



Страсбург / Варшава, 4 октября 2018 г.

CDL(2018)027

Язык оригинала: английский

Заключение Венецианской комиссии № 933/2018

Заключение БДИПЧ ОБСЕ № ELE-UZB/333/2018

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

БЮРО ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
(БДИПЧ ОБСЕ)

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

**ПРОЕКТ СОВМЕСТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ
ПО ПРОЕКТУ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО КОДЕКСА**

на основе комментариев

г-на Оливера КАСКА (член, Эстония)

г-на Пере ВИЛАНОВЫ ТРИАСА (член, Андорра)

г-жи Татьяны ГИЛШЕР-БОГУССЕВИЧ (эксперт, БДИПЧ ОБСЕ)

Содержание

I.	Введение.....	3
II.	Охват Совместного заключения	3
III.	Резюме.....	4
IV.	Анализ и рекомендации	6
A.	Процесс разработки проекта Избирательного кодекса	6
B.	Структура проекта Избирательного кодекса	7
C.	Избирательная система	8
D.	Организация выборов	10
E.	Активное избирательное право	12
1.	Права голоса.....	12
2.	Регистрация избирателей	12
F.	Пассивное избирательное право.....	14
1.	Независимые кандидаты.....	14
2.	Требования к кандидатам	15
3.	Подписи в поддержку кандидата - сбор	16
4.	Подписи в поддержку кандидата - верификация	17
5.	Отзыв кандидатуры	18
G.	Избирательная кампания	18
H.	Финансирование избирательной кампании.....	21
I.	Участие женщин	22
J.	Жалобы и обращения.....	23
K.	Наблюдение за выборами.....	24
L.	День выборов.....	25
M.	Запрет на публикацию опросов общественного мнения	28

I. Введение

1. Своим письмом от 5 июля 2018 года господин Мирза-Улугбек Абдусаломов, Председатель Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан, запросил у Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Заключение в отношении проекта Избирательного кодекса Республики Узбекистан.¹ Ответным письмом от 23 июля 2018 года БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия подтвердили готовность вынести совместное юридическое заключение в отношении указанного Кодекса.

2. В качестве докладчиков для Венецианской комиссии были назначены господа Оливер Каск и Пере Виланова Триас, в качестве эксперта БДИПЧ ОБСЕ выступила госпожа Татьяна Гилшер-Богуссевич.

3. 6-7 сентября 2018 года состоялся визит в Ташкент делегации в составе из господ Оливера Каска, Пере Вилановы Триаса и Гаэля Мартина-Микаллева от Венецианской комиссии и г-на Ричарда Лаппина и г-жи Татьяны Гилшер-Богуссевич от БДИПЧ ОБСЕ. Делегация провела встречи с Центральной избирательной комиссией, обеими палатами парламента, Государственным центром персонализации при Кабинете министров, а также с представителями политической партий и Экологического движения Узбекистана. К сожалению делегации, не состоялось встреч с представителями гражданского общества. Настоящее Совместное заключение составлено с учетом информации, полученной в ходе вышеупомянутого визита.

4. Настоящее Совместное заключение было принято Советом по демократическим выборам на его ___ заседании (Венеция, ___) и Венецианской комиссией на ее ___ пленарной сессии (Венеция, ___).

II. Охват Совместного заключения

5. Настоящее Совместное заключение охватывает исключительно проект Избирательного кодекса, представленный на рассмотрение. Заключение не представляет собой полного и всестороннего обзора всего действующего избирательного законодательства Республики Узбекистан. Положения, относящиеся к выборам в Сенат – избираемую непрямым способом верхнюю палату парламента – рассматриваются только в той степени, в которой они влияют на положения, касающиеся других прямых выборов и нормативно-правовой базы в целом.

6. Обзор осуществлен на основе соответствующих обязательств и стандартов Совета Европы, других международных обязательств, обязательств в рамках ОБСЕ и надлежащей международной практики.

7. В настоящем Совместном заключении внимание сфокусировано на тех аспектах, которые ранее были оценены обеими организациями и могут быть усовершенствованы благодаря данному обзору. Заключение принимает во внимание оценки избирательного законодательства в рамках предыдущих отчетов БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, а также Совместное заключение от 17 декабря 2012 года о проектах изменений и дополнений в законы «О выборах в Олий Мажлис

¹ Проект Избирательного кодекса от 25 июля 2018 года ([CDL-REF\(2018\)038](#)).

Республики Узбекистан» и «О выборах в областные, районные и городские советы (Кенгаши) народных депутатов». ²

8. Настоящий обзор основан на неофициальном переводе на английский язык проекта Избирательного кодекса, заказанного БДИПЧ ОБСЕ. В переводе могли встречаться ошибки.

9. Настоящее заключение составлено с целью оказания содействия органам государственного управления Республики Узбекистан, политическим партиям и гражданскому обществу в их усилиях по приведению избирательной нормативно-правовой базы в соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ, стандартами Совета Европы и другими международными обязательствами по демократическим выборам.

III. Резюме

10. Проект Избирательного кодекса объединяет пять отдельных законов, регулирующих проведение президентских, парламентских выборов и выборов в местные советы народных депутатов, обозначает гарантии избирательных прав граждан и устанавливает основу для деятельности Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Сведение в кодекс нескольких законов, связанных с выборами, повышает ясность и доступность законодательства, что соответствует предыдущим рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ.

11. В проекте Избирательного кодекса имеется ряд положений, учитывающих некоторые прежние рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии и соответствующих надлежащей международной практике. В частности, с удовлетворением отмечены следующие изменения:

- Исключение положений о резервировании мест в нижней палате парламента, ранее заполняемых посредством не прямых выборов, что соответствует принципу прямых выборов; ³
- Установление максимально допустимого отклонения в размере избирательных округов, что соответствует принципу равного избирательного права; ⁴
- Включение четких требований в отношении открытости, прозрачности, доступности и коллегиальности деятельности избирательных комиссий; ⁵
- Включение разумных требований в отношении количества подписей в поддержку кандидатов, что соответствует принципу всеобщего избирательного права; ⁶
- Обеспечение избирателей правом отдавать свою подпись в поддержку более чем одного кандидата;
- Включение положений о создании единого электронного списка избирателей, позволяющего повысить целостность и точность при регистрации избирателей и, в том числе, производить перекрестную проверку в отношении многократной регистрации;

² См. [Отчеты БДИПЧ ОБСЕ по выборам в Узбекистане](#) и Совместное заключение от 2012 года [CDL-AD\(2012\)025](#).

³ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии ([CDL-AD\(2012\)023rev2](#)), Руководство I. Параграфы 5 и 56 Пояснительного доклада.

⁴ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, Руководство I.2.2.iv, параграфы 15-16 Пояснительного доклада.

⁵ Ibid., см., в частности, параграфы 79-81 Пояснительного доклада.

⁶ Ibid., Руководство I.1.3.ii., параграф 8 Пояснительного доклада.

- Обеспечение равных возможностей и условий для кандидатов в ходе избирательной кампании, закрепленные на законодательном уровне, что соответствует принципу равных возможностей.⁷

12. Несмотря на вышесказанное, проект Избирательного кодекса не учитывает ряд других рекомендаций, многие из которых касаются ограничений или отсутствия гарантий основных свобод. С целью дальнейшего улучшения соответствия проектов дополнений и изменений международным стандартам в области прав человека и обязательствам в рамках ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия вносит следующие рекомендации:

- A. Произвести обзор всех актов законодательства в области финансирования избирательной кампании, с тем чтобы обеспечить прозрачность и подотчетность использования государственных средств и административных ресурсов [параграфы 75-79];
- B. Избегать необоснованного ограничения права голоса в связи с недееспособностью, уголовным расследованием и судимостью [параграф 42];
- C. Пересмотреть требуемую длительность постоянного проживания, относящуюся к правам кандидатов [параграфы 53-56];
- D. Пересмотреть процедуры назначения комиссий низшего уровня, с тем чтобы обеспечить их большую независимость [параграфы 34-38];
- E. Обеспечить прозрачность процесса подсчета голосов и опубликования результатов выборов [параграфы 97-106].

Эти и дополнительные рекомендации приведены в тексте настоящего Совместного заключения и выделены жирным шрифтом.

13. Далее, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия советуют обратить внимание на следующие дополнительные рекомендации:

- Следовать Руководству по предупреждению и пресечению практики злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, с тем чтобы обеспечить конкретные и четкие инструменты для устранения возможных злоупотреблений, подрывающих свободу и равенство голосования;
- Включить положения о независимых кандидатах;
- Избегать необоснованной дисквалификации потенциальных кандидатов. Рекомендуется разъяснить процедуры проверки на предмет владения языком и верификации подписей, собранных в поддержку кандидата;
- Пересмотреть сплошной запрет для средств массовой информации распространять ложную информацию или информацию, порочащую честь и достоинство кандидатов, так как данное требование может создавать почву для субъективной интерпретации и ограничения свободы выражения;
- Детально прописать возможность наблюдения за выборами на всех стадиях избирательного процесса для беспартийных гражданских наблюдателей;
- Устранить возможность использования двойного механизма при подаче жалоб;
- Обеспечить возможность подачи жалоб, связанных с бездействием, на всех уровнях избирательной администрации, а также установить предельные сроки подачи жалоб на бездействие избирательных комиссий;
- Установить, что каждый избиратель, партия, кандидат и наблюдатель может подать жалобу относительно любого аспекта избирательного процесса, в том

⁷ Ibid., Руководство I.2.3, параграф 8 Пояснительного доклада.

