не доставало соревновательного духа, и избирателям не было предоставлено подлинного выбора политических альтернатив.

Все четыре партии создали собственные приемные для жалоб граждан. При этом кандидат от ЛДПУ использовал официальный вебсайт правительства, чтобы привлекать и затем перенаправлять обращения граждан по различным каналам, включая местные филиалы ЛДПУ.<sup>52</sup> Также он привлек широкое внимание благодаря странице в *Фейсбук*, на которой размещалась информация о некоторых проблемах, урегулированных государственными учреждениями.<sup>53</sup> И хотя местные знаменитости принимали участие в мероприятиях всех кандидатов, особенно выражено это проявилось в кампании кандидата от ЛДПУ.<sup>54</sup> 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. Данные обстоятельства размыли границу между партией и государством, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.<sup>55</sup>

<sup>48</sup> МНВ БДИПЧ ОБСЕ наблюдала подобные мероприятия в Джизакской, Наманганской, Навоийской и Самаркандской областях, а также в г. Ташкенте.

<sup>49</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала подобные мероприятия в Бухаре, Карши, Намангане, Самаркандской области и в г. Ташкенте. Несколько команд наблюдателей отметили, что, по большей части, аспекты, непосредственно касающиеся регионов и местных общин, не были освещены в предвыборных речах кандидатов.

<sup>50</sup> Несколько встреч других кандидатов также прошло более оживленно, например, встреча партии «*Адолат*» в Бухаре, мероприятие партии «*Миллий Тикланиш*» в Фергане и встреча НДПУ в Карши.

<sup>51</sup> В отношении содержания предвыборных посланий кандидатов действует ряд правовых ограничений.

<sup>52</sup> Международная кризисная группа сообщила, что в течение трех недель после открытия приемных (25 сентября) было подано около 50 000 жалоб.

<sup>53</sup> В ходе предвыборной встречи с избирателями, проходившей в Ташкенте 24 ноября, кандидат от ЛДПУ заявил, что было принято более 170 000 жалоб, 70 процентов из которых урегулировано.

<sup>54</sup> Предвыборное мероприятие кандидата от ЛДПУ, состоявшееся в Ташкенте 24 ноября, посетили несколько официальных лиц правительства, главы регионов и городов, лидеры основных религиозных общин, руководители культурных центров основных национальных меньшинств, а также большое число известных деятелей культуры и спорта.

<sup>55</sup> 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».

*Власти должны внедрить механизмы, обеспечивающие четкое разделение между государством и партией, чтобы кандидаты не могли воспользоваться преимуществами своей должности в избирательных целях. Кроме того, необходимо ввести эффективный механизм санкций против злоупотребления административными ресурсами.*

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.<sup>56</sup> Некоторые кандидаты в своих речах обращались к женщинам, и, в целом, женщины были хорошо представлены в аудитории на 31 избирательном мероприятии, которые посетила МНВ БДИПЧ ОБСЕ. Среди доверенных лиц трех кандидатов было некоторое число женщин; среди доверенных лиц кандидата от ЛДПУ женщин не было.<sup>57</sup>

## IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Финансирование избирательной кампании регулируется Законом «О финансировании политических партий», ЗВП и постановлением ЦИК.<sup>58</sup> Парламентские политические партии получают ежегодное государственное финансирование, пропорциональное количеству мест в парламенте, занятых в результате последних парламентских выборов.<sup>59</sup> Кроме того, партии могут получать взносы от граждан и юридических лиц, зарегистрированных в Узбекистане. Совокупная сумма взносов, полученных от одного гражданина или юридического лица, не может превышать 750 млн. сум (220 000 евро).<sup>60</sup> Взносы от иностранных или анонимных источников, международных организаций, государственных или религиозных учреждений запрещены.

В год выборов партии, выдвинувшие кандидатов, получают дополнительное 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. Частное финансирование избирательных кампаний конкретных партий или кандидатов запрещается, что неправомерно ограничивает способность граждан оказывать финансовую поддержку тем кандидатам,

<sup>56</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала подобные мероприятия в Бухарской, Джизакской, Кашкадарьинской, Наманганской, Ташкентской областях и г. Ташкенте.

<sup>57</sup> Среди доверенных лиц кандидатов от НДПУ, «*Миллий тикланиш*» и «*Адолат*» было 3, 4 и 5 женщин соответственно.

<sup>58</sup> Кроме того, Закон «О финансировании политических партий» регулирует объем годового финансирования политических партий, а также финансирование избирательной кампании парламентских выборов.

<sup>59</sup> Совокупный объем годового государственного финансирования политических партий составляет 2 процента минимального размера заработной платы, умноженное на количество избирателей, участвующих в последних парламентских выборах: примерно 63 миллиарда узбекских сумов (около 19 миллионов евро), которые распределяются между четырьмя партиями пропорционально количеству мест в парламенте. Официальный курс евро к узбекскому суму приблизительно составляет 1:3 400. Данный курс не соответствует рыночному курсу, который примерно в три раза выше.

<sup>60</sup> Лимит взносов установлен законодательством и составляет 5 тысяч минимальных размеров заработной платы.

которым они отдают предпочтение.<sup>61</sup> Вместо этого, частные взносы могут быть сделаны в пользу ЦИК, которая затем равномерно распределяет их между кандидатами. Во время данных выборов таких взносов сделано не было.

*В целях предоставления избирателям возможности оказывать поддержку конкретному кандидату, следует рассмотреть вопрос прямого частного финансирования избирательной кампании кандидата.*

Политические партии обязаны публиковать годовые отчеты о своих доходах, расходах и активах и представлять данные отчеты в Счетную палату и Министерство юстиции. Заключение контролирующих органов не публикуются. Заключение и годовые отчеты партий представляются в Законодательную палату парламента, которая рассматривает их на общественной сессии в присутствии приглашенных СМИ и заинтересованных организаций.

В течение месяца после опубликования результатов выборов партии обязаны опубликовать отчеты о доходах от финансирования избирательной кампании в партийных газетах и на официальных вебсайтах. Также, в течение 20 дней после опубликования результатов выборов, политические партии должны, в установленной форме, представить в ЦИК и Счетную палату финансовую отчетность по расходам на проведение избирательной кампании. Требований об опубликовании таких отчетов не предусмотрено. В течение 50 дней после опубликования результатов выборов ЦИК должна представить в Счетную палату финансовую информацию о затратах на организацию выборов и проведение избирательной кампании. Отсутствие требования к партиям об опубликовании информации о расходах, а также отсутствие требования к ЦИК и Счетной палате об опубликовании соответствующих заключений подрывает прозрачность финансирования избирательной кампании.<sup>62</sup>

*В целях повышения прозрачности необходимо рассмотреть возможность внедрения юридических требований в отношении регулярной, своевременной и прозрачной отчетности по доходной и расходной части избирательной кампании, в том числе за день, предшествующий выборам. Кроме того, необходимо ввести требование к контролирующим органам об опубликовании их заключений. Целесообразно внедрить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции за нарушение положений о финансировании избирательной кампании.*

---

<sup>61</sup> 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 отношении частных финансовых взносов см. также параграф 170 Руководства БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы о правовом регулировании деятельности политических партий от 2010 года.

