



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ Республика Узбекистан – Парламентские выборы, 22 декабря 2019 г.

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ И ВЫВОДАХ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Парламентские выборы, состоявшиеся 22 декабря 2019 года в Узбекистане, проходили на фоне улучшенного законодательства и возросшей терпимости к независимым мнениям, но все еще не сумели продемонстрировать наличие истинной конкуренции и полное соблюдение процедур в день выборов. Выборы показали, что происходящие реформы должны быть продолжены и сопровождаться возможностями для гражданских инициатив. Конкурирующие партии представили свои политические платформы, в средствах массовой информации проводились дебаты, многие из которых транслировались в прямом эфире, но правила избирательной кампании остаются ограничительными, а диапазон политических альтернатив – узким. Наблюдается возросшее принятие свободы выражения, но количество независимых ассоциаций невелико. К сожалению, новое законодательство и модернизированная организация выборов не привели к улучшению процессов голосования и обработки результатов, и международные наблюдатели сообщили о многочисленных серьезных нарушениях, таких как голосование за других и пренебрежение ключевыми процедурами при подсчете голосов.

Принятый недавно Избирательный кодекс вообрал в себя некоторые предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и приблизил нормативно-правовую базу Узбекистана к обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам. Принятие Избирательного кодекса также способствовало повышению ясности и доступности избирательного законодательства. Тем не менее, некоторые положения Кодекса продолжают противоречить обязательствам в рамках ОБСЕ. Несмотря на некоторые послабления, нормативно-правовая база в части реализации ключевых для проведения демократических выборов основных прав и свобод все еще ограничивает возможности граждан и кандидатов пользоваться такими правами в полной мере.

Несмотря на ряд социально-экономических и политических реформ и некоторые улучшения в отношении прав человека, диапазон политических альтернатив остается узким. За одним лишь исключением, с 2003 года в Узбекистане не было зарегистрировано ни одной новой политической партии. Все политические партии поддерживают политику президента, и хотя для предвыборной кампании они проработали свои отличительные черты, ни одна из партий не идентифицирует себя в качестве оппозиционной. Закон не позволяет беспартийным самовыдвиженцам баллотироваться на выборах. Данные факторы ограничили способность выборов стать реальной соревновательной площадкой для различных политических взглядов и сузили выбор, имеющийся у избирателей.

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) приложила огромные усилия, чтобы лучше подготовиться к проведению парламентских выборов. Стоит отдельно отметить такие изменения, как пересмотр границ избирательных округов с целью обеспечить равное

избирательное право, составление абсолютно нового общенационального реестра избирателей, принятие множества постановлений по введению в действие Избирательного кодекса, улучшение доступа для людей с ограниченными возможностями, обучение тысяч сотрудников избирательных участков и проведение активной кампании по информированию избирателей. К сожалению, эти усилия не принесли ожидаемых улучшений, и многочисленные нарушения наблюдались на всех стадиях процесса в день выборов.

Введение нового централизованного реестра избирателей – Единого электронного списка избирателей (ЕЭСИ) – представляет собой значительное достижение, которое было разработано как мера, сокращающая возможности для многократного голосования и одновременно обеспечивающая всеобщее избирательное право. ЦИК не опубликовала регистрационные данные до проверки списка избирателей, ухудшив, таким образом, прозрачность регистрационного процесса. Граждане, не нашедшие себя в списке избирателей, могли обратиться с запросом о регистрации на избирательном участке в день выборов. Хотя данная мера направлена на обеспечение всеобщего участия в выборах, она не гарантирует защиту от ошибок, что противоречит надлежащей международной практике. Впервые получили право голоса граждане, приговоренные к лишению свободы на срок не более пяти лет.

ЦИК зарегистрировала 750 кандидатов; по одному от каждой партии в каждом из 150 избирательных округов. Процесс регистрации стал более открытым благодаря изменению законодательных норм и наделению избирателей возможностью отдать свою подпись в поддержку более одной партии. Только около 30 процентов парламентариев баллотируется повторно; большинство кандидатов, выдвинутых партиями, баллотируется впервые. Шесть кандидатов сняли свои кандидатуры до дня выборов.

В настоящее время женщины недостаточно представлены в общественной и политической жизни страны. В данных выборах женщины составляют 41 процент от общего числа выдвинутых кандидатов, таким образом, все партии превысили требование гендерной квоты в размере 30 процентов. Женщины были хорошо представлены в УИК, наблюдаемых Миссией БДИПЧ ОБСЕ. Гендерное равенство не было приоритетной темой избирательной кампании, и внимание СМИ было практически целиком сфокусировано на кандидатах мужского пола.

Избирательная кампания проходила в атмосфере возросшего принятия и терпимости властей к свободе выражения, хотя на законодательном уровне ограничения в отношении данной и других основных свобод продолжают сохраняться. Избирательный кодекс улучшает правила проведения агитационных встреч кандидатов с избирателями, но для проведения массовых собраний по-прежнему требуется получения предварительного разрешения от местных органов исполнительной власти.

Согласно Избирательному кодексу, Закону «О финансировании политических партий» и постановлениям ЦИК, все связанные с выборами расходы политических партий и кандидатов должны финансироваться из выделенных на эти цели средств государственного бюджета. Привлечение финансирования из частных источников не допускается. Сумм, которые ЦИК определила и выделила кандидатам, хватило лишь для оплаты мелких расходов; их было недостаточно для оплаты за улучшенную наглядность предвыборной кампании кандидатов сверх бесплатно предоставленного освещения в СМИ, что ограничило потенциальный охват избирателей.

Хотя избирательная кампания в целом была более открытой, регламентирующие её проведение

постановления ЦИК заключили предвыборную агитацию в негибкие и излишне детализированные рамки. Вне медиа-пространства предвыборная агитация была малоактивной, и наблюдатели были свидетелями лишь небольшого количества предвыборных мероприятий, организованных партиями самостоятельно. Зачастую встречи с избирателями сводились к мероприятиям, организованным избирательными комиссиями. Буквальная интерпретация требований о равных возможностях и ограниченное финансирование предоставили партиям и кандидатам весьма скудные возможности для определения индивидуальных агитационных стратегий. Тем не менее, политические партии выразили свою удовлетворенность возможностями для агитации и не вступали со своими конкурентами в истинное соперничество.

Избирательный кодекс наделяет политические партии равными правами доступа к вещательным и печатным средствам массовой информации, а одно из постановлений ЦИК детализирует, как предоставление партиям эфирного времени и печатного пространства должно осуществляться на практике. На фоне возросшего уважения к свободе мнения и слова у СМИ было больше возможностей освещать выборы. Важным новшеством стали частые дебаты в прямом эфире. Но только на поздних стадиях избирательной кампании журналисты традиционных СМИ стали оценивать программы партий. Влияние блогеров как наиболее важного источника независимого мнения растет.

Избирательный кодекс создает удовлетворительную нормативно-правовую основу для обеспечения правовых мер в случаях нарушения закона. ЦИК получила большое количество письменных обращений различного рода и перенаправила большую их часть в другие инстанции. Так как многие из данных обращений не требовали от ЦИК или судов принятия решений, правовые процедуры остались неапробированными.

Вопросы национальных меньшинств не занимали видного места в тематике выборов, и наблюдатели Международной миссии не сообщали о каких-либо дискриминационных практиках или комментариях в адрес национальных меньшинств в ходе кампании. Все политические партии выдвинули кандидатов из числа национальных меньшинств, а также сообщили Международной миссии, что некоторые агитационные материалы были подготовлены на языках меньшинств. Бюллетени для голосования в некоторых округах были напечатаны на русском и каракалпакском языках.

Власти аккредитовали большое количество международных наблюдателей. Уполномоченные представители политических партий имеют право наблюдать за ходом выборов, в то время как частные организации и отдельные граждане такого права не имеют, что сужает возможности для независимой проверки. Избирательным кодексом было введено понятие гражданского наблюдения, хотя оно представлено исключительно членами *махаллинских комитетов*, чье участие во многих аспектах организации выборов и повседневной жизни общин ставит под сомнение их способность действовать в качестве независимых наблюдателей.