числе обратиться с запросом о пересчете голосов и признании недействительными результатов выборов;

- Пересмотреть запрет на опубликование опросов общественного мнения и других связанных с выборами исследований незадолго до дня выборов, так как это может необоснованно ограничивать свободу выражения.

14. В предыдущих итоговых отчетах БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами⁸ и Совместном заключении 2012 года⁹ были отмечены и другие ограничения основных свобод, в том числе выражения, ассоциации и собраний, имеющиеся в избирательном законодательстве в целом. Учитывая фокус настоящего Совместного заключения на положениях проекта Избирательного кодекса, настоящее Совместное заключение не оценивает, были ли урегулированы прежние замечания в отношении ограничения основных свобод на более широком уровне. Заключения и рекомендации обеих организаций по вопросам, не охваченным настоящим Заключением, остаются в силе.

15. С удовлетворением следует отметить, что проект Избирательного кодекса разрабатывается заблаговременно до следующих выборов, ожидаемых в конце 2019 года. Данный подход соответствует надлежащей международной практике, согласно которой фундаментальные элементы избирательного законодательства не должны подвергаться изменениям менее чем за один год до выборов.¹⁰

16. В качестве предварительного комментария следует отметить, что успешная избирательная реформа должна базироваться на, по меньшей мере, трех элементах: 1) ясном и всестороннем законодательстве, соответствующем международным обязательствам и стандартам и учитывающем предыдущие рекомендации; 2) принятии актов законодательства путем широкого консенсуса после проведения широких общественных консультаций со всеми соответствующими заинтересованными сторонами;¹¹ и 3) политической приверженности добросовестному осуществлению избирательного законодательства. В частности, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия подчеркивают, что открытый и прозрачный процесс консультаций и подготовки изменений и дополнений к правовым актам повышает доверие к принятому законодательству и государственным институтам в целом.

17. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия остаются в распоряжении органов государственного управления Республики Узбекистан для оказания любой дальнейшей поддержки, которая может потребоваться, а также выражает готовность рассмотреть окончательную версию Избирательного кодекса.

IV. Анализ и рекомендации

A. Процесс разработки проекта Избирательного кодекса

18. Разработка проекта Избирательного кодекса началась вслед за утверждением Президентом Республики Узбекистан Указа о Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан в 2017-2021 гг.¹² Помимо прочего, стратегия требует решительного улучшения качества законодательных процессов, эффективной защиты

⁸ <https://www.osce.org/odihr/elections/uzbekistan>.

⁹ Совместное заключение от 2012 года, [CDL-AD\(2012\)025](#).

¹⁰ Ibid., Руководство II. 2 b.

¹¹ См. параграф 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, который требует, чтобы «законы принимались по завершении соответствующей гласной процедуры ...».

¹² [Стратегия действий о дальнейшем развитии Республики Узбекистан](#) (на русском языке), Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года.

прав и свобод граждан, усиления роли политических партий и развития конкурентной среды между ними.

19. В ходе экспертного визита, делегации БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии сообщили о том, что проект Избирательного кодекса разрабатывался рабочей группой, состоящей из членов ЦИК, представителей Министерства юстиции, других специализированных государственных институтов, политических партий, Независимого института формирования гражданского общества, а также исследователей, ученых и экспертов по правовым и избирательным вопросам.¹³ Со слов представителей государственных органов и политических партий, с которыми встретились делегация, в ходе разработки проекта Кодекса рабочая группа провела ряд заседаний и обсуждений.

20. С целью поощрения обсуждений проект Избирательного кодекса был опубликован для общественного рассмотрения на правовом онлайн портале правительства и на веб-сайте ЦИК. Делегации сообщили, что обратную связь осуществляли и посредством проведения очных встреч по всей стране. Согласно информации, полученной от органов государственного управления, в отношении опубликованного Избирательного кодекса было получено большое количество комментариев и предложений. Целесообразные комментарии и предложения были рассмотрены и приняты во внимание. Также, государственные органы отметили, что при подготовке проекта избирательного кодекса была учтена международная практика и предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ.¹⁴

21. Согласно утверждениям государственных органов, с которыми встретились делегация, при разработке Избирательного кодекса был проведен инклюзивный консультационный процесс. Однако делегация БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии не имела возможности самостоятельно оценить уровень таких консультаций за пределами группы заинтересованных сторон, с которыми делегация провела встречи 6-7 сентября 2018 года. Таким образом, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия не могут подтвердить уровень вовлеченности, когда это касается неполитических игроков, таких как гражданское общество и ученые круги.

22. В качестве положительного момента следует отметить, что проект Избирательного кодекса разрабатывается заблаговременно до следующих выборов, которые ожидаются в конце 2019 года. Данный подход соответствует Кодексу надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии, согласно которому фундаментальные элементы избирательного законодательства не должны подвергаться изменениям менее чем за один год до выборов.¹⁵ В ходе экспертного визита, государственные власти заявили о своей готовности пересмотреть и откорректировать проект Избирательного кодекса до его утверждения, опираясь на выводы, сделанные в данном Заключении.

В. Структура проекта Избирательного кодекса

¹³ Перечень государственных органов и учреждений, принявших участие в рабочей группе см. здесь. [Информация](#) (на русском языке) о проекте Избирательного кодекса, опубликованная ЦИК.

¹⁴ В параграфе 25 Стамбульского документа ОБСЕ от 1995 года государства-члены ОБСЕ обязуются «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ ОБСЕ с оценкой проведения выборов и его рекомендации».

¹⁵ Параграф II.2.b. [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#) гласит, что «следует запретить пересматривать основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов».

23. Проект Избирательного кодекса объединяет пять отдельных законов, регулирующих проведение президентских, парламентских выборов и выборов в местные советы народных депутатов, обозначает гарантии избирательных прав граждан и устанавливает основу для деятельности Центральной избирательной комиссии (ЦИК).¹⁶

24. В прошлых отчетах БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами отмечалось, что «рассредоточенный» характер избирательного законодательства нарушает его согласованность, ясность и имплементацию и, в целом, не способствует проведению демократических выборов.¹⁷ Таким образом, сведение в кодекс нескольких законов, связанных с выборами, представляет собой положительный шаг и соответствует предыдущим рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ.

25. Проект Избирательного кодекса лаконичен и в целом хорошо структурирован, состоит из 18 глав и 100 статей, сгруппированных в общую часть и положения, применяемые к отдельным видам выборов. В ходе визита собеседники делегации положительно оценили краткость и ясность проекта Избирательного кодекса и охарактеризовали его как улучшающий понимание со стороны заинтересованных сторон, доступность и применение на практике, что соответствует международным стандартам и обязательствам в рамках ОБСЕ.¹⁸ В ходе экспертного визита Председатель Центральной избирательной комиссии сообщил делегации экспертов о том, что постановления ЦИК будут приниматься в будущем и в контексте следующих выборов, с тем чтобы дополнить возможные пробелы Избирательного кодекса. Действительно, лаконичность Избирательного кодекса достойна похвалы, но остается крайне важным, чтобы институты, ответственные за реализацию текста Кодекса и организацию выборов, разработали ясную интерпретацию Кодекса.

С. Избирательная система

26. Одним из ключевых положительных изменений, вводимых проектом Избирательного кодекса, является упразднение зарезервированных за Экологическим движением Узбекистана (ЭДУ) мест в нижней палате парламента (Олий Мажлиса).

27. Согласно прежнему законодательству, из 150 членов нижней палаты парламента 135 напрямую избирались от одномандатных мажоритарных округов, а 15 – избирались путем не прямых выборов Экологическим движением Узбекистана на своей конференции, проводимой в день выборов. Учитывая, что члены верхней палаты также избираются непрямым способом или назначаются президентом, положение о зарезервированных местах в нижней палате, заполняемых посредством не прямых выборов, противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ¹⁹ и Кодексу надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии²⁰. Таким образом, отмена зарезервированных мест в нижней палате представляет собой положительное изменение, соответствующее предыдущим рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии.²¹

¹⁶ Необходимость включения положений Закона «О Референдуме» в текст проекта Избирательного кодекса обсуждалась рабочей группой, однако, принимая во внимание отличную природу процесса, было принято решение сохранить эти положения в отдельном законодательном акте.

¹⁷ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о досрочных президентских выборах 4 декабря 2016 года, стр. 5-6.

¹⁸ Параграф 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года требует, чтобы законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, публиковались, что является условием их применения.