<sup>62</sup> См. также параграфы 198 и 205 Руководства БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы о правовом регулировании деятельности политических партий от 2010 года, которые рекомендуют следующее: Государствам следует потребовать от политических партий, чтобы они вели учет всех пожертвований в денежной и натуральной форме, получаемых ими или их кандидатами в течение всего избирательного периода. Эти записи должны сохраняться, а их содержание – доводиться до сведения широкой общественности таким образом, чтобы можно было проверить соответствие расходов установленным лимитам». И далее, «Принцип прозрачности предполагает своевременное опубликование финансовых отчетов партий».

## Х. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

### А. МЕДИА-СРЕДА

Права на доступ к информации и свободу выражения, хотя и защищены Конституцией, чрезмерно ограничиваются первичным законодательством, в котором содержатся пространные определения уголовных правонарушений, в том числе таких, как клевета и диффамация. Данные определения распространяются также и на онлайн контент. На СМИ возлагается ответственность за «достоверность» распространяемой информации, что может препятствовать полному и подлинному освещению избирательной кампании. Более того, законодательство возлагает ответственность и на посредников – за контент, размещенный третьими лицами на их платформах. Это противоречит адресованным государствам-участникам рекомендациям Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.<sup>63</sup>

*Уголовная ответственность за клевету, направленная на защиту репутации кандидатов в ходе выборов, а также общие положения законодательства в отношении оскорбления, клеветы, распространения ложной информации должны быть отменены и заменены разумными и соразмерными административными санкциями.*

Первичное законодательство, регулирующее вопросы лицензирования онлайн и офлайн средств массовой информации, непрозрачно. Существует несколько контролируемых правительством учреждений, которые осуществляют мониторинг и контроль СМИ. В целом, государственные органы играют важную роль в вопросе пресечения критических публикаций, в том числе в режиме онлайн.<sup>64</sup>

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 анализируют онлайн и оффлайн контент и сформированы и управляются непрозрачно. Данные о составе служащих этих учреждений не являются общедоступными, а механизмы их подотчетности неизвестны. В своем нынешнем состоянии, системе не хватает мер защиты от злоупотреблений административными полномочиями в рамках упомянутых учреждений. Собеседники МНВ БДИПЧ ОБСЕ не смогли разъяснить, какие учреждения могут запросить заблокировать или удалить контент; осталась неясной и процедура таких запросов. Правовая база и ее практическое применение способствуют созданию среды самоцензуры (это касается и онлайн СМИ) и не соответствуют международным стандартам в области свободы выражения, и, особенно, Статье 19 МПГПП.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> В Коммюнике Представителя по вопросам свободы СМИ № 1/2016 от 29 января 2016 г. отмечается: «Чрезмерные и непропорциональные ограничения, касающиеся изъятия контента и ответственности посредников, создают явный риск передачи функций регулирования и предоставления прав на доступ в интернет частным лицам, и этого следует избегать».

<sup>64</sup> 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 ВВС в ноябре 2015 года.

<sup>65</sup> 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».

*Законодательство, регулирующее деятельность средств массовой информации, должно обеспечивать четкие и исчерпывающие критерии отказа в регистрации, приостановления регистрации медиа-изданий. Независимый регулирующий орган должен управлять удалением и блокированием контента в национальных и международных онлайн изданиях, причем делать это прозрачно и последовательно. Все подобные решения должны быть доступны обществу.*

*Необходимо устранить требования о регистрации в качестве средств массовой информации онлайн-платформ распространения информации, в том числе блогов, а законодательная база в сфере онлайн-коммуникаций должна быть приведена в соответствие международным стандартам.*

Государственная Национальная телерадиокомпания (НТРК) воспроизводит материалы контролируемых государством новостных агентств и является основным источником политических новостей.<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup> Некоторые онлайн издания попытались бросить вызов традиционному селективному подходу к освещению событий в стране, в том числе по отношению к выборам. Однако, учитывая тот факт, что подобные вебсайты действуют из-за границы и строят свои новостные отчеты, в основном, на гражданской журналистике, они не способны осуществлять беспристрастную проверку фактов. Международные новостные СМИ в Узбекистане не аккредитованы. Доступ к новостным сайтам, поддерживаемым ссылками узбекскими журналистами, а также к множеству международных вебсайтов, содержащих аналитические и/или критические заметки об Узбекистане, остается заблокированным.<sup>68</sup> Таким образом, несмотря на наличие в Узбекистане более 1 400 изданий, избиратели продолжают оставаться в значительной степени изолированными от альтернативных точек зрения.

## **В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА**

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. Постановлением ЦИК всем кандидатам предоставлено изобилие бесплатного эфирного времени и печатного пространства в республиканских и областных средствах массовой

---

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».

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Все долгосрочные наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ сообщали о том, что на сцене местных СМИ доминируют государственные издания, которые целиком полагаются на информацию, предоставляемую государственным учреждениями и общественными организациями, функционирующими при поддержке государства.

<sup>68</sup> Например, вебсайты узбекской службы ВВС, узбекской службы Радио «Свободная Европа», «Eurasianet» недоступны. Собеседники МНВ БДИПЧ ОБСЕ, представляющие регулирующие органы, не смогли разъяснить процедуру и критерии блокирования вебсайтов. Общее количество заблокированных/фильтруемых вебсайтов и случаев удаления контента не обнародуется.

информации.<sup>69</sup> Также, кандидаты могли приобрести эфирное время или печатное пространство на равных условиях. Нанесение урона достоинству кандидата является уголовным правонарушением и предусматривает наказание в виде лишения свободы сроком до трех лет.<sup>70</sup> Соблюдение средствами массовой информации требований законодательства на национальном и региональном уровнях контролировали ЦИК и ОИК соответственно. Мониторинг медиаконтента осуществляли МРИТК и АПИ. БДИПЧ ОБСЕ не было предоставлено доступа к органу мониторинга, также у Миссии не было возможности оценить методологию, применяемую МРИТК или АПИ.

### С. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ПО МОНИТОРИНГУ СМИ

МНВ БДИПЧ ОБСЕ провела мониторинг выборки СМИ национального и регионального охвата.<sup>71</sup> Коммерческие издания, в которых был осуществлен мониторинг, реализовали всем четырем политическим партиям абсолютно одинаковое количество эфирного времени и 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 пространства.<sup>72</sup> Строгое соблюдение принципа равенства было характерно 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 ЦИК. Время, выделенное на бесплатную и платную агитационную рекламу, значительно превосходило объем собственного редакционного контента на всех вещательных СМИ, где был проведен мониторинг.<sup>73</sup> Кроме того, в печатных изданиях объем бесплатной политической рекламы превышал объем новостного пространства.<sup>74</sup> Ни в платных, ни в бесплатных материалах кандидаты не решились оспаривать позиции своих соперников.