Процесс голосования был оценен негативно в 14 процентах наблюдаемых избирательных участков. Голосование происходило в спокойной обстановке, но процесс был запятнан серьезными нарушениями: избирателям разрешалось голосовать без документов, удостоверяющих личность, были отмечены случаи множественного голосования и голосования за других, избирателей регистрировали в день выборов без проведения необходимой проверки. Подсчет голосов был оценен негативно в 42 процентах отчетов. Почти в половине наблюдаемых избирательных участков УИК не соблюдали процедуры, большое количество УИК столкнулись с трудностями при сведении данных в протоколах. В ряде

избирательных участков УИК заранее подписали пустые протоколы, а некоторые наблюдатели сообщили о фальсификации данных в списках избирателей и данных, введенных в протокол. Наблюдатели были свидетелями серьезных процедурных нарушений или упущений в 15 из 105 наблюдаемых ОИК. Большое количество итоговых протоколов УИК были заполнены или изменены, часто без официальных решений, в помещениях ОИК. Наблюдателям ММНВ был предоставлен полный доступ ко всем стадиям процесса.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Предыстория и политический контекст

20 сентября Центральная избирательная комиссия (ЦИК) объявила о проведении 22 декабря 2019 года парламентских выборов в нижнюю (законодательную) палату *Олий Мажлиса* (парламента).¹ Выборы проводились на фоне всесторонних реформ, инициированных Президентом Шавкатом Мирзиёевым в 2017 году. Стратегия поэтапно реализуемых реформ направлена на трансформацию экономической, социальной и политической жизни Узбекистана. Выборы, проводимые под лозунгом «Новый Узбекистан – новые выборы», составляют важную веху в том, что Президент назвал необратимым процессом модернизации и демократизации. Также, 22 декабря прошли выборы в областные и местные советы народных депутатов (*кенгаши*).

Конституция наделяет президента большими полномочиями. Глава государства разделяет законодательную власть с парламентом посредством издания обязательных для исполнения указов, постановлений и распоряжений. В 2014 году роль парламента была укреплена путем наделения крупнейшей парламентской партии правом назначать премьер-министра. Следующее изменение, вступившее в силу в марте 2019 года, заключается в том, что парламент рассматривает и утверждает кандидатов, предложенных премьер-министром на должности министров, которые затем утверждаются президентом. Данное изменение представляет собой потенциально существенное перераспределение баланса полномочий правительства. Несмотря на вышесказанное, в нынешний состав нижней Законодательной палаты входят лишь 108 парламентариев, так как большинство остальных 42 членов назначено на исполнительные должности без проведения дополнительных выборов для их замещения.² В настоящее время женщины недостаточно представлены в общественной и политической жизни страны. Только 16 процентов членов нижней законодательной палаты и 17 процентов членов Сената – женщины. Президент открыто раскритиковал политические партии за то, что они не выдвинули большее количество кандидатов женского пола.³

Проводимые реформы предоставили гражданам больше возможностей высказать свои недовольства и обсудить программы политических партий, они повысили терпимость к критике, в том числе направленной на государственную администрацию. Независимые мнения

¹ Парламент состоит из двух палат; члены обеих палат избираются на пятилетний срок. Избираемым непрямым способом Сенат состоит из 100 сенаторов, а Законодательная палата состоит из 150 депутатов.

² В 2017 году Президент [раскритиковал](#) парламент за отсутствие активности. По словам Президента, только 27 из принятых *Олий Мажлисом* законов было инициировано депутатами Законодательной палаты. По большей части они касались внесения изменений в некоторые действующие законы в связи с изданием указов и постановлений Президента.

³ Речь Президента на 20-ой пленарной сессии Сената 22 июня 2019 года. В ходе этой же сессии Танзила Норбоева была назначена первой женщиной-председателем Сената. В сентябре 2019 года вступили в силу два закона: «О защите женщин от притеснения и насилия» и «О гарантиях равных прав и возможностей для женщин и мужчин». Последний закон также обеспечивает равные возможности для женщин и мужчин при формировании избирательных комиссий.

немногочисленны, но они существуют и становятся слышимыми. Некоторые граждане чувствуют, что теперь они могут свободно высказывать свои взгляды онлайн в блогах и социальных сетях. Тем не менее, аппарат безопасности, обладающий возможностями пристального наблюдения, продолжает существовать и функционировать, оказывая влияние на поведение граждан. Хотя некоторые правила в отношении свободы собраний были смягчены, публичное несогласие, в том числе высказанное в социальных сетях, может привести к судебному преследованию или даже задержанию.

Несмотря на регистрацию новой политической партии – Экологической партии Узбекистана (ЭПУ) – ландшафт политических партий по большей части остался неизменным.⁴ Остальные четыре зарегистрированные партии представлены в нижней палате парламента.⁵ Все пять партий поддерживают линию правительства и президента, никакая партия не предлагает программ, идущих вразрез с программами правительства и президента. После последних выборов парламентскими партиями были сформированы мажоритарные и миноритарные блоки. Тем не менее, ни одна из партий не может рассматриваться в качестве оппозиции президенту. За исключением ЭПУ, с 2003 года в Узбекистане не было зарегистрировано ни одной новой партии.⁶ Это ограничивает плюралистическую природу соревнования и потенциально ставит под угрозу соблюдение параграфов 3 и 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.⁷

В дополнение к существующей административной инфраструктуре, включающей в себя избирательные комиссии, *махаллинские комитеты* и местные органы исполнительной власти также выполняют определенные роли и функции, которые обычно являются прерогативой политических партий. Хотя власти и называют *махаллинские комитеты* организациями гражданского общества, *махаллинские комитеты* наделены государственными полномочиями и некоторые собеседники Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами описывали их как форму местного общественного контроля.⁸

Законодательная база и избирательная система

⁴ Раньше закон резервировал 15 мест за Экологическим движением Узбекистана (ЭДУ). 22 января 2019 года Министерство Юстиции зарегистрировало ЭПУ в качестве политической партии. Хотя ЭДУ продолжает существовать, его председатель и некоторые должностные лица заняли аналогичные должности в ЭПУ.

⁵ Либерально-демократическая партия Узбекистана (ЛДПУ), Демократическая партия Узбекистана (ДПУ) *Milliy Tiklanish*, Народно-демократическая партия Узбекистана (НДПУ), Социально-демократическая партия Узбекистана (СДПУ) *Adolat*.

⁶ ЛДПУ была зарегистрирована в ноябре 2003 года. ДПУ *Milliy Tiklanish* образовалась в результате слияния *Milliy Tiklanish* и Национально-демократической партии *Fidokorlar* в августе 2008 года. В июне 2019 года через свою страницу в Facebook группа по правам человека *Ezgulik* обратилась к Президенту, руководству парламента, Министерству юстиции и Омбудсмену с просьбой упростить требования к регистрации политических партий.

⁷ Параграф 3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года подчеркивает важность плюрализма в отношении политических партий. Параграф 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ гласит, что «государства-участники уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации [...]». См. также параграф 26 Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 от 1996 года к Международному пакту о гражданских и политических правах от 1966 года (далее МПГПП).

⁸ *Махалля* – традиционная узбекская общинная структура, которая регулирует повседневную жизнь населенного пункта и служит связующим звеном между государством и общиной. Роль *махалли* была официально закреплена Законом от 1993 года «Об институтах самоуправления граждан». Нарушение решений *махаллинского комитета* преследуется в соответствии с законом.

Выборы проводятся в 150 одномандатных мажоритарных избирательных округах. Чтобы одержать победу в первом туре, кандидат должен получить большинство поданных голосов. Если этого не происходит, между двумя лидирующими кандидатами в течение двух недель проводятся повторные выборы. В соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ и предыдущими рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ, все 150 депутатов избирались прямым голосованием.⁹ Выборы по всем округам считаются недействительными, если общая явка по стране оказывается ниже 33 процентов. При повторном голосовании побеждают кандидаты, получившие большинство голосов, и требования в отношении явки не установлено.