¹⁹ Параграф 7.2 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года требует, чтобы все мандаты, по крайней мере, в одной палате национального законодательного органа были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов.

²⁰ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, 1.5 и параграф 56 Пояснительного доклада.

²¹ Совместное заключение от 2012 года, параграф 8.

28. В проекте Избирательного кодекса ответственность за создание избирательных округов для президентских (в пределах границ Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента) и парламентских выборов (150 округов) возлагается на ЦИК²², в то время как за создание избирательных округов для выборов с соответствующие местные советы народных депутатов ответственность несут областные, районные и городские избирательные комиссии.²³

29. Границы избирательных округов представляют собой основополагающий элемент избирательного законодательства, и их установление и пересмотр оказывают значительное влияние на избирательный процесс. По этой причине в Кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах подчеркивается важность беспартийного процесса независимой комиссией, которая, в частности, не ущемляет национальные меньшинства.²⁴ Международная передовая практика предусматривает, что процесс установления границ должен быть всеобъемлющим, прозрачным и инициироваться заблаговременно до выборов на основе четких, публично объявленных правил. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы на законодательном уровне также было установлено требование о проведении широких и всеобъемлющих консультаций с участием всех заинтересованных сторон.**

30. Положительно следует оценить требование Статьи 24 о том, что границы избирательных округов должны определяться с учетом административно-территориального устройства и что, «как правило, избирательные округа должны иметь равную численность избирателей». Для округов, созданных в целях проведения выборов в законодательные органы, проектом Избирательного кодекса устанавливается максимально допустимое отклонение численности избирателей округа в размере 15 процентов. Однако это ограничение слишком высоко для применения в качестве общей нормы и может скомпрометировать принцип равного избирательного права. Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах рекомендует, чтобы «максимально допустимое отклонение от критерия распределения [...] в редких случаях превышало 10% и никогда не достигало 15%, за исключением действительно исключительных обстоятельств».²⁵ Применение двух различных принципов – о том, что границы избирательного округа должны определяться с учетом административно-территориального устройства, и о том, что избирательные округа должны иметь равное количество избирателей, – оставляет широкую свободу действий компетентному органу в плане установления конкретных границ округа. **В этой связи БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют уменьшить максимально допустимое отклонение в размере округов и внести соответствующие разъяснения в проект Избирательного кодекса.**

31. В статье 24 проекта Избирательного кодекса предусмотрено, что информация о размере избирательных округов должна быть опубликована соответствующей избирательной комиссией не позднее, чем за 75 дней до выборов. Из этого положения неясно, должны ли границы округов пересматриваться перед каждым выборами. Более того, из проекта Избирательного кодекса неясно, какая именно информация должна быть опубликована.

²² Статья 12 проекта Избирательного кодекса.

²³ Статья 24 проекта Избирательного кодекса.

²⁴ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, I.2.2.vii. и параграф 17 Пояснительного доклада; параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года.

²⁵ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, I.2.2.iv и параграф 15 Пояснительного доклада; см. также Отчет об установлении границ избирательных округов и распределении мест ([CDL-AD\(2017\)034](#)).

32. В соответствии с передовой международной практикой, законодательство должно обеспечивать периодический пересмотр границ избирательных округов, с тем чтобы равенство голосов не пострадало из-за изменения населения. БДИПЧ ОБСЕ в этом отношении рекомендует следующее: «при необходимости перепланировка избирательных округов может происходить в соответствии с предсказуемым временным графиком и с использованием метода, предписанного законом, и должна отражать надежную перепись населения или данные регистрации избирателей. Перепланировка избирательных округов также должна производиться задолго до проведения выборов. Она должна быть основана на прозрачных предложениях и предполагать информирование и участие общественности». ²⁶ В соответствии с Кодексом надлежащей практики в избирательных вопросах, «во избежание пассивной избирательной геометрии следует, по крайней мере, раз в десять лет пересматривать распределение мест, желательно не в годы проведения выборов, что уменьшит опасность политических манипуляций». ²⁷

33. В ходе экспертного визита, представители власти подтвердили, что границы избирательных округов могут пересматриваться перед каждым выборами, чтобы отразить изменения в количестве избирателей. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы периодический пересмотр границ избирательных округов был детально прописан на законодательном уровне и осуществлялся, по меньшей мере, за один год до любых выборов.**

34. Статья 93(6) гласит, что «выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее тридцати трех процентов избирателей, внесенных в список избирателей». Установление требования к явке избирателей может привести к повторяющемуся циклу несостоявшихся выборов. **В этом отношении БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют изъять требование к явке или, по меньшей мере, разъяснить данную норму таким образом, чтобы избежать потенциального бесконечного цикла несостоявшихся выборов.**

D. Организация выборов

35. Проект Избирательного кодекса устанавливает четырехуровневую иерархию избирательных комиссий, включающую в себя Центральную избирательную комиссию (ЦИК), окружные избирательные комиссии (ОИК), областные, районные и городские избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии (УИК). Процедуры назначения и состав избирательных комиссий в основном остались без изменений.

36. ЦИК является постоянным органом, назначаемым парламентом на неопределенный срок. В прошлом БДИПЧ ОБСЕ уже выражало озабоченность в отношении того, что процедуры назначения членов ЦИК не гарантируют независимости органа, и рекомендовало пересмотреть данный процесс. ²⁸ Кроме того, БДИПЧ ОБСЕ отмечало в последних отчетах, что большинство членов ЦИК сохраняют занятость в других местах дополнительно к их обязанностям как членов ЦИК. Статья 11 проекта Избирательного кодекса ныне гласит, что не менее 7 из 15 членов должны быть заняты в ЦИК на постоянной основе. Другие виды оплачиваемой деятельности, кроме научной и педагогической, не разрешаются.

²⁶ [Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ](#), Октябрь 2003 года, пункт 3.3, стр. 14.

²⁷ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, 1.2.2 и Пояснительный доклад, параграф 16.

²⁸ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о президентских выборах 29 марта 2015 года, стр. 6-7.

37. Ряд положений и требований в отношении членства в избирательных комиссиях направлены на обеспечение независимости членов комиссий. Статья 9 содержит общий посыл о том, что избирательные комиссии и их члены исполняют свои обязанности независимо от каких бы то ни было государственных органов, общественных объединений и должностных лиц. В статье 11 перечислен ряд ограничений, применимых к членству в ЦИК: Член Центральной избирательной комиссии не может быть членом другой избирательной комиссии или политической партии, кандидатом, доверенным лицом, военнослужащим вооруженных сил или Службы государственной безопасности. В Статье 23 более подробно приведены ограничения в отношении членства в других избирательных комиссиях. Членами не могут быть хокимы областей, районов и городов, должностные лица органов прокуратуры, судов, близкие родственники и доверенные лица кандидатов, а также лица, которые находятся в непосредственном подчинении кандидатов.

38. Подобные положения приветствуются с той точки зрения, что они вносят вклад в обеспечение независимости членов комиссий. Однако в прошлых отчетах БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами отмечалось, что «члены участковых избирательных комиссий зачастую совмещали работу в комиссиях с работой в махаллинских комитетах либо являлись сотрудниками учреждений, при которых были организованы избирательные участки. Во многих случаях председателями ОИК были главы данных учреждений, а некоторые члены УИК являлись также их подчиненными. Такая ситуация потенциально подавляет инакомыслие и ставит под сомнение способность членов УИК принимать независимые решения».²⁹ Положения проекта Избирательного кодекса не устраняют вышеописанных недостатков и в недостаточной степени обеспечивают беспристрастность комиссий низшего уровня.³⁰

39. В отношении администрирования выборов в целом Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах гласит, что «лишь транспарентность, беспристрастность и независимость от политически мотивированного манипулирования обеспечат надлежащее управление избирательным процессом [...]».³¹ Это подразумевает, на всех уровнях администрации выборов, наличие метода назначения членов избирательной комиссии, распределение обязанностей между ними и процесс принятия решений, другими словами функционирование избирательных комиссий. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют усовершенствовать требования к назначению членов избирательных комиссий на всех уровнях, чтобы наилучшим образом защитить их независимость и беспристрастность.** Например, можно предусмотреть меры, предотвращающие потенциальный конфликт интересов, когда иерархические трудовые отношения воспроизводятся в составе УИК.

40. Проект Избирательного кодекса выиграет, если в него будут внесены четкие правила в отношении освобождения от должности или прекращения мандата тех членов избирательных комиссий, чьи близкие родственники зарегистрированы в качестве кандидатов.³²

41. Согласно Статье 59(1) и (4), избирательная комиссия может решить изменить состав комиссий низшего уровня для повторных выборов. Цель и критерии данного

²⁹ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о досрочных президентских выборах 4 декабря 2016 года, стр. 8.

³⁰ См. параграф 20 Замечания общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека к Статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, руководство II.3.1.b и параграф 71 Пояснительного доклада.

³¹ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, параграф 68 Пояснительного доклада.

³² См., в частности, Статью 11.5 проекта Избирательного кодекса.