Отсутствие плюрализма наблюдалось еще более остро в программах, подготовленных редакциями. 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. На региональном уровне УИК контролировали освещение выборов местными СМИ, наложив на них требование

<sup>69</sup> Постановление ЦИК № 764 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.

<sup>70</sup> Параграф 47 Замечания общего порядка № 34 к Статье 19 МППП гласит, что государствам «необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы..., а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений... Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания».

<sup>71</sup> БДИПЧ ОБСЕ 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».

<sup>72</sup> НДПУ приобрела одну страницу печатного пространства.

<sup>73</sup> На канале «O'zbekiston» бесплатное эфирное время составило 40%, новости - 29%; на канале «Yoshlar» - 57 и 29% соответственно; на канале «Toshkent» - 50 и 9% соответственно; на государственном радио «O'zbekiston» - 77 и 12% соответственно; на частном канале «UzReportTV» 20% времени было выделено на рекламу и 18% - на новостные программы.

<sup>74</sup> В газете «Народное слово» бесплатное печатное пространство составило 54%, новости - 30%; в газете «Халк So'zi» - 56 и 31% соответственно, и в газете «Правда Востока» - 66 и 26% соответственно.

обеспечить равное освещение избирательных кампаний кандидатов.<sup>75</sup> Органы, администрирующие выборы, также обязали СМИ отчитываться о мероприятиях по повышению осведомленности избирателей, проведенных поддерживаемыми государством общественными ассоциациями.<sup>76</sup>

Новостные сегменты национальных вещательных каналов следовали принципу формального равенства, транслируя единообразные и повторяющиеся блоки репортажей о предвыборной деятельности кандидатов. 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. Более того, как в национальных, так и в региональных печатных изданиях, репортажи, посвященные избирательным программам кандидатов, были сформулированы в едином стиле.<sup>77</sup> Наиболее популярное в стране коммерческое издание «Даракчи» не посвятило кандидатам каких-либо редакционных материалов. Таким образом, СМИ эффективно приумножили тусклый характер избирательной кампании, подчеркнув отсутствие подлинной конкуренции.

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. Подобные репортажи укрепили преимущество кандидата от ЛДПУ, так как он позиционировался как единственный кандидат, способный обеспечить непрерывность в реализации политики покойного президента. Другие кандидаты представлялись скорее как парламентарии, а не политические лидеры. Репортажи о деятельности кандидатов занимали от 19 до 75 процентов времени, выделенного под политические сообщения в выпусках новостей, и не давали критической оценки их достижениям на государственной службе. В целом, общество было ограждено от подлинных политических дебатов, что существенно компрометирует способность избирателей осуществить информированный выбор.<sup>78</sup>

В среднем, СМИ посвятили около 8 процентов программ прайм-тайма женщинам-политикам. Государственный телевизионный канал «Toshkent» и частный канал «UzReport TV» стали

<sup>75</sup> Например, в Намангане УИК заставили партии, которые подготовили меньше рекламных материалов для печатных СМИ, увеличить их количество; в Нукусе УИК обязали печатные СМИ использовать один и тот же шрифт для всех партий.

<sup>76</sup> Такие кампании прошли по всей республике под пристальным руководством со стороны ЦИК. Кампании преследовали тройную цель – повысить информированность населения об изменениях в законодательстве, связанных с досрочными президентскими выборами, повысить явку избирателей и подчеркнуть важность избирательного процесса в поддержании стабильности в стране.

<sup>77</sup> Наблюдалось МНВ БДИПЧ ОБСЕ в Андижанской, Бухарской, Ферганской, Наманганской, Джизакской, Сырдарьинской и Ташкентской областях.

<sup>78</sup> 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 Статье 19 МПГПП добавляет: «Широкая общественность, в свою очередь, имеет право получать продукт деятельности средств информации».

положительным исключением, посвятив женщинам соответственно 21 и 19 процентов прайм-тайма. В качестве еще одного позитивного момента следует отметить использование в средствах массовой информации программ гражданского просвещения, направленных на повышение явки женщин.

## XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

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 гарантирует уважительное отношение к языкам, обычаям и традициям представителей других национальностей. Конституция также предусматривает представительство должностных лиц Республики Каракалпакстан в парламенте, Кабинете министров и Конституционном суде.

Узбекистан – многонациональная страна, в которой этнические узбеки составляют 82,5 процентов населения. По данным Государственного комитета по статистике, по состоянию на 2016 год в Узбекистане проживали следующие крупные этнические сообщества: таджики - 4,7%, казахи - 2,5%, русские - 2,4% и каракалпаки - 2,0%.<sup>79</sup> Каракалпаки в основном проживают в Республике Каракалпакстан, где также имеются области с высокой концентрацией этнических узбеков, туркмен и казахов.<sup>80</sup> В Законе «О государственном языке» повторяется, что государственным языком Республики Узбекистан является узбекский язык. Также в данном Законе говорится, что «все вопросы, связанные с функционированием языка в Республике Каракалпакстан, определяет сама Республика Каракалпакстан».

Следует с удовлетворением отметить, что ЦИК выпустила большую часть связанных с выборами материалов, в том числе бюллетени, на узбекском, русском и каракалпакском языках.<sup>81</sup> На языках других национальных меньшинств, широко используемых в отдельных избирательных округах, ни информации для избирателей, ни бюллетеней напечатано не было. Хотя это не вызвало серьезного недовольства среди членов общин, данная практика не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам.<sup>82</sup> Государственные газеты национального охвата предоставили кандидатам бесплатное печатное пространство для агитационных обращений к избирателям на узбекском, русском, таджикском и казахском языках.<sup>83</sup>

*Помимо русского и каракалпакского языков, следует рассмотреть возможность издания материалов, связанных с выборами, на языках других национальных меньшинств, особенно в областях, где наблюдается высокая их концентрация.*

Несмотря на многонациональный состав общества, вопросы, связанные с межэтническими отношениями, интеграцией и участием национальных меньшинств в жизни страны в целом или

<sup>79</sup> Последняя официальная перепись населения проводилась в 1989 году.

<sup>80</sup> Согласно данным Государственного комитета по статистике, в Каракалпакстане узбеки составляют 39%, каракалпаки - 36,8%, казахи - 16,8% и туркмены - 5,3% населения.

<sup>81</sup> В Узбекистане русский язык не имеет официального статуса.

<sup>82</sup> 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».

<sup>83</sup> State owned national newspapers *Narodnoe slovo*, *Ovozi Tojik* and *Nurli Jol*. Государственные газеты национального охвата «*Народное слово*», «*Ovozi Tojik*» и «*Nurli Jol*».

Республики 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 случаях дискриминации на этнической почве, связанных с избирательным процессом.