Законодательная база парламентских выборов включает в себя Конституцию 1992 года (с последними изменениями от сентября 2019 года), новый Избирательный кодекс (вступивший в силу в июне 2019 года), Закон 1996 года «О политических партиях» (с последними изменениями от октября 2019 года), Закон 2004 года «О финансировании политических партий» (с последними изменениями от декабря 2019 года), Уголовный кодекс 1994 года и Кодекс об административной ответственности 1994 года (в оба кодекса в ноябре 2019 года были внесены изменения), а также постановления (нормативные акты) ЦИК по подготовке и проведению данных выборов. [place holder]

Новый Избирательный кодекс, принятый вслед за полным пересмотром избирательных процедур, заменил собой пять отдельных законов, тем самым повысив ясность и доступность избирательного законодательства.¹⁰ В ходе пересмотра избирательных процедур узбекское правительство приняло во внимание предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, вступило в конструктивный диалог с БДИПЧ и запросило у Европейской комиссии за демократию через право при Совете Европы (Венецианская комиссия) заключение в отношении законопроекта.¹¹ Следует с удовлетворением отметить, что Избирательный кодекс учёл некоторые предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, что приблизило законодательную базу Узбекистана к обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам. Рекомендации, которые были приняты во внимание, включают в себя: упразднение положений о резервировании мест, что означает, что все члены парламента теперь избираются прямым способом; установление максимально допустимого отклонения в 10 процентов от среднего размера избирательных округов, что соответствует принципу равного избирательного права; отмену сплошного ограничения осужденных в праве голоса; а также предоставление гражданам возможности отдавать свою подпись в поддержку более одной политической партии.

В то время как принятие Избирательного кодекса обеспечило лучшую правовую основу для выборов, некоторые его положения, унаследованные из прежних законов, противоречат обязательствам в рамках ОБСЕ и надлежащей международной практике. Это относится, например, к требуемой длительности постоянного проживания кандидата в стране и лишению права голоса лиц, признанных судом «недееспособными». Стоит отметить, что власти страны предприняли попытки повысить осведомленность о новом акте законодательства, были организованы многочисленные тренинги, чтобы ознакомить организаторов выборов и судей с новым кодексом.

⁹ Параграф 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ гласит, что страны-участники «допускают, чтобы все мандаты по крайней мере в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов к ходе всенародных выборов».

¹⁰ Регулирует проведение президентских, парламентских выборов и выборов в местные советы народных депутатов, избирательные права граждан, деятельность ЦИК.

¹¹ См. Совместное заключение ОБСЕ и Венецианской комиссии ([Joint Opinion on the Draft Election Code of Uzbekistan](#)).

Помимо Избирательного кодекса, законы и подзаконные нормативные акты, касающиеся прав и свобод, абсолютно необходимых для полной реализации избирательных прав, продолжают необоснованно ограничивать граждан и кандидатов пользоваться данными правами.¹² Право на свободу ассоциации, в том числе право формировать политические партии, продолжает подвергаться существенным ограничениям. Правила регистрации и приостановления деятельности политических партий продолжают накладывать обременительные регистрационные требования.¹³

В качестве положительного изменения следует отметить некоторый прогресс в отношении права на гражданское объединение, достигнутый за счет недавнего смягчения административных требований к деятельности неправительственных организаций (НПО).¹⁴ Свобода выражения, хотя и закреплена в Конституции, ограничивается многочисленными положениями об уголовных и административных правонарушениях, что может препятствовать свободе слова.

Организация выборов

Организацию выборов осуществляли Центральная избирательная комиссия (ЦИК), 150 окружных избирательных комиссий (ОИК) и около 10 300 участковых избирательных комиссий (УИК), в том числе 55 – за рубежом. ЦИК является постоянным и независимым конституционным органом. Избирательный кодекс наделяет ЦИК сильными регулирующими полномочиями. ОИК и УИК формируются временно для каждого выборов. Конституция требует, чтобы все избирательные комиссии в своей деятельности руководствовались принципами независимости, законности, коллегиальности, прозрачности и справедливости.

Правом рекомендовать членов ЦИК и ОИК наделены избираемые представительные органы регионов и города Ташкента, а также Парламент Республики Каракалпакстан. Члены ЦИК назначаются *Олий Мажлисом* на неопределенный срок. ЦИК назначает членов ОИК.¹⁵ *Махаллинские комитеты*, общественные ассоциации, предприятия, учреждения и организации рекомендуют кандидатов в члены УИК, которых затем утверждают окружные избирательные комиссии. В 2019 году состав ЦИК увеличился с 16 до 21 членов, при этом количество женщин выросло с 3 до 7. В целом, 11 из 21 членов ЦИК были назначены в этом году, в их числе Заместитель Председателя и Секретарь. 1 600 членов ОИК и около 112 000 членов УИК были назначены в надлежащие сроки.¹⁶ Согласно информации ЦИК, женщины составляют 46 и 49

¹² Параграф 25 Замечания общего порядка № 25 к Статье 25 МПГПП гласит: «Для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в Статье 25, [...] необходимы полное осуществление и соблюдение прав, гарантированных в статьях 19, 21 и 22 Пакта, включая свободу заниматься политической деятельностью как лично, так и в составе политических партий и других организаций, свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений».

¹³ Руководство БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы о правовом регулировании деятельности политических партий рекомендует следующее: «Основания для отказа в регистрации партии должны быть четко указаны в законе, а критерии для принятия такого решения должны быть объективными».

¹⁴ Изменения касаются регистрации грантовых контрактов НПО, уплаты государственных пошлин, требований к годовой отчетности и требования уведомлять Министерство юстиции о планируемых мероприятиях. Министерство юстиции сообщило МНВ БДИПЧ ОБСЕ, что в 2018 году было подано 921 заявка на регистрацию НПО, 811 из которых были удовлетворены; в 2019 году до 1 декабря было получено 605 заявок на регистрацию НПО, 462 из которых были одобрены.

¹⁵ Избирательный кодекс гласит, что «ЦИК образует ОИК» и не регулирует вопрос возможного неодобрения предложенных кандидатур.

¹⁶ Члены ОИК были назначены 11 октября, а члены УИК были назначены Окружными комиссиями 12 ноября.

процентов состава ОИК и УИК соответственно.¹⁷ Требования о гендерном равенстве в выборной администрации было закреплено законом, принятым в сентябре 2019 года.

ЦИК приложила огромные усилия для улучшения избирательного процесса и подготовки к парламентским выборам в соответствии с новой законодательной основой. Увеличение количества округов со 135 до 150 потребовало от ЦИК полного пересмотра границ избирательных округов. На момент такого пересмотра новые округа имели примерно равную численность зарегистрированных избирателей, что соответствует международным стандартам равного избирательного права. ЦИК использовала свои полномочия для утверждения большого количества обязательных для исполнения постановлений, тем самым существенно детализировав нормативно-правовую базу.¹⁸ Постановления и действия ЦИК соответствовали законодательству, но некоторые из них были приняты на поздних стадиях. Помимо прочих, ЦИК приняла около 80 решений о формировании ОИК, сертификации партий, регистрации кандидатов и аккредитации наблюдателей. ЦИК поддерживает информативный вебсайт и регулярно обновляет информацию, но несколько важных постановлений или приложений к ним не было опубликовано вовремя.

На местном уровне, до формирования ОИК и УИК, *махаллинские комитеты* играли важную роль в определении границ избирательных округов, выдвижении членов УИК, составлении и проверке данных в списке избирателей. После регистрации кандидатов они активно участвовали в организации агитационных мероприятий кандидатов.

За небольшим исключением, все ОИК, с которыми встречалась Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, сообщили, что в соответствии с требованиями законодательства проводимые ими сессии были открыты для широкой публики. Наблюдатели Миссии БДИПЧ ОБСЕ встречались с представителями ЦИК и 142 ОИК по всей стране и в целом своевременно получали запрашиваемую информацию. Законодательство не обеспечивает последовательного метода обнародования решений ОИК и УИК, и в то время как некоторые решения ОИК были опубликованы в СМИ, другие были предоставлены Миссии БДИПЧ ОБСЕ по запросу.