решения остаются неясными и подвергают сомнению независимость администрирующего органа.

42. В качестве положительного момента необходимо отметить, что проект Избирательного кодекса включает в себя ряд положений, направленных на обеспечение открытости, прозрачности, доступности и коллегиальности деятельности избирательных комиссий. Статья 8 обязывает комиссии подготавливать и осуществлять выборы открытым и прозрачным способом, в том числе путем проведения сессий, открытых для посещения международными наблюдателями, представителями политических партий, средств массовой информации, а также путем опубликования решений и информирования о своей деятельности. Статья 14 требует, чтобы ЦИК публиковала свои постановления и решения на веб-сайте ЦИК в день их принятия. Эти принципы заслуживают внимания, и их применение на практике потребует усилий.

Е. Активное избирательное право

1. Права голоса

43. Правом голоса наделены все граждане Узбекистана, достигшие ко дню выборов 18-летнего возраста. Избиратели, признанные психически недееспособными или отбывающие тюремное заключение, вне зависимости от тяжести совершенного преступления, не имеют права голоса. Сплошное ограничение избирательного права, связанное с признанием психической недееспособности или наличием судимости, не соответствует обязательствам в рамках ОБСЕ и стандартам Совета Европы, так как нарушается принцип всеобщего избирательного права.³³ Европейский суд по правам человека, например, выносил решения против государств-членов, сохраняющих подобное сплошное ограничение в своем законодательстве.³⁴ БДИПЧ ОБСЕ ранее уже рекомендовал пересмотреть данные ограничения.³⁵ **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют изъять данные необоснованные ограничения из проекта Избирательного кодекса.**

2. Регистрация избирателей

44. В своих прошлых отчетах БДИПЧ ОБСЕ выражало озабоченность по поводу качества и точности регистрации избирателей. В основном, это было связано с непоследовательностью подходов к составлению списка избирателей и отсутствием механизмов обнаружения и устранения возможных случаев многократной

³³ Руководство I.1.1.d.iii. Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах; см. также Пояснительный доклад к Кодексу надлежащей практики в избирательных вопросах об участии в выборах лиц с ограниченными возможностями ([CDL-AD\(2010\)036](#)).

³⁴ См. решения суда *Хёрст (2) против Соединенного Королевства*, 6 октября 2005 года, заявление № 74025/01; *Фродл против Австрии*, 8 апреля 2010 года, заявление № 20201/04, параграф 25; *Грины и М.Т. против Соединенного Королевства*, 23 ноября 2010 года, заявления №№ 60041/08 и 60054/08; *Скоппола против Италии* (№3) [GC], 22 мая 2012 года, заявление № 126/05; и *Анчугов и Гладков против России*, 4 июля 2013 года, заявления №№ 11157/04 и 15162/05.

³⁵ Статья 29 Конвенции ООН 2006 года о правах инвалидов требует, чтобы государства-участники «гарантировали инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими». Параграф 9.4 Сообщения № 4/2011 Комитета по правам инвалидов Конвенции (Венгрия) гласит: «лишение права голосовать на основе предполагаемого или фактического психо-социального или умственного расстройства, включая ограничения в результате индивидуальной оценки, представляет собой дискриминацию по признаку инвалидности». См. также параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, который гласит, что государства-участники «гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право», и параграф 24, который гласит, что «любое ограничение прав и свобод ... должно быть строго соразмерно предназначению ... закона». См. также параграф 14 Замечания общего порядка № 25 к Статье 25 МПГПП.

регистрации.³⁶ Кроме того, сомнения возникали и в отношении точности и управления записями избирателей, проживающих за границей.

45. Следуя прежним рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ о разработке централизованного реестра избирателей, Статья 26 проекта Избирательного кодекса предусматривает создание на базе Государственной информационной системы Единого электронного списка избирателей (ЕЭСИ). Исходя из общего описания функционала в проекте Избирательного кодекса, ЕЭСИ должен усовершенствовать и автоматизировать процессы сбора и управления данными об избирателях, а также не позволить регистрацию в день выборов. Централизованный список также мог бы облегчить процесс сбора и публикации данных о количестве и типе изменений, произошедших в списках избирателей, что и было ранее рекомендовано БДИПЧ ОБСЕ в качестве средства повышения прозрачности.

46. Предусматриваемое создание централизованного списка избирателей представляет собой положительное изменение. Тем не менее, в проекте Избирательного кодекса не приводится детального описания, какой орган будет управлять ЕЭСИ, обязанностей и взаимодействия между различными органами, как будет составляться и обновляться ЕЭСИ и как будет использоваться до и в день выборов. В ходе экспертного визита делегации сообщили, что процессы, связанные с созданием и функционированием ЕЭСИ будут детально описаны в документе, разрабатываемом Кабинетом министров. Также делегации сообщили, что УИК будут продолжать свои подворовые обходы, с тем чтобы проверить списки избирателей, а затем ошибки будут исправляться в режиме онлайн. Дополнительная процедура приветствуется, но ее будет необходимо рассмотреть в свете следующих избирательных циклов.

47. В отсутствие подробных документов в отношении предусматриваемого функционирования ЕЭСИ, полноценная оценка на данном этапе невозможна. Остается только увидеть на практике, после разработки дополнительных положений, как ЕЭСИ служит улучшению качества и точности регистрации избирателей. Не имея каких-либо предубеждений в отношении будущего постановления Кабинета министров, рекомендуется рассмотреть возможность включения более детальных положений о ЕЭСИ в проект Избирательного кодекса. Такой шаг соответствовал бы общим целям кодификации, улучшая лаконичность, целостность и стабильность законодательства.³⁷

48. Положения, касающиеся составления и обновления списков избирателей участковыми избирательными комиссиями, в большой степени остались без изменений. Избирателям предоставляется право ознакомиться с записями в списках избирателей на избирательном участке в течение 15-дневного периода до выборов или посредством Государственной информационной системы. УИК обязаны принимать решения в отношении запросов о внесении изменений в списки

³⁶ См., например, Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о досрочных президентских выборах 4 декабря 2016 года, стр. 8-9.

³⁷ Параграфы 5.7, 5.8 и 7.1 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года обязывают государства-члены гарантировать законом права человека и основные свободы, в том числе, связанные с выборами. См. также Руководство II.2 Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах. Дополнительно, Рекомендации ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов, стр. 9, подчеркивает, что «несмотря на то, что правительство свободно в выборе структуры своей законодательной базы, основным инструментом в области выборов должен быть письменный закон, а не обычай или свод административных правил. Такой инструмент является оптимальным: он дает преимущества равенства, определенности, заметности и прозрачности, а также возможность судебного толкования и пересмотра. Помимо этого, граждане получают возможность использовать средства правовой защиты».

избирателей в течение 24 часов после подачи запроса, а запросы, поданные за день до выборов или в день выборов, должны рассматриваться незамедлительно.

49. Статья 30, однако, создает параллельную процедуру для подачи запросов на изменение данных об избирателях, которая предусматривает либо подачу письменных заявлений в УИК, либо заполнение соответствующей формы на веб-сайте ЦИК. В то время как последний из способов может сделать процесс внесения изменений проще и удобнее для избирателей, наличие параллельных механизмов может привести к наложению процессов, непоследовательным решениям и ошибкам. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют избегать таких параллельных механизмов.**

50. Статья 28 проекта Избирательного кодекса предусматривает, для отдельных случаев, опубликование списков избирателей для ознакомления за два дня до выборов. Такой короткий срок не оставляет достаточного количества времени для подачи жалоб и обращений, даже если избирательная комиссия рассмотрит вопрос незамедлительно. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют увеличить данный срок.**

51. Список избирателей не обновляется для повторных выборов.³⁸ **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть данное положение, с тем чтобы избежать лишения права голоса некоторых избирателей, которые приобрели это право в период между выборами.**

F. Пассивное избирательное право

1. Независимые кандидаты

52. Проект Избирательного кодекса предоставляет право номинировать кандидатов на все виды выборов зарегистрированным политическим партиям. Возможность органов местного самоуправления номинировать кандидатов в местные советы, ранее имевшаяся в законодательстве, была упразднена. Формирование коалиций не предусмотрено.

53. Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии,³⁹ и вопреки параграфу 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года и другим международным обязательствам и стандартам, граждане не могут баллотироваться на пост в качестве независимых кандидатов.⁴⁰ В ходе экспертного визита делегации сообщили, что в рамках рабочей группы обсуждалась возможность восстановления права на самовыдвижение через инициативные группы. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют учесть в проекте Избирательного кодекса эту давнюю рекомендацию в отношении гарантий права независимых кандидатов баллотироваться на пост.**

³⁸ Статья 59(1) проекта Избирательного кодекса.

³⁹ См., например, параграф 9 Совместного заключения от 2012 года ([CDL-AD\(2012\)025](#)).