## ХII. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ В СУД

Урегулирование споров, связанных с выборами, регламентируется несколькими законами и постановлениями ЦИК, в которых имеются некоторые пробелы, двусмысленность и непоследовательность.<sup>84</sup> 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. Не существует законодательного требования к ОИК вести журнал регистрации жалоб, и неясно, могут ли избиратели, наблюдатели и члены ОИК подавать письменные жалобы в отношении голосования, подсчета голосов и подведения итогов выборов. 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.<sup>85</sup>

Законодательством не определены сроки подачи жалоб и апелляций в избирательные комиссии. Как правило, избирательные комиссии и суды должны принять решения по поданным жалобам в течение трех дней.<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup> 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

<sup>84</sup> В том числе: ЗВП и законы «О гарантиях избирательных прав граждан», «Об обращениях граждан», а также Глава V Кодекса об административной ответственности.

<sup>85</sup> Параграфы II.3.3.d и f. Кодекса надлежащей практики гласят: «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 «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».

<sup>86</sup> В качестве позитивного момента необходимо отметить, что постановлением ЦИК срок рассмотрения жалоб окружными и участковыми избирательными комиссиями был сокращен с пяти до трех дней.

<sup>87</sup> Параграфы II.3.3.h. Кодекса надлежащей практики отмечает, что «Право заявителя на проведение слушания с участием обеих сторон должно быть защищено».

обеспечивает эффективных средств урегулирования ключевых аспектов избирательного процесса, соответствующих надлежащей международной практике.<sup>88</sup>

МНВ БДИПЧ ОБСЕ не получала информации о каких-либо официальных жалобах, поданных в ОИК, УИК или суды до или в день выборов. Как сообщила Миссии БДИПЧ ОБСЕ Центральная избирательная комиссия, по горячей линии поступило 129 письменных<sup>89</sup> и 347 телефонных<sup>90</sup> запросов, из которых 60 и 102 соответственно не имели отношения к выборам. ЦИК не собирает информацию о жалобах, поданных в ОИК, УИК и суды, что подрывает контролируемую роль Центральной комиссии. ЦИК ведет рукописный реестр входящих жалоб и запросов, но не публикует какой-либо информации об этом. Как при ЦИК, так и при Омбудсмене действовали горячие линии для приема связанных с выборами жалоб и запросов. Омбудсмен сообщил о получении 746 таких телефонных запросов.<sup>91</sup> В целом, существующие механизмы разрешения жалоб и апелляций, связанных с выборами, не обеспечивают прозрачной и надежной основы для их урегулирования.

*В целях обеспечения эффективной правовой защиты законодательная база должна быть изменена таким образом, чтобы обеспечить каждому избирателю, политической партии, кандидату или наблюдателю право подать жалобу относительно любого аспекта избирательного процесса (в том числе запросить пересчет голосов или признать недействительными результаты выборов), а также определить разумные сроки для подачи таких жалоб.*

### **ХШ. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ**

Несмотря на ранее сделанные рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и вопреки обязательствам в рамках ОБСЕ, законодательство не предусматривает наблюдения за выборами со стороны общественных организаций.<sup>92</sup> Это ухудшает прозрачность и доверие общества к избирательному процессу, а также противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ.

*В целях улучшения прозрачности и соблюдения обязательств в рамках ОБСЕ, законодательство должно гарантированно обеспечивать наблюдение за всеми этапами избирательного процесса со стороны беспартийных граждан.*

<sup>88</sup> Параграф II.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 созваны новые выборы».

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> Из них 53 запроса были посвящены досрочному голосованию, 31 – голосованию по временной регистрации места жительства, 18 – вопросам поддержки кандидатов и встреч с ними, 11 – голосованию за пределами страны и 120 – другим связанным с выборами вопросам.

<sup>91</sup> Среди них 158 – об избирательной кампании, 141 – о регистрации избирателей, 132 – о досрочном голосовании, 129 – о голосовании через мобильные урны, 84 – о документах, необходимых для участия в голосовании, 61 – о получении приглашения на выборы и 27 – о семейном голосовании.

<sup>92</sup> Независимый институт мониторинга формирования гражданского общества (НИМФОГО) сообщил МНВ о своей деятельности по мониторингу выборов. НИМФОГО был учрежден в 2003 году несколькими НПО и общественными институтами, действующими при поддержке правительства. 70% бюджета Института составляют государственные средства.

Наблюдатели от политических партий и международные наблюдатели могут наблюдать за всеми этапами избирательного процесса и получать копии протоколов итогов голосования. Каждая политическая партия могла иметь по одному наблюдателю на каждом избирательном участке. Согласно информации ЦИК, УИК аккредитовали 37 352 партийных наблюдателя, в том числе по 9 339 от ЛДПУ и ДПУ «Миллий тикланиши» и по 9 337 от СДПУ «Адолат» и НДПУ.

Только международным наблюдателям разрешено проводить пресс-конференции и давать интервью. ЦИК аккредитовала 548 международных наблюдателей из 46 стран.<sup>93</sup>

#### **XIV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ**

В день выборов имели место серьезные нарушения процедур голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования. МНВ БДИПЧ ОБСЕ наблюдала за открытием на 84 избирательных участках, процессом голосования – на 833 избирательных участках, подсчетом голосов – на 81 избирательном участке, и за подведением итогов голосования – во всех 14 ОИК.

Наблюдатели от партий присутствовали на большинстве избирательных участков, где проводились наблюдения. Наибольшее количество таких наблюдателей было отмечено во время процесса голосования, и относительно низкое – во время открытия, подсчета голосов и подведения итогов. В некоторых случаях партийные наблюдатели говорили о том, что они работают преподавателями в тех школах, где находится избирательный участок. Это ставит под сомнение их независимость по отношению к председателям комиссий<sup>94</sup>. Кроме того, наблюдатели от партий, по большей части, вели себя пассивно и безразлично к систематическим нарушениям процедур.

##### **A. ОТКРЫТИЕ И ГОЛОСОВАНИЕ**

Большая часть избирательных участков открылась вовремя и была надлежащим образом обеспечена всеми необходимыми ресурсами. Открытие было оценено положительно на 75 из 84 наблюдаемых участков, хотя примерно в половине случаев на наблюдаемых избирательных участках УИК не объявили количество полученных бюллетеней. Хотя посторонние лица были замечены в 19 случаях, только в 5 из них наблюдатели отметили их вмешательство в работу избирательных участков.

Голосование было оценено негативно в 12 процентах случаев, что свидетельствует о значительных нарушениях. Согласно наблюдениям МНВ БДИПЧ ОБСЕ, 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

---

<sup>93</sup> В том числе, БДИПЧ ОБСЕ, Всемирная ассоциация избирательных органов, СНГ, Организация исламского сотрудничества, Шанхайская организация по сотрудничеству и представители правительств, избирательных комиссий и дипломатических миссий иностранных государств в Республике Узбекистан.

<sup>94</sup> Многие члены УИК были преподавателями, в то время как председатели УИК зачастую являлись директорами школ.