Подготовка к выборам была проведена эффективно и своевременно. Досрочное голосование проходило в период с 12 по 18 декабря, причём большое количество избирательных участков было готово заблаговременно. Избирательные комиссии, с которыми встречалась Миссия БДИПЧ ОБСЕ, демонстрировали хорошее понимание нового Избирательного кодекса. Все избирательные комиссии, с которыми встречалась Миссия БДИПЧ ОБСЕ, сообщили о том, что они полностью укомплектованы, имеют достаточный персонал и финансирование.

ЦИК сообщила Миссии БДИПЧ ОБСЕ, что программа тренингов началась в июле, примерно за шесть месяцев до выборов. Было разработано и опубликовано на сайте ЦИК пятнадцать учебных модулей. Тем не менее, постановления ЦИК об организации досрочного голосования и обеспечении права голоса лиц с ограниченными возможностями, были приняты только 3 декабря, после проведения многочисленных учебных сессий. Учитывая, что одновременно

¹⁷ Параграф 26 Общей рекомендации № 23 Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин требует включать дезагрегированные по полу данные в отчеты об участии женщин в политической и общественной жизни (см. [1997 UN CEDAW Committee's General Recommendation No. 23](#)).

¹⁸ Среди прочего, постановления касались образования избирательных участков в местах содержания под стражей, исправительных заведениях и за рубежом; расходов на избирательную кампанию и разрешенных видов агитации; создания условий для улучшения участия в выборах лиц с ограниченными возможностями; прав и обязанностей доверенных лиц кандидатов; прав и обязанностей уполномоченных представителей политических партий и наблюдателей, а также процедур в день выборов.

проводились выборы на трех уровнях, в различных тренингах нуждались более 170 000 членов.¹⁹

ЦИК запустила интенсивную и заметную кампанию по информированию избирателей, в том числе посредством плакатов, рекламных щитов, объявлений государственных служб в СМИ. Средства массовой информации, в том числе частные каналы, передавали информацию об активностях ЦИК и распространяли широкий спектр информации о выборах, в том числе призывали граждан к голосованию и, в частности, акцентировали внимание на конкретных аспектах, связанных с голосованием, таких как необходимость голосовать лично, стараясь таким образом исправить прежние недостатки. Медиа-ролики транслировались на узбекском, русском и английском языках.

Хотя законом предоставляется право голосовать досрочно и дома, постановление ЦИК обеспечило дополнительный набор мер для людей с ограниченными физическими возможностями и нарушениями зрения, с тем чтобы они могли реализовать свое право голоса на избирательных участках. Такие меры включают в себя выделенные места на парковках, пандусы, будки для голосования, приспособленные для инвалидных кресел, рукава Брайля, лампы и увеличительные стекла.

Регистрация избирателей

Правом голоса наделены все граждане, достигшие 18-летнего возраста, за исключением тех, кто был признан недееспособным по решению суда, в том числе по причине умственной или психосоциальной инвалидности. Ограничение избирательного права по признаку инвалидности противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам.²⁰ Граждане, содержащиеся в местах предварительного заключения, и, впервые, осужденные на срок лишения свободы до пяти лет право голоса имеют. Данный пункт потребовал внесения изменений в Конституцию. Хотя за пределами страны нет избирательных округов, Избирательный кодекс также предоставляет право голоса гражданам, пребывающим за границей.

Регистрация избирателей происходит пассивным образом, на основе их постоянного или временного места жительства.²¹ На данных выборах использовался новый, общенациональный централизованный реестр избирателей – Единый электронный список избирателей (ЕЭСИ). Процесс составления ЕЭСИ начался в 2017 году, при этом использовались общенациональное кадастровое картирование и базы данных государственных органов, в том числе база данных Государственного центра персонализации – органа, ответственного за выпуск удостоверений

¹⁹ В дополнение к 112 000 членов УИК, назначенных для проведения парламентских выборов, еще 58 000 членов УИК было назначено для организации выборов в местные советы народных депутатов.

²⁰ Узбекистан подписал Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ), параграф 9.4 Коммуникации Комитета КПИ № 4/2011 (Жолт Буйдосо и др. против Венгрии) гласит, что «Статья 29 не предусматривает каких-либо разумных ограничений и не допускает каких-либо исключений для какой-либо группы лиц с ограниченными возможностями. Следовательно, лишение права голоса на основании предполагаемой или действительной психосоциальной или интеллектуальной инвалидности, включая ограничение в соответствии с индивидуальной оценкой, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности». Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право».

²¹ Указ Президента № VII-2240 от 1999 года предусматривает, что в период временного проживания сроком от трех дней до шести месяцев граждане могут не менять место постоянного проживания. Постановление ЦИК № 994 от 3 декабря 2019 года определяет, что запрещается требовать дополнительные документы для подтверждения факта временного проживания гражданина на территории избирательного участка».

личности. Все представители ОИК и УИК, с которыми встречалась Миссия БДИПЧ ОБСЕ, приветствовали введение ЕЭСИ и выразили уверенность в его точности.

В ходе проверки данных ЕЭСИ для каждого избирательного участка были сформированы и переданы в УИК выдержки из списка избирателей. Главным образом проверка осуществлялась посредством подворового обхода членами УИК совместно с членами *махаллинских комитетов*. Избиратели также имели возможность проверить свои данные онлайн и в списках избирателей, размещенных на избирательных участках. Любые жалобы в отношении неточностей данных могли быть поданы в соответствующие УИК.²² Внесение изменений в списки избирателей не допускается в течение трех дней до выборов. Избирательный кодекс не устанавливает, как должны реализовываться решения суда, принятые позднее указанного срока. Согласно заявлению ЦИК от 22 декабря, предварительное количество избирателей составило 20,5 миллионов, в том числе около 1,8 миллиона за рубежом.

Внедрение ЕЭСИ представляет собой значительное достижение и улучшение по сравнению с прежним подходом к регистрации избирателей. Однако, несмотря на введение абсолютно нового общенационального реестра избирателей, граждане, обнаружившие свое отсутствие в данном реестре, могли запросить регистрацию на избирательных участках в день выборов, подтвердив свою личность и место жительства. Данный подход не соответствует надлежащей международной практике.²³ Наблюдатели Миссии БДИПЧ ОБСЕ сообщили, что достаточно большое количество избирателей изменили свою регистрацию на основе места временного проживания, зачастую это происходило заочно, что противоречит закону.²⁴ Подобное применение правил изменения регистрации, вкуче с возможностью регистрации в день выборов, дает возможность гражданам голосовать где угодно, что снижает защитные меры, обеспечиваемые ЕЭСИ.

Регистрация кандидатов

В качестве кандидатов могут выступать граждане, достигшие ко дню выборов 25-летнего возраста и постоянно проживающие в стране в течение как минимум пяти лет.²⁵ Применение требования о проживании в стране для участия в национальных выборах противоречит международным стандартам.²⁶ Лишение права голоса в отношении лиц, признанных недееспособными по решению суда или осужденных за тяжкие преступления, также противоречат международным стандартам всеобщего избирательного права. Беспартийные самовыдвиженцы также не могут баллотироваться на выборах.

²² Каждый может подать заявление в УИК по поводу неправильных данных в списке избирателей. В Избирательном кодексе не оговаривается период, в течение которого можно подать такое заявление.

²³ Параграф 1.2 (iv) Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии от 2002 года рекомендует: «должна существовать административная процедура – подконтрольная судебным органам – или судебная процедура, позволяющая зарегистрировать незарегистрированного избирателя; регистрация не должна проводиться на избирательном участке в день выборов».

²⁴ Подобные запросы иногда поступали по телефону, несмотря на то, что постановлением ЦИК требуется делать это лично.

²⁵ Военнослужащие Вооруженных Сил и сотрудники Службы государственной безопасности, а также профессиональные служители религиозных организаций не подлежат регистрации в качестве кандидатов.

²⁶ Параграф 15 Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 25 от 1996 года к Статье 25 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 [...] оседлостью...». См. также параграфы 7.3, 7.5 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.