⁴⁰ Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что государства-участники ОБСЕ должны «уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Параграф 17 Замечания общего порядка № 25 к Статье 25 МПГПП Комитета ООН по правам человека также утверждает, что «право лиц быть избранными не должно подвергаться необоснованным ограничениям, связанным с требованиями о партийности кандидатов или их принадлежности к какой-либо определенной партии».

2. Требования к кандидатам

54. В проекте Избирательного кодекса сохраняются некоторые ограничения прав кандидатов, унаследованные из прежних отдельных законов. Президентом Республики Узбекистан может быть избран гражданин не моложе тридцати пяти лет, свободно владеющий государственным языком, постоянно проживающий на территории Узбекистана не менее десяти лет непосредственно перед выборами.⁴¹ Правом быть избранным в парламент обладают граждане, достигшие ко дню выборов двадцати пяти лет и постоянно проживающие на территории Республики Узбекистан не менее пяти лет.⁴² Граждане, признанные недееспособными по решению суда, судимые за преднамеренные и/или тяжкие или особо тяжкие преступления, преследуемые законом в связи с возбуждением в отношении них уголовного дела, военнослужащие и сотрудники Службы государственной безопасности, профессиональные служители религиозных организаций – применительно к президентским и парламентским выборам соответственно – не имеют права быть избранными. Аналогично, к кандидатам в депутаты местных советов применяются требования о постоянном проживании в стране в течение как минимум пяти лет и другие похожие ограничения.⁴³

55. Как ранее отмечалось БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией, ограничения, основанные на длительности проживания, недееспособности или судимости, должны, в соответствии с международными обязательствами и стандартами, принимать во внимание принцип пропорциональности.⁴⁴ Исключение тех, кому только предстоит предстать перед судом, противоречит принципу презумпции невиновности.⁴⁵ Аналогично, хотя БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия признают светскую позицию учреждений Узбекистана, представители духовенства, тем не менее, не должны быть исключены из пассивного избирательного права. Кроме того, БДИПЧ ОБСЕ уже

⁴¹ Статья 60 проекта Избирательного кодекса.

⁴² Статья 69 проекта Избирательного кодекса.

⁴³ Статья 87 проекта Избирательного кодекса.

⁴⁴ Параграф 15 Замечания общего порядка № 25 к Статье 25 МПГПП Комитета ООН по правам человека 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, происхождением или принадлежностью к политической организации». См. также параграфы 7.3, 7.5 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, Руководство I.1.1.c Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах. Дополнительно, Статья 2.b Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств гласит, 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, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств». См. также, например, решения Европейского суда по правам человека *Скоппола против Италии* (№3) [GC], 22 мая 2012 года, заявление № 126/05; *Грины и М.Т. против Соединенного Королевства*, 23 ноября 2010 года, заявления №№ 60041/08 и 60054/08; *Хёрст (2) против Соединенного Королевства*, 6 октября 2005 года, заявление № 74025/01. В данных решениях Европейский суд по правам человека отметил, что лишение заключенных избирательных прав без учета тяжести совершенного преступления и срока приговора было несоразмерным и несовместимым с правом участия в выборах. В своем решении *Кисс против Венгрии*, № 38832/06, 20 мая 2010 года, Европейский суд по правам человека отметил, что случаи лишения гражданских прав на основе юридической недееспособности «неизбирательное лишение избирательных прав без индивидуальной судебной оценки ... нельзя считать совместимым с законными основаниями для ограничения права голоса». Во многих странах кандидаты, проживающие за рубежом в предвыборный период, по-прежнему пользуются широкой общественной поддержкой и хорошо осведомлены о ситуации в стране. Например, в Эстонии из четырех постсоветских президентов только один проживал в стране в течение последнего года перед выборами.

⁴⁵ Параграф 5.19 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что «каждый считается невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону».

отмечало, что законодательных норм или практических механизмов верификации степени владения языком не существует, и это ставит под сомнение объективность и применение.⁴⁶ Особенно в отношении выборов в Законодательную палату (Олий Мажлис) и местные советы депутатов, требование о свободном владении языком противоречит принципу всеобщего избирательного права,⁴⁷ так как вопрос о том, кто может наилучшим образом представлять интересы избирателей, должны решать сами избиратели, даже если использование государственного языка в повседневной работе государственных органов является обязательным. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия повторно призывают пересмотреть требования к кандидатам и упразднить оставшиеся необоснованные ограничения пассивного избирательного права.**

56. Проект Избирательного кодекса предусматривает множество формальных требований к выдвижению кандидатов. В некоторых случаях, политические партии, зарегистрированные непосредственно до истечения срока регистрации кандидатов, могут легитимно иметь такой же или даже более высокий уровень поддержки среди избирателей, чем другие политические партии. Применяемое к ним ограничение о выдвижении кандидатов противоречит принципу всеобщего избирательного права. Требования в отношении регистрации кандидатов включают в себя обязательство представить справку от другого государственного учреждения – от Министерства Юстиции. Также имеются требования о регистрации политической партии, представлении протоколов внутренних собраний политической партии, информации о профессии, месте работы и жительства, общей информации (без уточняющих требований) о будущем кандидате в президенты страны.⁴⁸ Для регистрации кандидатов избирательные комиссии не нуждаются в данной информации, либо они могут получить такую информацию напрямую от Министерства юстиции. В любом случае, критериев для отказа в регистрации, например, в связи с профессией кандидата не существует.

57. Статья 88(6) предусматривает некоторые критерии для выбора кандидатов политическими партиями. Принцип демократии требует, чтобы политические партии были свободны в своих решениях о выдвижении кандидатов. Согласно указанной Статье, можно сделать выводы, что в компетенцию соответствующих избирательных комиссий входит оценка соответствия кандидатов данным критериям. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть проект Избирательного кодекса в части требований к выдвижению кандидатов и позволить политическим партиям принимать самостоятельные решения о своих выдвиженцах.**

3. Подписи в поддержку кандидата - сбор

58. Частью процесса регистрации для выборов национального уровня является требование к кандидатам о сборе подписей в свою поддержку. В соответствии с передовой международной практикой, кандидаты в президенты должны собрать подписи, по меньшей мере, одного процента от общего количества избирателей в стране из, по меньшей мере, восьми административно-территориальных образований.⁴⁹ Политическим партиям необходимо собрать 40,000 подписей (что составляет менее

⁴⁶ МПГПП, Статья 14(2); см. также Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о президентских выборах 29 марта 2015 года, стр. 10.

⁴⁷ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, параграф I.1.1.

⁴⁸ См. Статью 61(1), пункт 3.

⁴⁹ Статья 62 проекта Избирательного кодекса. Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, параграф I.1.3.ii. гласит, что «закон не должен требовать сбора подписей более одного процента избирателей в соответствующем округе».

одного процента от общего количества избирателей в стране) для участия в парламентских выборах.⁵⁰ Для обоих видов выборов, не более чем восемь процентов от общего числа необходимых подписей может происходить из одного территориального образования.

59. Статья 38 позволяет избирателю поддержать своей подписью более чем одну политическую партию, участвующую в выборах. Это изменение способствует плюрализму и развитию конкурентной среды, что согласуется с передовой международной практикой и принимает во внимание предыдущую рекомендацию БДИПЧ ОБСЕ.⁵¹

60. Статья 38 также предусматривает, что сведения об избирателе, ставящем в подписном листе свою подпись, по его просьбе могут вноситься лицом, осуществляющим сбор подписей. Хотя данный способ может значительно упростить процедуры, как для избирателей, так и для лиц, осуществляющих сбор подписей, без соответствующего контроля и других мер по обеспечению целостности, он может создавать возможность для манипуляции и фальсификации подписей. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют продумать дополнительные меры для обеспечения целостности процесса сбора подписей.**

4. Подписи в поддержку кандидата - верификация

61. Подписи, собранные в поддержку кандидатов, проверяются Центральной избирательной комиссией в течение семи дней. Статья 39 гласит, что ЦИК должна проверить 15 процентов от необходимого количества подписей избирателей и соответствующие сведения об избирателях, поставивших подписи в подписных листах. Данное положение также предписывает, что данная пятнадцатипроцентная выборка подписей должна содержать одинаковое количество подписей от каждого административно-территориального образования, в том числе от Республики Каракалпакстан, всех областей страны и города Ташкента. Статьи 62 и 66 предписывают, что в случае обнаружения фальсифицированных подписей, ЦИК откажет политической партии в регистрации номинированного ей кандидата.

62. Как ранее отмечалось БДИПЧ ОБСЕ, данные положения создают возможность для дисквалификации будущих кандидатов из-за ошибок и наличия в выборке недействительных подписей, даже если остальных подписей будет достаточно, чтобы выполнить требования законодательства.⁵² Более того, недостаточно детально прописано, какое количество проблематичных подписей может привести к дисквалификации кандидата. В данном отношении, Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах гласит, что «при проверке подписей следует соблюдать четкие правила [...]» и что «процесс проверки должен, в принципе, охватывать все подписи; однако после того, как будет неопровержимо установлено, что требуемое число подписей уже собрано, остальные подписи могут не проверяться».⁵³ Таким образом, в целях обеспечения равного отношения, **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы процесс верификации подписей был скорректирован таким образом, чтобы включать в себя четкие руководства и**

⁵⁰ Статья 66 проекта Избирательного кодекса.