в 6 процентах случаев. Многократное или групповое голосование наблюдалось в 3 процентах случаев.<sup>95</sup>

*В целях повышения честности избирательного процесса необходимо предпринять более активные усилия, направленные на борьбу с мошенничеством на выборах. Это следует осуществлять через постоянную кампанию по повышению информированности и широкой аудитории, и конкретных групп, таких как политические партии, сотрудники избирательных участков, местные власти. Целесообразно внедрить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции в отношении мошенничества на выборах.*

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 дозволено голосовать без документа, удостоверяющего личность. Оба данных нарушения создают возможность для многократного голосования.<sup>96</sup> 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. Данное обстоятельство, вкупе с наблюдаемыми случаями, когда избиратели показывали свои отмеченные бюллетени лицам, присутствующим на избирательном участке (16 случаев), может означать, что избиратели голосовали под принуждением или давлением (22 наблюдения).

*Законодательство должно четко определять перечень лиц, которым разрешено находиться внутри избирательного участка. Властям необходимо разработать механизмы, которые обеспечивали бы недопущение неуполномоченных лиц на избирательные участки и их невмешательство в работу сотрудников избирательных участков.*

## **В. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ**

Процесс подсчета голосов был оценен наблюдателями еще более негативно, так как в 46 случаях были отмечены серьезные нарушения. 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 и упущения были отмечены в чуть более чем половине наблюдений (42 случая). Членами комиссий не была соблюдена последовательность процедур (49 случаев), а также меры, обеспечивающие честный подсчет голосов. Последовательность сверки бюллетеней была нарушена: например, в 21 и 36 случаях соответственно члены УИК не

<sup>95</sup> Параграф 21 Замечания общего порядка № 25 к Статье 25 МППП требует: «Необходимо применять принцип «один человек – один голос»». См. также параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.

<sup>96</sup> Наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ были свидетелями случаев, когда избиратели допускались к голосованию только на основе пригласительных.

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. Примерно в половине случаев наблюдатели отметили, что процедура обработки списков избирателей не была соблюдена, и более чем в половине случаев УИК, вопреки требованиям законодательства, не объявили количество подписей в списках избирателей.

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 уровень прозрачности негативно повлиял тот факт, что примерно в трех четвертях случаях наблюдений за подсчетом голосов не все присутствующие лица могли ясно видеть отметку на избирательном бюллетене. Согласно наблюдениям МНВ БДИПЧ ОБСЕ, в 18 и 27 случаях соответственно УИК определяли действительность голосов непоследовательным или необоснованным способом. Наблюдатели отметили, что даже если воля избирателя была очевидна из отметки на бюллетене, некоторые УИК признавали недействительными бюллетени, в которых использованный для отметки символ отличался от предписанного законодательством.

*Воля избирателя должна учитываться и не подвергаться интерпретации со стороны членов УИК исходя из символа, использованного для отметки на бюллетене. В законодательство следует внести изменения, запрещающие произвольное признание бюллетеней недействительными.*

На половине наблюдаемых участков УИК испытывали сложности при заполнении итоговых протоколов. Это происходило либо от недостаточного понимания процедур, либо в результате пренебрежения требованиями законодательства. В 13 случаях наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ заключили, что УИК намеренно фальсифицировали записи в списках избирателей, результатах голосования или протоколах. МНВ БДИПЧ ОБСЕ получила 96 итоговых протоколов, из которых 26 были заполнены правильно. В остальных 66 протоколах цифры не совпадали из-за разниц в количестве бюллетеней, полученных УИК, и суммарным количеством действительных, недействительных и неиспользованных бюллетеней. В более чем половине случаев итоговые протоколы не были вывешены для общественного ознакомления, что ограничило прозрачность. Законодательство не требует от УИК публичного показа итоговых протоколов.

### **С. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ**

В Законе «О выборах Президента» отсутствует описание процедур подведения итогов голосования. МНВ БДИПЧ ОБСЕ наблюдала за передачей участковыми избирательными комиссиями итоговых протоколов и их сведением во всех 14 ОИК в ночь выборов и последующий период. Процесс был отрицательно оценен в 8 случаях. В большинстве ОИК процесс подведения итогов был проведен поспешно. Наблюдатели часто сообщали о недостаточной точности соблюдения процедур и прозрачности. Недостаток прозрачности часто отмечался наблюдателями ввиду ограниченного представления о процедурах, 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 официального решения со стороны ОИК, что противоречит законодательству. В каждом пятом случае протоколы не сходились. Во многих случаях ОИК принимали протоколы УИК без проведения проверки, сходятся ли цифры в протоколах. К сожалению, расчетные таблицы ОИК (подробные итоговые таблицы), отражающие результаты всех соответствующих УИК, не были доступны для общественного контроля и рассматривались ОИК в качестве внутренних документов. Предоставление избирателям, а также другим заинтересованным сторонам, возможности отслеживать подсчет голосов с отдельных избирательных участков через соответствующие ОИК, могло бы способствовать дальнейшему повышению прозрачности и доверия к избирательному процессу.

Вскоре после закрытия всех избирательных участков ЦИК сообщила, что явка избирателей составила 87,8 процента. 5 декабря ЦИК объявила предварительные результаты выборов, а 9 декабря – утвержденные окончательные результаты. На своем вебсайте ЦИК опубликовала общее количество зарегистрированных избирателей, количество проголосовавших избирателей, а также количество действительных поданных бюллетеней по каждому кандидату, в том числе в процентах. Однако ЦИК не опубликовала ни подробных дезагрегированных данных в разрезе избирательных участков, ни копии итогового протокола ЦИК.<sup>97</sup>

*В целях повышения прозрачности и доверия к результатам выборов, ЦИК должна немедленно публиковать на своем вебсайте предварительные и окончательные результаты выборов, в разрезе по округам и избирательным участкам. В качестве последующего шага, предоставление возможности общественной проверки расчетных таблиц ОИК могло бы еще более укрепить доверие участников выборов к избирательному процессу.*

## **XV. РЕКОМЕНДАЦИИ**

Данные рекомендации, приведенные также в тексте предыдущих глав, предлагаются в целях дальнейшего повышения эффективности проведения выборов в Узбекистане и поддержки усилий, направленных на приведение избирательного процесса в полное соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов. Настоящие рекомендации следует рассматривать совместно с более ранними рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, которые еще не были учтены. БДИПЧ ОБСЕ готово помочь властям Узбекистана в дальнейшем совершенствовании избирательного процесса и в урегулировании рекомендаций, содержащихся в данном и предыдущих отчетах.<sup>98</sup>

### **A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

1. Любые несоразмерные или дискриминационные правовые ограничения на свободу ассоциации должны быть упразднены. Кроме того, необходимо пересмотреть ограничения деятельности организаций гражданского общества и внести изменения, с

<sup>97</sup> Параграф 19 Замечания общего порядка № 34 к Статье 19 МПГПП гласит: «Государствам-участникам следует в приоритетном порядке открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес. Государствам-участникам следует прилагать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации».