Политическая партия может выдвинуть по одному кандидату от каждого избирательного округа, при условии, что такая партия была зарегистрирована в Министерстве юстиции как минимум за четыре месяца до объявления выборов и собрала как минимум 40 000 подписей избирателей из 14 административно-территориальных образований, при этом в одном административно-территориальном образовании партия может собрать не более 8 процентов подписей от их общего количества. В соответствии с изменениями в законодательстве и согласно предыдущей рекомендации БДИПЧ ОБСЕ, избиратели могут отдать свою подпись в поддержку более одной партии. Согласно заявлению ЦИК, все пять зарегистрированных партий предоставили достаточное количество подписей и были сертифицированы ЦИК, что позволило им выдвинуть своих кандидатов.

15 ноября ЦИК зарегистрировала 750 кандидатов, одного от каждой партии в каждом из 150 избирательных округов. Лишь 30 процентов действующих членов парламента баллотируется повторно, большинство выдвинутых партиями кандидатов баллотируется впервые. Все партии исполнили гендерную квоту в размере 30 процентов от общего числа кандидатов, выдвинутых каждой партией. В совокупности, партии выдвинули 310 кандидатов женского пола (41 процент).²⁷

Согласно законодательству, партии могут отозвать кандидата не позднее чем за пятнадцать дней до дня выборов. Кандидат может в любое время снять свою кандидатуру с выборов, в том числе в период, когда досрочное голосование уже началось. Законом не предписано, что следует делать с бюллетенями, если кандидат отозвал свою кандидатуру или умер в период, близкий ко дню выборов, или что делать с голосами, поданным в ходе досрочного голосования. Шесть кандидатов сняли свои кандидатуры, в том числе двое – в ходе досрочного голосования, таким образом, общее количество кандидатов составило 744.

Избирательная кампания и ее финансирование

Аспекты проведения избирательной кампании, а также ее финансирования регулируются Избирательным кодексом, Законом «О финансировании политических партий» и постановлениями ЦИК. Избирательный кодекс позволяет кандидатам проводить встречи с избирателями, используя систему «уведомлений», но проведение массовых собраний по-прежнему требует получения разрешения от местных органов исполнительной власти.²⁸ Постановление ЦИК рекомендует, чтобы в рамках избирательной кампании, местные исполнительные органы рассматривали и одобряли любые запросы «без промедления» и выдавали единое разрешение для множества массовых собраний.

Избирательная кампания проходила в атмосфере возросшего притяжения и терпимости властей к свободе выражения, хотя ограничения в отношении данной и других основных свобод продолжают сохраняться. МНВ БДИПЧ ОБСЕ не получала от партий и кандидатов информации о каких-либо административных препятствиях при организации мероприятий избирательной кампании, период агитации прошел спокойно и был бедным на события.

²⁷ Фактическое количество женщин, выдвинутых политическими партиями, варьировалось от 36 процентов (ЭПУ) до 48 процентов (ДПУ).

²⁸ Несмотря на отсутствие конкретного закона о публичных собраниях, организация массовых мероприятий регулируется Постановлением Кабинета Министров № 205 от 2014 года. Предварительное разрешение требуется для проведения мероприятий с участием 100 и более человек на местном уровне и 200 и более человек на уровне крупных городов.

Избирательная кампания официально началась 20 сентября и закончилась 20 декабря. Однако все кандидаты начали свои агитационные кампании 18 ноября, после завершения процесса регистрации кандидатов.

Согласно законодательству, ни партии, ни кандидаты не могут привлекать средства из частных источников для финансирования своих избирательных кампаний. Все связанные с выборами расходы партий и кандидатов, в том числе расходы на избирательную кампанию, финансируются из государственного бюджета, при этом сумма выделяемых средств устанавливается ЦИК. Сумма финансовых ассигнований, на которую партия имеет право, определяется количеством кандидатов, зарегистрированных для участия в выборах. Для данных выборов ЦИК выделила всем партиям общую сумму в размере 8,12 миллиардов узбекских сумов (ок. 853 800 Евро), что составляет 1,62 миллиарда сумов (154 750 Евро) на партию.²⁹ ЦИК постановила, что партии должны перевести 30 процентов от выделенных средств своим кандидатам. Таким образом, каждый кандидат получил примерно 3,25 миллиона сумов (350 Евро).³⁰ Кандидаты сообщили МНВ БДИПЧ ОБСЕ, что данной суммы было достаточно для покрытия мелких расходов, таких как транспортные расходы доверенных лиц или производство дополнительных агитационных материалов, в основном, листовок, для распространения.³¹

Запрет на частное финансирование партий и кандидатов в период избирательной кампании препятствует гражданам оказывать финансовую поддержку предпочитаемым партии или кандидату. Сумма средств, выделенная ЦИК кандидатам, удерживает финансирование избирательной кампании на скудном уровне, тем самым ограничивая возможность приобретения дополнительных агитационных материалов и рекламного пространства, особенно на уровне избирательных округов.

Законодательные требования в отношении финансовой отчетности по предвыборной кампании отсутствуют, что ухудшает прозрачность финансирования. Положительное изменение состоит в том, что впервые политические партии обязали публиковать информацию о расходах на предвыборную кампанию на своих официальных вебсайтах, а также в прессе, в течение одного месяца после опубликования окончательных результатов.

Постановления ЦИК сформировали негибкие и излишне детализированные рамки для избирательной кампании. Законодательное требование об обеспечении «равных условий» для кандидатов было применено буквально, и у партий было мало свободы в плане определения собственных стратегий предвыборной агитации. Это привело к некоторому однообразию агитационных материалов и методов и, не считая дебатов в СМИ, сделало агитационные материалы менее заметными в общественных местах. Например, ОИК, по согласованию с местными исполнительными органами (*хокимиятами*), разместили по территории Узбекистана, хотя и бесплатно, лишь по 225 рекламных щитов для каждой политической партии и всего 74 электронных табло.³² Партии и кандидаты также разместили агитационные

²⁹ 1 Евро приблизительно равен 10 400 узбекских сумов.

³⁰ Оставшиеся 70 процентов средств оставались в распоряжении партий для финансирования других связанных с выборами расходов.

³¹ Избирательный кодекс позволяет каждому кандидату иметь до 10 доверенных лиц. Согласно информации от рекламных агентств в Ташкенте, выделенная сумма покрывает стоимость двух рекламных щитов. Несколько кандидатов выразили пожелание об увеличении лимитов финансирования избирательной кампании.

³² ЦИК сообщила МНВ БДИПЧ ОБСЕ, что данные количества были оценены избирательной администрацией как достаточные для удовлетворения нужд политических партий.

материалы в общественных местах, используя выделенные им финансовые средства, провели небольшие мероприятия на местном уровне и активности в виде «поквартирного» обхода.

ОИК выступили организаторами и модераторами предвыборных мероприятий для партий, а местные власти бесплатно предоставляли помещения для предвыборных встреч. Наблюдатели сообщали, что агитационные мероприятия по своей форме были схожи друг с другом. *Махаллинские комитеты* и некоторые поддерживаемые правительством общественные объединения мобилизовали избирателей для посещения предвыборных мероприятий.

Председатели пяти партий сообщили МНВ БДИПЧ ОБСЕ что, по их мнению, правила предвыборной кампании и её финансирования не были ограничивающими, а наоборот, способствовали проведению агитации. Никто не заявил, что провел бы кампанию иначе, если бы на это было разрешение. Подобные заявления, вкупе с ограниченной избирательной кампанией, вызывают сомнения в намерениях партий вступить в истинное состязание.

Избирательная кампания, судя по всему, вызвала лишь небольшой общественный интерес, и ЦИК призвала партии агитировать более активно.³³ За исключением нескольких случаев, партии и кандидаты не представляли перед целевыми избирателями за пределами своих традиционных электоратов.³⁴ В целом, кандидаты не бросали вызов своим соперникам по поводу их политических платформ. Превалирующими темами были социальная политика, оказание услуг и экономическое развитие. Все партии неоднократно выражали поддержку президентской политике и программе реформ. В результате, избирательная кампания не была соревновательной, избирателям было представлено лишь небольшое количество отличительных политических альтернатив, что ограничило их выбор.