⁵¹ Параграф 77 [Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы правового регулирования деятельности политических партий от 2010 года](#) гласит, что «в целях укрепления плюрализма и свободы объединения не следует законодательно ограничивать граждан возможностью поставить свою подпись в поддержку только одной партии».

⁵² Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о президентских выборах 29 марта 2015 года, стр. 11.

⁵³ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, параграфы I.1.3 iii. и iv.

процедуры и, в принципе, охватывать все подписи, а не только ограниченную выборку.

63. Для президентских, парламентских выборов и выборов в местные советы депутатов соответствующие избирательные комиссии обязаны «сообщать руководителям соответствующих политических партий о выявленных несоответствиях и отклонениях от требований настоящего Кодекса в представленных к регистрации документах». ⁵⁴ Однако остается неясным, о каких аспектах идет речь, будет ли партиям предоставлена возможность исправить выявленные ошибки и, если да, то в какие сроки. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют разъяснить настоящие положения.**

64. Проекту Избирательного кодекса пойдет на пользу, если в него будут внесены четкие критерии для уполномоченных избирательных комиссий в отношении отказа в регистрации кандидатов, в случае если не все ошибки были устранены. Например, если один и тот же кандидат был номинирован от более чем одного округа (будет ли он/она зарегистрирован в одном из округов); если требование гендерного баланса не соблюдается; если лишь небольшое количество подписей признано недействительными; или если кандидат не соответствует требованиям о свободном владении государственным языком. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы в проект Избирательного кодекса были включены четкие критерии отказа в регистрации кандидата.**

5. Отзыв кандидатуры

65. Согласно Статье 42 проекта Избирательного кодекса, политические партии могут отозвать выдвинутых кандидатов не позднее чем за пять дней до выборов, а сами кандидаты могут отозвать свою кандидатуру в любое время до выборов. Возможность поздней замены повышает уровень централизованного контроля партий и подрывает независимость кандидатов, которые могут зависеть от партийного руководства. Кроме того, поздние замены кандидатов могут смущать избирателей или оставлять их в неведении, оказывая влияние на их выбор. Также это может потребовать поздних процедур и внесения изменений в уже напечатанные и розданные бюллетени (например, Статья 56 гласит, что досрочное голосование начинается за десять дней до выборов). **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют скорректировать сроки отзыва кандидатов, с тем чтобы избежать замен слишком близко ко дню выборов.**

G. Избирательная кампания

66. Положения о проведении избирательной кампании включены в Главу 9 проекта Избирательного кодекса. В ней сказано, что избирательная кампания начинается в день регистрации кандидата и продолжается до дня, предшествующего выборам. Формы и методы разрешенных агитационных мероприятий узко описаны в перечне, приведенном в Статье 45. Однако, что положительно, разрешено использовать и другие, незапрещенные методы предвыборной агитации. Запрещенные формы агитации включают в себя бесплатное или льготное предоставление товаров или услуг, а также денежные выплаты. ⁵⁵

67. Положения, позволяющие кандидатам начинать агитационную кампанию с момента их регистрации соответствующими избирательными комиссиями, ведет к

⁵⁴ Проект Избирательного кодекса, статьи 62, 70 и 89 соответственно.

⁵⁵ Статья 44 проекта Избирательного кодекса.

ступенчатому началу агитационной кампании. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы для всех кандидатов кампания начиналась в один день, с тем чтобы обеспечить равные возможности агитации.**⁵⁶ Это также повысит предсказуемость для кандидатов, так как агитационная кампания требует длительной подготовки.

68. Ряд статей проекта Избирательного кодекса содержит долгожданные гарантии равенства условий агитации для всех кандидатов, в том числе и требования к избирательным комиссиям обеспечить такое равенство.⁵⁷ Кандидатам и политическим партиям предоставляется равный доступ и равное количество бесплатного эфирного времени и печатного пространства в государственных СМИ,⁵⁸ равные условия для агитации посредством частных СМИ, равные возможности и условия для беспрепятственного выпуска и распространения агитационных материалов,⁵⁹ а также равные возможности и условия организации встреч с избирателями.⁶⁰

69. В прошлых отчетах БДИПЧ ОБСЕ отмечалось, что вышеуказанные гарантии равенства не улучшают свободы и разнообразия наблюдаемых агитационных кампаний. Напротив, жесткие и ограничительные требования о равенстве порождают кампании, характеризующиеся явным однообразием форматов, посланий и материалов, а также очевидно «срежиссированным» и рутинным характером мероприятий, лишенных соревновательного духа.⁶¹ Отсутствие механизмов обеспечения четкого разделения между государством и партией привело к размытию этого различия, что противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ.⁶²

70. В данном отношении совместное Руководство БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по предупреждению и пресечению практики злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов гласит, что «правовая система должна обеспечивать эффективные механизмы запрета органам государственной власти извлекать несправедливые преимущества из своей позиции, связанной с проведением официальных общественных мероприятий для целей избирательной кампании, включая благотворительные мероприятия или же мероприятия, которые благоприятны или неблагоприятны для любой политической партии или кандидата. Более конкретно, речь идет о тех мероприятиях, которые подразумевают использование конкретного финансирования (из государственного или местного бюджета), а также институциональных ресурсов (сотрудников, автотранспорта, инфраструктур, телефонов, компьютеров и т.д.). Это не исключает того, что действующие выборные лица-кандидаты могут участвовать в выборах и в кампаниях в нерабочее время и не используя административные ресурсы».⁶³

⁵⁶ Параграф 7.6 требует, чтобы государства-участники ОБСЕ создавали для кандидатов условия, «позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

⁵⁷ Статья 9 проекта Избирательного кодекса.

⁵⁸ Статья 46 проекта Избирательного кодекса.

⁵⁹ Статья 47 проекта Избирательного кодекса.

⁶⁰ Статья 48 проекта Избирательного кодекса.

⁶¹ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о досрочных президентских выборах 4 декабря 2016 года, стр. 11-12.

⁶² Параграф 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года требует «четкого разделения между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

⁶³ Совместное Руководство БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по предупреждению и пресечению практики злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, В. 1.1, [CDL-AD\(2016\)004](#).

71. Кроме того, требование о получении разрешения на проведение общественного собрания за месяц до предполагаемого мероприятия, предписанное в отдельном законодательном акте, необоснованно ограничивает свободу собрания.⁶⁴

72. Проект Избирательного кодекса сформулирован лишь обобщенно и не регулирует напрямую вышеуказанные проблемы. Условия для истинно свободной и конкурентной агитации, основанной на равных возможностях, создаются только тогда, когда и закон, и его применение на практике стоят на защите данных принципов.

73. Желательно внести разъяснения о роли политических партий и избирательных комиссий в организации встреч кандидатов с избирателями. В то время как Статья 48 гласит, что кандидаты проводят встречи с избирателями самостоятельно, статья 20 требует, чтобы ОИК оказывали поддержку в организации таких встреч, а статья 48 предусматривает, что ОИК и УИК проинформируют избирателей о времени и месте встреч, основываясь на информации, предоставленной кандидатами. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют разъяснить, что избирательные комиссии играют лишь организационную роль, когда такая организаторская поддержка необходима для обеспечения беспрепятственной агитации.**⁶⁵

74. В отношении агитационной кампании в средствах массовой информации, статья 46 запрещает распространять ложную информацию и информацию, порочащую честь и достоинство кандидатов. Как уже ранее отмечалось БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией, данное ограничение вызывает озабоченность. Во-первых, подобные положения могут создавать почву для субъективной интерпретации. Во-вторых, их применение необоснованно ограничивает свободу выражения и препятствует здоровой и активной предвыборной кампании. Остается неясным, будет ли отменена регистрация кандидата, считающегося виновным в подобном правонарушении. Данные запреты не соответствуют международным стандартам. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть данное положение.**⁶⁶

75. Статья 46(5) предусматривает, что процедура, объем и продолжительность использования ресурсов СМИ для агитационной кампании должны быть определены соответствующей избирательной комиссией по согласованию с политическими партиями. Проект Избирательного кодекса не должен наделять избирательные комиссии правом принимать решения по таким важным вопросам без четких, прозрачных и predetermined правил. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют, чтобы проект Избирательного кодекса обеспечивал четкие, прозрачные и predetermined правила, а также ясные сроки использования медиа-ресурсов.**

⁶⁴ См. Статью 21 Постановления Кабинета министров Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему совершенствованию порядка организации и проведения массовых мероприятий» от 29 июня 2017 года. БДИПЧ ОБСЕ ранее рекомендовал заменить разрешительную процедуру простым уведомлением. См. также Совместное Руководство БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии по предупреждению и пресечению практики злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, А.2 и А.5.2.