<sup>98</sup> В параграфе 25 Стамбульского документа ОБСЕ от 1999 года государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации».

тем чтобы обеспечить соответствие параграфу 9.3 МППП и параграфу 10.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.

2. Чтобы обеспечить правовую определенность, ключевые аспекты избирательного процесса должны регулироваться первичными актами законодательства, принимаемыми парламентом. Постановления ЦИК должны более детально разъяснять вопросы, уже изложенные в законах. Для обеспечения согласованности законодательства следует рассмотреть возможность гармонизации правовых норм, в том числе путем принятия единого избирательного кодекса.
3. Все соответствующие законы и указы должны быть пересмотрены и изменены таким образом, чтобы любые ограничения фундаментальных свобод собраний, ассоциации и выражения носили исключительный характер и налагались только по необходимости и в соответствии с демократическими принципами, были соразмерными законной цели и не применялись произвольно или излишне ограничительным образом.
4. Из законодательства следует исключить ограничения на право быть избранным, противоречащие обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам. Независимые кандидаты должны иметь возможность выдвигаться на президентский пост.
5. Власти должны внедрить механизмы, обеспечивающие четкое разделение между государством и партией, чтобы кандидаты не могли воспользоваться преимуществами своей должности в избирательных целях. Кроме того, необходимо ввести эффективный механизм санкций против злоупотребления административными ресурсами.
6. Уголовная ответственность за клевету, направленная на защиту репутации кандидатов в ходе выборов, а также общие положения законодательства в отношении оскорбления, клеветы, распространения ложной информации должны быть отменены и заменены разумными и соразмерными административными санкциями.
7. Законодательство, регулирующее деятельность средств массовой информации, должно обеспечивать четкие и исчерпывающие критерии отказа в регистрации, приостановления регистрации медиа-изданий. Независимый регулирующий орган должен управлять удалением и блокированием контента в национальных и международных онлайн изданиях, причем делать это прозрачно и последовательно. Все подобные решения должны быть доступны обществу.
8. В целях обеспечения эффективной правовой защиты законодательная база должна быть изменена таким образом, чтобы обеспечить каждому избирателю, политической партии, кандидату или наблюдателю право подать жалобу относительно любого аспекта избирательного процесса (в том числе запросить пересчет голосов или признать недействительными результаты выборов), а также определить разумные сроки для подачи таких жалоб.
9. В целях улучшения прозрачности и соблюдения обязательств в рамках ОБСЕ, законодательство должно гарантированно обеспечивать наблюдение за всеми этапами избирательного процесса со стороны беспартийных граждан.
10. В целях повышения честности избирательного процесса необходимо предпринять более активные усилия, направленные на борьбу с мошенничеством на выборах. Это следует осуществлять через постоянную кампанию по повышению информированности и широкой аудитории, и конкретных групп, таких как политические партии, сотрудники избирательных участков, местные власти. Целесообразно внедрить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции в отношении мошенничества на выборах.

## **В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Организация выборов**

11. Законодательство должно быть изменено таким образом, чтобы в него вошли четкие, последовательные процедуры и меры, гарантирующие надлежащий подсчет голосов и подведение итогов голосования. Опираясь на законы, ЦИК должна разработать пошаговые инструкции для комиссий низшего уровня.
12. Для обеспечения тайны голосования дизайн бюллетеней должен исключать любую заметную связь между избирательным бюллетенем и конкретным избирателем.

### **Регистрация избирателей**

13. Необходимо пересмотреть сплошное ограничение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное заключение, с тем чтобы обеспечить соразмерность наложенного ограничения и тяжести совершенного правонарушения. Сплошное ограничение избирательных прав лиц с психическими отклонениями должно быть пересмотрено либо регулироваться на индивидуальной основе, в зависимости от конкретных обстоятельств. Властям следует рассмотреть возможность ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов.
14. Необходимо рассмотреть возможность разработки централизованного реестра избирателей, регулярно обновляемого и позволяющего осуществлять перекрестные проверки. Процедуры составления списков избирателей должны быть четко определены и применяться единым образом.
15. Желательно рассмотреть вопрос упразднения возможности регистрировать избирателей в день выборов, с целью избежать вероятного многократного голосования. Если же возможность регистрации в день выборов будет сохранена, внесение дополнительных записей должно осуществляться в строгом соответствии с четко определенной процедурой, подлежащей судебному контролю.
16. В целях повышения прозрачности необходимо законодательно ввести требование к ЦИК об опубликовании дезагрегированной информации по УИК и ОИК о совокупном количестве избирателей, зарегистрированных до выборов и в день выборов.

### **Ход избирательной кампании**

17. Участники выборов должны иметь возможность реализовать свое право собраний во время выборов, в том числе в предвыборный и послевыборный периоды. В закон следует внести поправки, требующие простого уведомления, а не процедуры авторизации.

### **Финансирование избирательной кампании**

18. В целях предоставления избирателям возможности оказывать поддержку конкретному кандидату, следует рассмотреть вопрос прямого частного финансирования избирательной кампании кандидата.
19. В целях повышения прозрачности необходимо рассмотреть возможность внедрения юридических требований в отношении регулярной, своевременной и прозрачной отчетности по доходной и расходной части избирательной кампании, в том числе за день, предшествующий выборам. Кроме того, необходимо ввести требование к контролирующим органам об опубликовании их заключений. Целесообразно внедрить эффективные, соразмерные и сдерживающие санкции за нарушение положений о финансировании избирательной кампании.

### **Средства массовой информации**

20. Необходимо устранить требования о регистрации в качестве средств массовой информации онлайн-платформ распространения информации, в том числе блогов, а законодательная база в сфере онлайн-коммуникаций должна быть приведена в соответствие междунароудным стандартам.

### **Участие национальных меньшинств**

21. Помимо русского и каракалпакского языков, следует рассмотреть возможность издания материалов, связанных с выборами, на языках других национальных меньшинств, особенно в областях, где наблюдается высокая их концентрация.