Гендерное равенство не было приоритетной темой избирательной кампании. И хотя женщины выступали в предвыборных мероприятиях и в качестве участников, и в качестве спикеров, они, в целом, были недостаточно заметными.³⁵ Политические партии не предпринимали активных действий для продвижения кандидатов женского пола. На руководящих постах партий не замечено женщин, и в наблюдаемых СМИ более 99 процентов освещения было сконцентрировано на кандидатах мужского пола.

Вопросам, связанным с правами людей с ограниченными возможностями, в ходе предвыборной кампании уделялось незначительное внимание. В качестве положительного момента стоит отметить, что на время бесплатных ТВ-эфиров, предоставленных кандидатам, был обеспечен сурдоперевод. Но партии не издали каких-либо агитационных материалов в форматах, более доступных для избирателей-инвалидов. Не всегда предвыборные мероприятия были доступны для людей с ограниченными возможностями.

Средства массовой информации

Конституция обеспечивает право на доступ к информации, свободу мысли и слова, запрещает цензуру, но в то же время налагает на средства массовой информации ответственность за «достоверность» распространяемой информации. Основные законодательные акты, регулирующие деятельности СМИ, – Закон «О средствах массовой информации» и Закон «Об

³³ На пресс-конференции 10 декабря Председатель ЦИК процитировал жалобы избирателей о том, что кандидаты действуют малозаметно и остаются неизвестными для электората.

³⁴ Партии заявляют, что каждая из них выступает в защиту конкретных социально-экономических сегментов электората: бизнесменов и фермеров (ЛДПУ), служащих и гос. служащих (СДПУ *Adolat*), социально-уязвимых и почитающих традиционные ценности (ДПУ *Milliy Tiklanish*).

³⁵ По оценке МНВ БДИПЧ ОБСЕ, в наблюдаемых мероприятиях избирательной кампании женщины составили, в среднем, 52 процента аудитории.

информатизации» – ограничивают свободу СМИ, возлагая на посредников ответственность за размещенный на их платформах контент третьих лиц.³⁶ Уголовный кодекс и Кодекс об административной ответственности гласят, что клевета, диффамация, «оскорбление достоинства граждан», распространение «ложной информации» и «вмешательство во внутренние дела» со стороны журналистов являются правонарушениями, наказуемыми лишением свободы на срок до трех лет. 13 декабря 2019 года Президент поручил Агентству информации и массовых коммуникаций (АИМК) подготовить изменения в законы, с тем чтобы вывести клевету и оскорбление из ряда правонарушений, наказываемых лишением свободы.³⁷

В последнее время степень свободы выражения в средствах массовой информации улучшилась. В мае 2019 года АИМК восстановил доступ к приблизительно десяти независимым интернет-СМИ. У АИМК остается право без предварительного уведомления блокировать доступ к вебсайтам за несоблюдение правовых норм. В этом году освободили несколько журналистов, отбывающих длительный срок тюремного заключения в связи со своей профессиональной деятельностью. Возросло количество программ, посвященных политическим вопросам, которые транслируются в прямом эфире. Также, согласно информации от собеседников МНВ БДИПЧ ОБСЕ, средства массовой информации стали уделять больше внимания таким щепетильным темам, как коррупция и принудительный труд. Несмотря на наличие положительных изменений, безопасность журналистов остается большой проблемой, поскольку они сталкиваются с угрозой насилия и запугивания, что часто приводит к самоцензуре.

В Узбекистане имеется большое количество медиа-изданий. Телевидение остается одним из важнейших источников информации, за ним следуют вебсайты и радиостанции. Политические вопросы освещают четыре радиостанции национального вещания и две крупнейших частных телевизионных станции. Независимые блогеры активны и считаются наиболее важным источником независимого мнения.

Освещение избирательной кампании кандидатов в СМИ в течение официального периода агитации регулируется Избирательным кодексом и постановлением ЦИК. Избирательный кодекс требует, чтобы государственные СМИ бесплатно предоставляли участвующим в выборах партиям равные условия.³⁸ Частные СМИ, при продаже рекламного пространства кандидатам, также должны предоставить равные условия.

МНВ БДИПЧ ОБСЕ провела мониторинг выборки, состоящей из СМИ республиканского и регионального охвата.³⁹ Результаты мониторинга СМИ указывают, что две государственные ТВ-станции *O'zbekiston TV* и *O'zbekiston 24* обеспечили равное освещение пяти партиям, но наибольшая масса их новостных программ была посвящена деятельности президента (80 процентов). Частный ТВ-канал *UzReport* выполнил требование о равных условиях, а также

³⁶ Закон «Об информатизации» приводит определение понятию «блогер» и обязывает владельцев вебсайтов и блогеров проверять достоверность публикуемой информации, включая комментарии третьих лиц.

³⁷ АИМК несет ответственность за регистрацию всех частных медиа-изданий, в том числе онлайн изданий, и должно контролировать соблюдение законодательства со стороны средств массовой информации.

³⁸ Каждая участвующая партия имела право на бесплатные 30 минут еженедельного эфира и 30 секунд ежедневного эфира на каждой из четырех государственных телевизионных станций. В период с 18 ноября по 15 декабря каждая соревнующаяся партия имела право на одну страницу (вторую страницу издания) для размещения материалов и печатное пространство на первой странице для опубликования объявлений. В период с 17 по 19 декабря каждой партии было выделено полстраницы печатного пространства для материалов, посвященных какому-либо одному событию.

³⁹ С 1 декабря МНВ БДИПЧ ОБСЕ проанализировала контент трех ТВ-каналов (*O'zbekiston*, *O'zbekiston 24* и *UzReport*), двух радиостанций (*O'zbekiston* и *Yoshlar*) и трех печатных изданий (*Xalq So'zi*, *Narodnoe Slovo* и *Pravda Vostoka*).

выделил в своих редакционных материалах, в том числе в новостях, 12 процентов эфирного времени под освещение деятельности президента и 17 процентов эфирного времени – деятельности правительства. Государственные радиостанции *Yoshlar* и *O'zbekiston* выделили соответственно по 14 и 19 процентов своего новостного эфира деятельности правительства и президента.

В целом, бесплатное эфирное время, предоставленное пяти партиям на государственных теле- и радиоканалах, превосходит объем редакционных материалов избирательной кампании. В частных СМИ охват предвыборной кампании новостными и дискуссионными программами также был низким. Государственные и частные СМИ транслировали некоторое количество платной рекламы, размещенной партиями. Наблюдаемые печатные издания предоставили под избирательную кампанию бесплатное печатное пространство, в точности соответствующее постановлению ЦИК.

Впервые в Узбекистане между представителями пяти партий было организовано 25 дебатов. Дебаты проводились в Международном пресс-центре (МППЦ) ЦИК. Большая часть этих дебатов транслировалась на государственных каналах в прямом эфире, а те, которые транслировались в записи, были отредактированы исключительно в целях улучшения качества. Кроме МППЦ, Национальная ассоциация электронных средств массовой информации (НАЭСМИ) также организовала 26 дебатов, 6 из которых транслировались в прямом эфире частных каналов. Проведение дебатов между кандидатами представляет собой важный шаг в повышении открытости СМИ и политического пространства. В качестве достойного внимания и похвального изменения стоит отметить, что, хоть и на поздних стадиях кампании, журналисты и комментаторы вещательных СМИ стали анализировать и обсуждать политические вопросы, затронутые в ходе дебатов.

Партии стремились разнообразить методы проведения избирательной кампании, используя социальные сети, особенно Facebook и Telegram, но общий уровень агитации через социальные сети оставался на низком уровне.⁴⁰ Миссии БДИПЧ ОБСЕ неизвестно о случаях размещения политическими партиями или кандидатами платной рекламы или спонсируемого контента в основных социальных сетях.

Национальные меньшинства

Узбекистан – многонациональная страна, где крупнейшими национальными миноритарными общинами являются таджики, казахи, русские и каракалпаки.⁴¹ Хотя ни одна из партий не была специально нацелена на миноритарный электорат и межэтнические отношения не фигурировали в предвыборных платформах, все пять политических партий выдвинули кандидатов из числа национальных меньшинств.