⁶⁵ Параграф 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года требует, чтобы государства-участники обеспечили, «чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок [...]».

⁶⁶ Параграф 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года. Также Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека к Статье 19 МПГПП подтверждает решающее значение свобод мнений и их выражения для каждого свободного и демократического общества и требует, чтобы любые возможные ограничения данных свобод, были соразмерными и целесообразными (параграфы 2, 20 и 22).

Н. Финансирование избирательной кампании

76. Проект Избирательного кодекса содержит ряд положений, связанных с финансированием предвыборной кампании. Они ограничиваются изложением гарантий предоставления кандидатам государственного финансирования, описанием видов агитационных активностей, которые могут финансироваться за счет государственных средств, а также запретом на финансовую поддержку и поддержку в виде агитационных материалов из иностранных источников. Все прочие аспекты финансирования партий и предвыборной кампании прописаны в других законах и нормативно-правовых актах, в том числе в Законе «О финансировании политических партий», а также соответствующем постановлении ЦИК.

77. В предыдущих отчетах БДИПЧ ОБСЕ поднимались вопросы в отношении общих положений и финансировании предвыборной агитации. Недостаточные требования о предвыборной отчетности к кандидатам и партиям в плане опубликования своих расходов и доходов, а также к ЦИК и Счетной палате – об опубликовании их выводов, подрывают прозрачность. Как сказано в совместном Руководстве по предупреждению и пресечению практики злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, «правовая система должна обеспечивать прозрачность и подотчетность использования общественных средств и общественного имущества политическими партиями и кандидатами во время процесса выборов». ⁶⁷ **В данном отношении БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть положения о финансировании избирательной кампании в целом, с тем чтобы проект Избирательного кодекса обеспечивал прозрачность и подотчетность использования государственных средств и административных ресурсов. Оба института рекомендуют, в частности, внедрить законодательные требования о периодической, своевременной и прозрачной отчетности о доходах и расходах избирательной кампании, в том числе за день, предшествующий дню выборов. Рекомендуется также предусмотреть эффективные и пропорциональные предупредительные меры за несоблюдение таких требований.**

78. Для обеспечения должной подотчетности, прозрачности и контроля над политическими партиями и финансированием избирательной кампании, необходимо всецело рассмотреть соответствующие нормы, содержащиеся в различных законах и нормативно-правовых актах, а также обеспечить их последовательность. С положительной стороны следует отметить намерение ЦИК предложить, вслед за принятием Избирательного кодекса, поправки к Закону «О финансировании политических партий» с целью устранения выявленных недостатков. Об этом намерении ЦИК сообщила делегации.

79. Статья 95 проекта Избирательного кодекса сохранила положение из одного из кодифицируемых законодательных актов о том, что любые вклады в финансирование предвыборной кампании, которые политические партии, общественные ассоциации, предприятия и учреждения, организации и граждане желают внести, должны быть направлены в Центральную избирательную комиссию, а она, в свою очередь, использует эти средства в течение агитационного периода. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть данное положение.** ⁶⁸

⁶⁷ [CDL-AD\(2016\)004](#), А. 5.1.

⁶⁸ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о досрочных президентских выборах 4 декабря 2016 года, стр. 13. См. также параграф 170 [Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии Совета Европы правового регулирования деятельности политических партий от 2010 года](#), связанный с частными финансовыми взносами. Статья 1 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы Rec(2003)4 к государствам-членам об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и

80. В целом, **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют следовать совместному Руководству по предупреждению и пресечению практики злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов и внедрить в проект Избирательного кодекса отсутствующие ныне конкретные и четкие нормы для предотвращения возможных злоупотреблений административными ресурсами, подрывающих свободу и равенство выборов.**⁶⁹

I. Участие женщин

81. Проект Избирательного кодекса содержит приветствуемые положения, направленные на повышение участие женщин в качестве кандидатов. Например, для парламентских⁷⁰ и местных⁷¹ выборов доля женщин от общего числа кандидатов должна составлять не менее 30 процентов. Тем не менее, в мажоритарных системах правовые квоты, применяемые к кандидатам, необязательно гарантируют соответствующий уровень представленности женщин в избираемых органах.

82. Кроме того, проект Избирательного кодекса не оговаривает, какие меры должны быть приняты в случае несоблюдения правовой квоты, как и не предусматривает он каких-либо стимулов или штрафов. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют включить в закон соответствующие санкции, с тем чтобы обеспечить соответствие.** Это могут быть финансовые меры, например, сокращение или прекращение государственного финансирования, либо более жесткие меры, такие как отказ в или аннулирование регистрации списков.⁷²

83. Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии и связанная с ним Декларация об участии женщин в выборах ясно отражают данный аспект. Кодекс надлежащей практики гласит, что «Правовые нормы, устанавливающие минимальную процентную долю лиц того или иного пола среди кандидатов, не должны рассматриваться как противоречащие принципу равногo избирательного права, если они основываются на положениях конституции».⁷³ Декларация дополняет этот момент, оговаривая, что «соблюдение принципа паритетности может привести к признанию следующего:

1. Выборы на основании системы списков:

- Обязательство обеспечивать состав списков кандидатов, включающих на альтернативной основе мужчин и женщин.
- Отказ в регистрации списков, в которых не соблюдается такой альтернативный состав.

2. Выборы в одномандатных избирательных округах:

- Обязательство обеспечивать сбалансированное соотношение между женщинами и мужчинами среди кандидатов от одной партии.
- Санкции в случае несоблюдения данного обязательства».⁷⁴

избирательных кампаний гласит, что «и государство, и граждане имеют право осуществлять материальное обеспечение политических партий».

⁶⁹ [CDL-AD\(2016\)004](#), в частности, А. 1.1.

⁷⁰ Статья 68 проекта Избирательного кодекса.

⁷¹ Статья 68 проекта Избирательного кодекса.

⁷² [Рекомендации БДИПЧ ОБСЕ по анализу законодательной базы выборов](#), стр. 21.

⁷³ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, I.2.5.

⁷⁴ Участие женщин в выборах – интерпретирующая декларация ([CDL-AD\(2006\)020](#)).

84. Проект Избирательного кодекса не содержит каких-либо требований в отношении равной представленности обоих полов в избирательной администрации. В прошлом БДИПЧ ОБСЕ уже отмечало, что в целом женщины недостаточно представлены в избирательных комиссиях, и рекомендовало принять меры, направленные на укрепление их участия, особенно на руководящих должностях.⁷⁵
БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия повторяют данную рекомендацию.

85. Кроме того, в проекте Избирательного кодекса не предусмотрены требования о сборе и опубликовании дезагрегированных по полу данных, в том числе о составе избирательных комиссий, списков избирателей и кандидатов. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют внедрить такие положения в целях соответствия международным стандартам и обязательствам в рамках ОБСЕ.**⁷⁶

J. Жалобы и обращения

86. Положения проекта Избирательного кодекса, касающиеся рассмотрения жалоб и обращений, имеют относительно ограниченный охват. Статья 98 обязывает избирательные комиссии рассматривать и отвечать на связанные с выборами жалобы и обращения физических и юридических лиц в течение трех дней. На жалобы, поданные менее чем за шесть дней до выборов или в день выборов, ответ должен быть предоставлен незамедлительно. Комиссии обязаны регистрировать полученные и рассмотренные жалобы в журнале и в письменной форме оповещать заявителей о принятых решениях. Тем не менее, нет четко прописанного требования об опубликовании решений по полученным жалобам.

87. Согласно Статье 99, партии, выдвинувшие кандидатов, кандидаты и их доверенные лица, наблюдатели и избиратели имеют право обжаловать решения и действия избирательных комиссий в вышестоящей комиссии или в суде в течение 10 дней со дня принятия решения. Решения ЦИК могут быть обжалованы в Верховном суде, также в течение 10 дней. Два вопроса, вытекающих из данных положений, требуют дальнейшего рассмотрения:

88. Во-первых, данные положения внедряют систему, где жалобы могут рассматриваться как избирательными комиссиями, так и судом. Такие двойные возможности могут создать для заявителей путаницу, поиск «удобного суда», перегрузку комиссий и судов повторными претензиями, а также потенциально противоречивые решения. Высшая избирательная комиссия должна, в принципе, обладать полномочиями решать, имело ли место правонарушение, и только в случаях, когда высшая комиссия не способна этого сделать, жалоба может быть передана в суд. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют отменить возможность выбора в отношении подачи жалоб, в соответствии с международными стандартами и, в частности, с Кодексом надлежащей практики в избирательных вопросах.**⁷⁷

⁷⁵ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о парламентских выборах 21 декабря 2014 года, стр. 7.

⁷⁶ Параграф 40.13 Московского документа ОБСЕ от 1991 года обязывает государства-участников «обеспечивать сбор и анализ данных, с тем чтобы надлежащим образом оценить, взять под контроль и улучшить положение женщин». См. также Статью 7(b) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Параграф 26 Общей рекомендации 23 от 1997 года Комитета ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривает, что «государства-участники обязаны во всех случаях, когда это относится к сфере их компетенции, [...] назначать женщин на высшие руководящие должности».