### **День выборов и объявление результатов**

22. Законодательство должно четко определять перечень лиц, которым разрешено находиться внутри избирательного участка. Властям необходимо разработать механизмы, которые бы обеспечивали недопущение неуполномоченных лиц на избирательные участки и их невмешательство в работу сотрудников избирательных участков.
23. Воля избирателя должна учитываться и не подвергаться интерпретации со стороны членов УИК исходя из символа, использованного для отметки на бюллетене. В законодательство следует внести изменения, запрещающие произвольное признание бюллетеней недействительными.
24. В целях повышения прозрачности и доверия к результатам выборов, ЦИК должна немедленно публиковать на своем вебсайте предварительные и окончательные результаты, в разрезе по округам и избирательным участкам. В качестве последующего шага, предоставление возможности общественной проверки расчетных таблиц ОИК могло бы еще более укрепить доверие участников выборов к избирательному процессу.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ<sup>99</sup>**

Общее количество зарегистрированных избирателей	20,461,805
Общее количество поданных голосов	17,951,667
Общее количество действительных голосов	17,616,938
Явка (в процентах)	87.73

<b>Кандидат</b>	<b>Кол-во действительных голосов</b>	<b>%</b>
Шавкат Мирзиёев	15,906,724	88.61
Хатамжон Кетмонов	669,187	3.73
Наримон Умаров	619,972	3.46
Сарвар Отамуратов	421,055	2.35

<sup>99</sup> As per information provided by the CEC from its website.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ МНВ БДИПЧ ОБСЕ

### Краткосрочные наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ

АДЕТОНА Абебайо	Великобритания
АНДЕРСОН Фиона Дайана	Великобритания
ВУД Ричард	Великобритания
ДЕ ЛА КРУЗ Норма	Великобритания
ЛАСОКИ Ян	Великобритания
ЛЕВИК Кристофер Стюарт	Великобритания
МкЭНТИ Эндрю	Великобритания
МУРЕЛЛ Сара Луиза	Великобритания
МЭЛЛИНСОН Кейт	Великобритания
ПАСКОУ Марк	Великобритания
ФЛАННЕРИ Джэйн	Великобритания
ФРЭДГЛИ Эмили Сара	Великобритания
ХОУЭЛЛ Доминик	Великобритания
ЛУТЦЕР Дора	Венгрия
ТРЕСТЯНЗСКИ Ливия	Венгрия
АДАМС Валери Флоранс	Германия
АЛК Сабинэ Элизабер Маргаретэ	Германия
БАЛТЕС-МЕЙЕР ЦУ НАТРУП Фридрихельм, Д-р	Германия
БРАЙТЕР Мелани	Германия
ВОЛЬФФ Мартин	Германия
ДОКТЕР Керстин	Германия
КЛЕФФЕЛЬ Райнер Вернер	Германия
КРЕТЦШМАР Ян	Германия
ЛЁЗЕКЕ Ганс Христиан	Германия
ЛИХТЕР Вольфганг Дитмар	Германия
МАТТКЕ Вольфганг	Германия
МЮШЕН Кристина	Германия
ПЮРСЮН Фаик Янки	Германия
РОДЭ Экарт	Германия
РОЗЕНБЕРГЕР Христинэ	Германия
ТИЛЛМАННЗ Ян-Мариус	Германия
УЙЛИХЬ Анне	Германия
ФЕЛЛМАНН Мария Ирэнэ	Германия
ХОЙЕР Бригитт	Германия
ХОЛЬЦАПФЕЛЬ Ренатэ Элеонорэ	Германия
ШИЛЬ Оливер	Германия
ШУЛЬЦ Зигфрид	Германия
АНДЕРСЕН Расмум Фоннесбэк	Дания
ЛАРСЕН Педер Бейерхольм	Дания
ЛАУБЙЕРГ Меретэ	Дания
МОГЕНСЕН Кирстен Пиа Боркфельт	Дания
НИЛЬСЕН Нилс Эрик	Дания

---

СКОВ Гретэ	Дания
ТАУ-НУДСЕН Эрик	Дания
ХАНСЕН Иб Кок	Дания
БОЙЛЬ Адриэн	Ирландия
ДАФФИ Тиренс	Ирландия
КРОСС Мари	Ирландия
МкКОРЛИ Винсент Пирс	Ирландия
О'КЕЙСИ Аймер	Ирландия
РАЙАН Одри	Ирландия
БРУСКОЛИ Франческо	Италия
ЛАМПАСОНА Альберто	Италия
МАРСИЛИ Марко	Италия
ШИОНЕ Ариана	Италия
ШИОНЕ Антониа	Италия
АЛДАМЖАРОВ Азамат	Казахстан
АЛИМБАЕВ Нурболат	Казахстан
БАЯКЕНОВ Арнур	Казахстан
БУХБАНТАЕВ Жандос	Казахстан
ЖАМАНКУЛОВ Рустем	Казахстан
КАРСАКОВ Ильяс	Казахстан
КУРМАНОВ Ильяс	Казахстан
НУРАЛДИНОВ Данияр	Казахстан
РАХМЕТОВ Нуржан	Казахстан
УМБЕТОВ Женис	Казахстан
БАТРАГС Харийс	Латвия
БОРШТАД Арв	Норвегия
ДИТРИХСОН Элиз Лур	Норвегия
ЙОХАНСЕН Франк Ронни	Норвегия
НАТТЕРУД УОЛД Лиса	Норвегия
СИНДЕРУД Марте Боген	Норвегия
ХОЙЛАНД Кристин	Норвегия
ДАБРОВСКА Марта	Польша
КРЖИСЗТОФИК Анна	Польша
КРОЛАК Дорота	Польша
АБДУЛЛИН Айрат	Российская Федерация
АДРИАНОВ Владимир	Российская Федерация
АЛЕКСЕЕВ Андрей	Российская Федерация
АРУТЮНОВ Руслан	Российская Федерация
АХМЕДОВ Энвер	Российская Федерация
БАБУРКИН Сергей	Российская Федерация
БАГДУЛИН Дмитрий	Российская Федерация
БЕДРИЦКИЙ Александр	Российская Федерация
БОРИСОВ Александр	Российская Федерация
БОРОВКОВ Михаил	Российская Федерация
БРОННИКОВА Наталья	Российская Федерация

ВЕРХОЛАНЦЕВА Ксения	Российская Федерация
ВОРОБЬЕВА Юлия	Российская Федерация
ГЕВОРКЯН Рафаэль	Российская Федерация
ГУДКОВА Алена	Российская Федерация
ДОРОВСКИХ Алексей	Российская Федерация
ДРОНОВА Варвара	Российская Федерация
ЗОЛОТАРЕВА Алина	Российская Федерация
ИГНАТОВ Александр	Российская Федерация
КИЕКБАЕВ Джалил	Российская Федерация
КОЗИНА Анна	Российская Федерация
КОКОРЕВ Михаил	Российская Федерация
КОПЫЛОВА Екатерина	Российская Федерация
КОРОТИНА Мария	Российская Федерация
КУРБАНОВ Эльдар	Российская Федерация
МАКАРОВ Дмитрий	Российская Федерация
МАРКОВЕЦ Михаил	Российская Федерация
НОВОСЕЛОВ Алексей	Российская Федерация
ОСИПОВ Константин	Российская Федерация
ПОЛУШИН Лариса	Российская Федерация
РОГОВ Александр	Российская Федерация
ТЕРЕНТЬЕВ Святослав	Российская Федерация
ТЕРЕХИН Евгений	Российская Федерация
ШАКТАР-УЛ Игорь	Российская Федерация
ШАПОВАЛОВ Юрий	Российская Федерация
ЯХМЕНЕВ Петр	Российская Федерация
ЛАМАТИК Мирсеа	Румыния
МОЛДОВАН Сорин Василь	Румыния
ТРСАР Иза	Словения
БАЛАНОФФ Роберт	США
БРАТТОН Андрал	США
ГАРО Оливьер Чен	США
ДЖОНС Эрнст Милтон	США
ДЖУДИ Мэри Кей	США
КАЙЗЕР Клэр	США
КЕЙТС Барбара	США
КУННЕН Дэвид	США
ЛОРД Мелинда Мари	США
ЛУБИН Нэнси	США
МОЗУР Майкл	США
МУТУКУМАРАСВАМИ Тамбыдураи (Кумар)	США
РОУМ Эмили	США
СКОМПИНСКИ Лорен	США
ФЕЙ Эрик	США
ХИЛЛ Кеннет	США
ЧИН Джеффри	США