Бюллетени для голосования были напечатаны на узбекском (латиницей и кириллицей), русском и каракалпакском языках.⁴² Для выборов республиканского уровня бюллетеней на языках других национальных меньшинств, широко используемых в некоторых избирательных

⁴⁰ Действия кандидатов в социальных сетях в основном сводятся к информированию избирателей о мероприятиях избирательной кампании и репостов новостных заголовком из других СМИ.

⁴¹ Согласно статистическим данным от 2017 года, опубликованным Государственным комитетом по статистике, узбеки составляют 83,3 процента населения. Последняя официальная перепись населения проводилась в 1989 году.

⁴² В Избирательном кодексе сказано, что бюллетени для голосования печатаются на государственном языке, а также по решению соответствующей окружной избирательной комиссии на языках, которыми пользуется большинство населения соответствующего округа.

округах, напечатано не было.⁴³

Некоторые связанные с выборами материалы, в том числе посвященные обучению избирателей, законодательству и постановлениям ЦИК, были опубликованы как на узбекском, так и на русском языках. Политические партии сообщили МНВ БДИПЧ ОБСЕ, что напечатали агитационные материалы также на языках национальных меньшинств. Миссия не наблюдала и не получала сообщений о случаях негативной риторики или дискриминации против национальных меньшинств в ходе избирательной кампании.

Жалобы и апелляции

Законодательные нормы в отношении подачи жалоб на нарушения избирательного законодательства формируют в целом достаточную основу для проведения слушаний и урегулирования жалоб и апелляций, связанных с выборами. О нарушениях избирательного законодательства избирательными комиссиями могут сообщать как физические, так и юридические лица. Избирательные комиссии обязаны рассмотреть жалобу и ответить на нее в течение трех дней или незамедлительно, если жалоба была получена менее чем за шесть дней до выборов или в день выборов. Все жалобы должны быть внесены в специальный реестр, и избирательные комиссии обязаны известить заявителей о принятом решении.

Законодательное требование об опубликовании решений в отношении жалоб отсутствует, а Избирательный кодекс предусматривает двойную систему подачи апелляций на решения ОИК и УИК, которые в течение десяти дней могут быть поданы политическими партиями, кандидатами, доверенными лицами, наблюдателями и избирателями либо в вышестоящие избирательные комиссии, либо в суд. Это может вызывать путаницу, перегружать избирательные комиссии и суды повторными жалобами, а также потенциально приводить к несогласованности решений, принятых двумя органами.⁴⁴ Временные рамки для слушаний и урегулирования апелляций – такие же, как для жалоб, рассматриваемых избирательными комиссиями: в течение трех дней или незамедлительно, если до выборов остается менее шести дней. Решения ЦИК могут быть обжалованы только в Верховном суде.

Согласно информации ЦИК, в период с 20 сентября по 20 декабря ЦИК получила 573 письменных обращения от физических и юридических лиц. Они касались широкого спектра вопросов, от выдвижения и регистрации кандидатов (в основном, областного, городского и районного уровня) до информационных запросов общего характера, предложений по практическим улучшениям, ремонту инфраструктуры и пр. ЦИК самостоятельно ответила на более половины данных обращений и запросов, в том числе предоставив правовые консультации и объяснения, и перенаправила более 200 жалоб в другие инстанции.⁴⁵ Генеральная прокуратура сообщила об 11 жалобах на предполагаемое незаконное вмешательство в избирательный процесс местных органов исполнительной власти на этапе предвыборной агитации.

Гражданские и международные наблюдатели

⁴³ Таджикский язык широко используется в Бухарской и Самаркандской областях.

⁴⁴ См. параграфы 87-88 Совместного заключения БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии ([Joint Opinion on the Draft Election Code](#)).

⁴⁵ В том числе в прокуратуру (76), политическим партиям (62), Министерство внутренних дел (8), Законодательную палату (7), Верховный суд (2). По состоянию на 20 декабря 2019 г. в отношении нескольких обращений решений принято не было.

Избирательный кодекс обеспечивает возможность наблюдения за выборами со стороны уполномоченных представителей партий, международных наблюдателей, приглашенных международных организаций и, впервые, членов *махаллинских комитетов*. Стоит отметить, что *махаллинские комитеты* оказывали поддержку работе избирательных комиссий на всех уровнях и на разных стадиях избирательного процесса, что поднимает вопрос о возможном конфликте интересов. Представители международных и национальных СМИ имеют аналогичный доступ к избирательному процессу. Независимые, неправительственные организации гражданского общества, частные организации и отдельные граждане не имеют право быть аккредитованными в качестве наблюдателей, что противоречит международным обязательствам и стандартам.⁴⁶

В целом, ОИК аккредитовали в качестве наблюдателей 70 000 уполномоченных представителей партий и членов *махаллинских комитетов*. ЦИК аккредитовала 820 международных наблюдателей и 1 135 журналистов, в том числе 135 международных.

Досрочное голосование и День выборов

Досрочное голосование проходило в период между 12 и 18 декабря, но лишь очень небольшое число граждан воспользовалось данной возможностью.⁴⁷

ММНВ наблюдала за процессом открытия на 134 избирательных участках, и данный этап был оценен положительно в 93 процентов отчетов. Процесс открытия был достаточно хорошо организован, хотя 30 процентов УИК не объявили количества зарегистрированных наблюдателей, а 43 процента – не объявили количества полученных бюллетеней.

Наблюдение за процессом голосования осуществлялось на 1 277 избирательных участках. Большинство из них, 77 процентов, были доступны для избирателей с ограниченной мобильностью; в 92 процентах случаев расположение избирательного участка было удобным для голосования для инвалидов. Женщины составляли более половины персонала УИК, но гораздо реже женщины были назначены председателями УИК (34 процента). Уполномоченные представители партий присутствовали почти на всех наблюдаемых избирательных участках. Члены махаллинских комитетов почти всегда присутствовали в качестве авторизованных гражданских наблюдателей за выборами. В 18 процентах случаев на избирательных участках присутствовали неуполномоченные лица, а в 6 процентах случаев они вмешивались или давали указания членам УИК.⁴⁸

С утра активность избирателей была выше, и о чрезмерном скоплении народа в это время сообщалось гораздо чаще, чем в более поздние часы.⁴⁹ Негативная оценка по данному критерию встречалась в два раза чаще в первые четыре часа голосования (18 процентов) по сравнению с оценкой в последующие 8 часов голосования (9 процентов). В целом, этап голосования был негативно оценен примерно в 14 процентах наблюдений, что указывает на существенные процессуальные недостатки.

⁴⁶ См. параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ и параграф 21 Замечания общего порядка № 25 к Статье 25 МПГПП.

⁴⁷ ЦИК сообщила, что правом досрочного голосования воспользовались 59 266 граждан внутри страны и 89 807 граждан – за рубежом.

⁴⁸ В том числе неаккредитованные в качестве наблюдателей члены махаллинских комитетов, чиновники, сотрудники учреждений, в которых располагались избирательные участки, и «добровольцы», чья роль в законе не определена.

⁴⁹ В целом, о чрезмерном скоплении народа сообщалось в 15 процентах отчетов наблюдателей.

Голосование в основном проходило в спокойной обстановке, хотя в 3 процентах случаях наблюдатели ММНВ сообщили о признаках принуждения к голосованию. Также наблюдатели отметили 12 случаев давления на выбор избирателя. Планировка избирательных участков способствовала тайному голосованию, но на 4 процентах наблюдаемых избирательных участков один или более избирателей показывали заполненные бюллетени другим людям.

В нарушение закона, на 10 процентах наблюдаемых избирательных участков избиратели, не имеющие действительного удостоверения личности, были допущены к голосованию. Несмотря на усилия по созданию абсолютно нового реестра избирателей, во время досрочного голосования и в день выборов, некоторые УИК добавляли большое количество людей в дополнительные листы избирателей.⁵⁰ Как правило, члены УИК при этом не использовали электронную систему для проверки того, зарегистрирован ли данный гражданин на данном или другом избирательном участке.⁵¹ Таким образом, на практике граждане могли проголосовать где угодно, и меры по предотвращению многократного голосования одним избирателем на разных избирательных участках отсутствовали. Среди других наблюдаемых нарушений процедур следует отметить, что несколько избирателей вместе делали отметки в бюллетенях в будках для голосования (7 процентов), неправильно печатали урны с бюллетенями (3 процента). Признаки вброса бюллетеней наблюдались на 27 избирательных участках.

Несмотря на интенсивную программу обучения избирателей, о многократном голосовании и голосовании за других сообщалось соответственно в 8 и 10 процентах наблюдаемых избирательных участков.⁵² О голосовании за других свидетельствует наличие блоков из явно идентичных подписей в списке избирателей, что наблюдалось на 28 процентах избирательных участков.⁵³ Такие серьезные нарушения ставят под сомнение намерение УИК обеспечить честность голосования.

Наблюдатели ММНВ присутствовали при подсчете голосов на 130 избирательных участках, при этом в 42 процентах случаев данный процесс оценен негативно. На избирательных участках присутствовали многочисленные представители партий, но зачастую они не знали, какую партию представляют; они также не проявляли особого интереса к процессу подсчета голосов. На наблюдаемых избирательных участках в 23 процентах случаев при подсчете голосов присутствовали посторонние лица, а в 17 процентах случаев нечлены УИК, в том числе представители партий и аккредитованные гражданские наблюдатели (члены махаллинских комитетов), вмешивались или давали указания членам УИК в отношении процесса подсчета голосов, а в некоторых случаях даже активно участвовали непосредственно в самом подсчете.

В процессе подсчета голосов УИК часто не соблюдали процедуру сверки бюллетеней.⁵⁴ После опустошения урн, 20 процентов наблюдателей ММНВ наблюдали признаки вброса

⁵⁰ Наблюдатели сообщили о наличии заранее напечатанных дополнительных списков избирателей различного формата.

⁵¹ В 12 процентах наблюдаемых избирательных участках УИК не имели устройств доступа к электронной базе данных.

⁵² Наблюдатели часто сообщали, что избиратели предъявляли удостоверения личности отсутствующих людей сотрудникам избирательных участков и получали взамен соответствующее количество бюллетеней.

⁵³ Несколько наблюдателей сообщили, что члены УИК сказали некоторым избирателям, имеющим больше одного удостоверения личности, что они могут голосовать только за себя, потому что на избирательном участке присутствуют международные наблюдатели. Эти серьезные нарушения ставят под сомнение

⁵⁴ Например, не определяли количество полученных бюллетеней, не проверяли серийные номера печатей на урнах для голосования, не подсчитывали количество неиспользованных бюллетеней и не погашали их, не подсчитывали количество подписей в списке избирателей и количество выданных бюллетеней (количество подписей в списках избирателей должно соответствовать количеству бюллетеней в урнах), и не вносили эти данные в протоколы до вскрытия урн.

бюллетеней или многократного голосования, в том числе стопки сложенных вместе бюллетеней. Почти в половине наблюдаемых избирательных участков последовательность процедур подсчета, установленная законом, не была соблюдена. И хотя инструкции требуют, чтобы в первую очередь проводился подсчет голосов выборов парламентского уровня, зачастую подсчет голосов для выборов разных уровней проводился одновременно.⁵⁵

Действительность бюллетеней определялась непоследовательным и, временами, необоснованным способом. Более половины наблюдателей ММНВ сообщили, что подсчет голосов, отданных в пользу каждого кандидата, не был прозрачен. Многие УИК столкнулись с трудностями при проведении сверки и заполнении официальных итоговых протоколов. В 13 процентах избирательных участков протоколы были подписаны заранее, и наблюдатели сообщали о фальсификации данных в списках избирателей и данных, внесенных в протоколы (5 и 7 процентов случаев соответственно). Более половины отчетов о наблюдениях указывает на то, что копия итогового протокола не была представлена на публичное обозрение, что ухудшило прозрачность.

После подсчета голосов, протоколы не были, как того требует закон, перевезены напрямую в ОИК. Некоторые наблюдатели сообщили, что цифры в официальных протоколах изменялись по пути из избирательного участка в ОИК, иногда неизвестными лицами. ММНВ наблюдала за подведением итогов в 105 ОИК, и представители партий присутствовали при этом только в 16 процентах случаев, в то время как о присутствии посторонних сообщалось в 9 процентах случаев, при этом в трех случаях они давали руководящие указания. В 15 процентах ОИК, которые посетила Миссия, наблюдатели сообщили о серьезных нарушениях процедур или упущениях. Примерно в 40 процентах случаев ОИК обнаруживала ошибки в протоколах УИК. 6 ОИК аннулировали один или более протоколов УИК. В 7 округах УИК предъявили пустые протоколы; в 17 случаях наблюдатели сообщили, что члены УИК заполняли протоколы в помещениях ОИК, и в 15 случаях было замечено, что УИК исправляют цифры в протоколах без официального решения ОИК. ЦИК сообщила, что явка составила 71.1 процент.

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТИ

Ташкент, 23 декабря 2019 года – Данное Заявление о предварительных результатах и выводах было подготовлено совместно Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) и Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА). В ходе наблюдения оценивалось соответствие выборов обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам проведения демократических выборов, а также национальному законодательству.

Действующий Председатель ОБСЕ назначил Георгия Церетели Специальным координатором и руководителем краткосрочной миссии наблюдателей ОБСЕ на этих выборах. Кари Хенриксен возглавила делегацию от Парламентской ассамблеи ОБСЕ. МНВ БДИПЧ ОБСЕ начала свою работу 25 ноября 2019 года под руководством Главы Миссии Таны де Зулуэта.

Обе организации, участвующие в настоящей Международной миссии по наблюдению за выборами, подписали Декларацию принципов международного наблюдения за выборами от 2005 года. Данное Заявление о предварительных результатах и выводах публикуется до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть в определенной степени от хода оставшейся части избирательного процесса, включая подсчет голосов, подведение итогов и объявление результатов голосования, а также рассмотрения возможных жалоб и апелляций, которые могут быть поданы после дня выборов. БДИПЧ ОБСЕ выпустит полный итоговый отчет, который будет включать рекомендации

⁵⁵ Отсутствие различий между бюллетенями парламентского и областного уровней приводило к ошибкам при сортировке бюллетеней.

по возможным усовершенствованиям, ориентировочно через 8 недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет на зимнем совещании в Вене в феврале 2020 года.

Миссия БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами состоит из 13 экспертов основной команды, работающих в столице, и 30 долгосрочных наблюдателей, командированных по стране. В день выборов МНВ БДИПЧ ОБСЕ задействовала 316 наблюдателей из 37 стран, в том числе 271 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей от БДИПЧ ОБСЕ и делегацию от Парламентской ассамблеи ОБСЕ в составе 45 человек. Наблюдение за открытием избирательных участков осуществлялось на 134 участках, за ходом голосования – на 1 270 избирательных участках по всей стране. За подсчетом голосов наблюдения проводились на 125 избирательных участках, а за обработкой результатов голосования – в 94 ОИК.

Международная миссия по наблюдению за выборами выражает благодарность Центральной избирательной комиссии за приглашение, а также Министерству иностранных дел за сотрудничество. Миссия признательна также другим государственным учреждениям, политическим партиям, кандидатам, средствам массовой информации, организациям гражданского общества, Координатору проектов ОБСЕ в Узбекистане и представителям международного сообщества за их поддержку и взаимодействие. Для получения дополнительной информации, пожалуйста, свяжитесь с нами:

- Тана де Зулуэта, Глава МНВ БДИПЧ ОБСЕ (+998 71 256 2772) в Ташкенте;
- Катя Андруш, Пресс-секретарь БДИПЧ ОБСЕ (+375 296 339 743 или +48 609 522 266) или Ульви Ахундлу, Советник по выборам БДИПЧ ОБСЕ (+48 603 638 999) в Варшаве;
- Анна Ди Доменико, Парламентская ассамблея ОБСЕ (+998 90 009 9166 или +45 60 10 81 77)

Адрес Миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ:

г. Ташкент, ул. Мирабадская, 2, Отель Grand Mir, 3 этаж. Тел.: +998 71 256 2772; E-mail: office@odhr.uz

*Английская версия данного доклада является единственным официальным документом.
Неофициальные переводы доступны на узбекском и русском языках.*