ЯСТИШОК Дэниэль	США
ДИРИК Мехмет Мунис	Турция
НАЗАРЕНКО Салла	Финляндия
САВОЛАЙНЕН Марйют	Финляндия
ЭЛФВЕНГРЕН Анну Уолеви	Финляндия
БУЛЕГ Матьё	Франция
ДОМАГАЛА Адриана	Франция
КЕТОФФ Ирэн	Франция
САЛАНЬЯК Паскаль	Франция
БИКАНОВСКА Дита	Чешская Республика
ЗАВОДНИКОВА Яна	Чешская Республика
ЯКУБЕК Алес	Чешская Республика
БЕРГЕР Рафаэль	Швейцария
ДЖОН Франсин	Швейцария
ФОН АРКС Александра	Швейцария
ШМИДТ Зара	Швейцария
МАЛАПУУ Керстин	Эстония
МЕТСИС Ли	Эстония

#### ДОЛГОСРОЧНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

##### Основная команда МНВ БДИПЧ ОБСЕ

ТЕЙЛЕР Питер, Посол, Глава Миссии	Швеция
ЕФРЕМЕНКО Анна	Беларусь
ЦИКОТА Иван	Беларусь
ЛЕМОС Полина	Великобритания
КАРАГИАННИДУ Элиссавет	Греция
ИНАИШВИЛИ Каха	Грузия
ЦААВА Лэла	Грузия
ЛАСЕ Инта	Латвия
ЛУКШАЙТЕ-РОУЛИНГ Юрга	Литва
МИЖА Валериу	Молдова
ГРАБОВСКА Малгорзата	Польша
ЛАСКОВСКИ Пржемыслав	Польша
ШВЕД Стефан	Польша
ЯНКИ-КОВАЛЬЧИК Катарзына	Польша
ХАНЖИН Андрей	Российская Федерация
ВУКЦЕВИЧ Ранко	Сербия
БЫСТРИЦКИ Роберт	Словакия
ХАЛИЛОВИЧ Ведрана	Хорватия
ЭРИКССОН Андерс	Швеция

##### Долгосрочные наблюдатели МНВ БДИПЧ ОБСЕ

КРАСНЯНСКИЙ Андрей	Беларусь
--------------------	----------

АНДЕРСОН Александр Ньютон	Великобритания
ГЛОЙЕР Джиллиан Элизабет	Великобритания
БРАМЕР Готтфрид	Германия
КАБОТ Хартвиг Гунтрам Ханс	Германия
РЕННШМИД Анне	Германия
СЕЛЬЧАУ Метте	Дания
УЭСТЕРБИ Хенрик	Дания
ВЕРЛИНГ Майкл Джон	Ирландия
ДЭ ВИТ Агата Мария Джоанна	Нидерланды
ЛУНД Торил	Норвегия
КУДЕНЕЕВА Юлия	Российская Федерация
ПАШЕДЖО Александр	Российская Федерация
ПЕРЕВОЗЧИКОВ Всеволод	Российская Федерация
ЧАМОВ Игорь	Российская Федерация
АН Шейн Кьюнг	США
ПАУЛЛИН Роберт Иверсон	США
ШАБО Алан Бруно Клод	Франция
ТРАМПОТА Томас	Чешская Республика
ФЕРРАРИ Диана Франка	Швейцария

## ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ, призванным содействовать государствам-участникам в их намерении «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и в этой связи создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992 года). Это понятие известно как человеческое измерение ОБСЕ.

БДИПЧ ОБСЕ, с офисом в Варшаве (Польша), было первоначально создано как Бюро по свободным выборам в ходе Парижского саммита 1990 года и начало свою деятельность в мае 1991 года. Год спустя название Бюро было изменено, чтобы отразить расширение мандата организации и включение в него вопросов прав человека и демократизации. На сегодняшний день в Бюро работает более 130 сотрудников.

БДИПЧ ОБСЕ является лидирующим европейским агентством в области **наблюдения за выборами**. Ежегодно Бюро координирует и организует развертывание многотысячной сети наблюдателей для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам в рамках ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Уникальная методология Бюро позволяет достигнуть полного и глубокого понимания избирательного процесса. В рамках проектов по оказанию содействия БДИПЧ ОБСЕ предоставляет помощь государствам-участникам в совершенствовании их электоральной системы.

Деятельность Бюро по **демократизации** включает в себя такие направления, как верховенство закона, анализ законодательства, демократическое управление, миграция и свобода передвижения, а также гендерное равенство. БДИПЧ ОБСЕ ежегодно реализует ряд программ целевого содействия, направленных на развитие демократических структур.

БДИПЧ ОБСЕ также оказывает помощь государствам-участникам в исполнении ими своих обязательств по содействию распространению и защите **прав и основных свобод человека** в соответствии с обязательствами в области человеческого измерения. Это достигается путем совместной работы с различными партнерами, целью которой является стимулирование сотрудничества, наращивание потенциала и предоставление экспертных знаний по тематическим областям. Тематические области включают в себя права человека в борьбе с терроризмом, усиление защиты прав жертв торговли людьми, образование и обучение в области прав человека, мониторинг и отчетность по правам человека, а также права и безопасность женщин.

В сфере **толерантности и недискриминации** БДИПЧ ОБСЕ обеспечивает поддержку государствам-участникам в их борьбе с преступлениями на почве ненависти, расизма, ксенофобии, антисемитизма и другими проявлениями нетерпимости. Деятельность БДИПЧ ОБСЕ в сфере толерантности и недискриминации сфокусирована на следующих направлениях: законодательство, обучение сотрудников правоохранительных органов, мониторинг, отчетность и ответные меры на преступления и инциденты на почве ненависти; а также просветительные мероприятия по продвижению терпимости, уважения и взаимопонимания.

ОБСЕ/БДИПЧ консультирует государства-участников по вопросам политики **рома и синти**. Бюро способствует наращиванию потенциала и взаимодействию внутри общин рома и синти, поощряет участие представителей рома и синти в органах власти.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками, институтами и полевыми миссиями ОБСЕ, а также другими международными организациями.

Дополнительную информацию о деятельности БДИПЧ имеется на сайте [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).