⁷⁷ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, особенно II.3.3.c.

89. Во-вторых, Статья 99 обеспечивает возможность обжалования решений и действий избирательных комиссий, но не рассматривает возможные случаи бездействия и неспособности комиссий действовать в рамках своих законных обязанностей. Статья 20 перечисляет функции ОИК и обязует их рассматривать и принимать решения на жалобы в отношении решений и действий (бездействий) УИК. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют детально проработать возможность подачи жалоб, связанных с бездействием, на всех уровнях избирательной администрации. Также рекомендуется, чтобы сроки рассмотрения жалоб по поводу бездействия избирательных комиссий устанавливались как точная дата, иначе время бездействия может быть трудно определить.**

90. Далее, Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах рекомендует, чтобы сроки подачи жалоб и обращений были короткими, от трех до пяти дней.⁷⁸ Это позволило бы избежать длительных дебатов о законности избирательных процессов и результатов. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют внести соответствующие поправки в проект Избирательного кодекса.**

91. Статья 99 должна толковаться таким образом, чтобы лица, лишённые права голоса, также имели право подавать жалобы в суды, и чтобы понятие «избиратель» не лишало лиц, не внесённых в список избирателей, права на использование средств судебной защиты.

92. В прошлых отчетах БДИПЧ ОБСЕ отмечалось отсутствие положений о запросах на пересчет голосов или на признание результатов недействительными. В проекте Избирательного кодекса эти моменты не урегулированы, а значит, эффективных мер по данным ключевым аспектам избирательного процесса не обеспечено.⁷⁹ **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют скорректировать проект Избирательного кодекса таким образом, чтобы у каждого избирателя, партии, кандидата и наблюдателя была возможность подать жалобу в отношении любого аспекта избирательного процесса, в том числе и в отношении пересчета голосов и признании результатов выборов недействительными. Также необходимо установить разумные сроки для рассмотрения таких жалоб.**

К. Наблюдение за выборами

93. Проект Избирательного кодекса позволяет политическим партиям, доверенным лицам кандидатов, средствам массовой информации и наблюдателям от международных организаций и других государств наблюдать за выборами. Таким наблюдателям предоставляется доступ ко всем основным избирательным процессам до или в день выборов, право посещать сессии избирательных комиссий и получать копии итоговых протоколов. В ходе экспертного визита представители политических партий также выразили удовлетворение отменой старого ограничения, которое заключалось в том, что на одном избирательном участке мог присутствовать только один наблюдатель от партии.

⁷⁸ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, II.3.3.g.

⁷⁹ Параграф II.3.3.e. Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах гласит, что «орган по рассмотрению заявлений об обжаловании должен быть уполномочен аннулировать выборы в тех случаях, когда существует опасность, что допущенные нарушения могли повлиять на их результаты. Он должен также иметь возможность аннулировать все результаты выборов или только результаты по отдельным избирательным округам или избирательным участкам. В случае аннулирования результатов голосования в соответствующем районе должны быть организованы новые выборы».

94. Тем не менее, положения о действиях, разрешенных для наблюдателей, предусмотренные Статьей 33 и рассредоточенные по всем проекту Избирательного кодекса, не вполне ясно позволяют наблюдение за процессами, происходящими после подсчета голосов – например, за передачей результатов, обработкой итогов голосования комиссиями высшего уровня и другими пост-выборными процессами. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют более ясно прописать данные положения.**

95. Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ ОБСЕ и вопреки обязательствам в рамках ОБСЕ и передовой международной практике, проект Избирательного кодекса не предусматривает гражданского наблюдения за выборами.⁸⁰ Это ухудшает прозрачность и уменьшает доверие общественности к избирательному процессу.

96. Определенные статьи проекта Избирательного кодекса обеспечивают некоторую основу для участия гражданского общества. Например, Статья 12 обязывает ЦИК «заслушивать сообщения [...] негосударственных некоммерческих организаций по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов». Статья 13 предоставляет Председателю ЦИК полномочия приглашать представителей «общественных объединений» на сессии ЦИК. Статья 30 предоставляет право организациям гражданского общества участвовать в процессе верификации подписей. Стратегия действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан в 2017-2021 гг. ясно призывает институты, осуществляющие общественный контроль, укрепить свою роль гражданского общества и повысить свою политическую активность. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют четко прописать в проекте Избирательного кодекса возможность беспартийного гражданского наблюдения за всеми стадиями избирательного процесса.**

97. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия подчеркивают, что данные рекомендации также применимы к досрочному⁸¹ и мобильному голосованию, которые должны быть тщательно изучены, учитывая риски манипуляции.**

L. День выборов

⁸⁰ Параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года гласит, что «государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы». Руководство II. 3.2 Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах гласит, что «как национальным, так и международным наблюдателям должны быть предоставлены как можно более широкие возможности для участия в наблюдении за проведением выборов». См. также [Руководство БДИПЧ ОБСЕ для внутренних наблюдателей за выборами](#) от 2003 года и [Руководство БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами, издание шестое](#) от 2010 года. Эти документы ссылаются, в том числе, на Декларацию принципов международного наблюдения за выборами и подчеркивают значение таких принципов, как обоснование наблюдения за выборами в международном законодательстве о правах человека, долгосрочный характер выборов, необходимость установления минимальных условий для надежного наблюдения и важная роль внутренних наблюдателей за выборами (стр. 16).

⁸¹ Статья 56 проекта Избирательного кодекса.

98. Проект Избирательного кодекса содержит долгожданные положения, направленные на стимулирование участия в выборах лиц с ограниченными возможностями. Статья 49 обязывает местные власти создавать необходимые условия для того, чтобы лица с ограниченными возможностями могли голосовать на обычных избирательных участках. Статья 50 требует, чтобы избирательные участки были оснащены пандусами; однако, здесь также сказано, что такие условия нужно создавать только в тех случаях, когда в списках избирателей указаны инвалиды. Учитывая, что в Статье 27 не оговорена необходимость включать информацию об инвалидности в сведения, вносимые в списки избирателей, остается неясным, как будет осуществляться сбор подобной информации, и какой орган будет нести ответственность за ее полноту и точность. Более того, и что еще важнее, в международных стандартах подчеркивается, что право на доступ к инфраструктуре и помещениям, особенно в местах оказания общественных услуг и исполнения функций, является безусловным правом и должно быть обеспечено независимо от того, идентифицировал ли себя избиратель как пользователя инвалидного кресла.⁸² В целях обеспечения эффективной реализации на практике положений о доступности, рекомендуется внести в соответствующие статьи корректировки, отражающие вышеупомянутые аспекты. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют скорректировать соответствующие положения проекта Избирательного кодекса, с тем чтобы обеспечить эффективную практическую имплементацию положений о доступности инфраструктуры.**

99. В ходе экспертного визита некоторые собеседники с удовлетворением отметили ослабление требований к отметкам в бюллетене, предусмотренные Статьей 54 проекта Избирательного кодекса. Данное ослабление предоставляет избирателям большую гибкость в отношении символов, которые могут быть использованы для отметки своего выбора в бюллетене. Это положительное изменение. Процедуры валидации бюллетеней должны, в принципе, гарантировать, что бюллетени не будут игнорироваться всякий раз, когда намерение избирателя является ясным и недвусмысленным. В целом, как сказано в Кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах, «процедура голосования должна быть простой»⁸³.

100. Бюллетени содержат информацию о должностях, занимаемых кандидатами до выборов. Эта информация может предоставить преимущества некоторым кандидатам. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть данное положение.**

101. Статьи 57 и 91 проекта Избирательного кодекса относятся к процедурам подсчета голосов. Разбивка данных положений на две отдельные статьи ведет к некоторым повторениям и создает двусмысленность. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют пересмотреть и, по возможности, объединить данные две статьи.**

102. Статья 57 проекта Избирательного кодекса устанавливает новую практику, предусматривающую немедленную передачу итоговых протоколов УИК после завершения процедур подсчета в соответствующие ОИК «при помощи информационно-коммуникационных технологий». Хотя потенциально данное положение вносит вклад в повышение эффективности процессов обработки итогов голосования, любые нормы об использовании технологий должны сопровождаться

⁸² Параграф 25 Замечания общего порядка 2 (2014) к Конвенции о правах инвалидов гласит, что «обязательство по обеспечению доступности является безоговорочным. Государства-участники, таким образом, обязаны предоставлять доступ до получения индивидуальных запросов на вход в какое-либо место или использование какой-либо услуги».

⁸³ Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, I.3.2.i. и параграф 31.

детальной проработкой в законодательстве используемых технических решений и применяемых процедур. В частности, должны быть охвачены аспекты, связанные с закупкой, тестированием, аудитом и общественным доступом к используемым технологиям. ⁸⁴ **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия в этом отношении рекомендуют подробно изложить в проекте Избирательного кодекса процедуры, применяемые в отношении технических решений, используемых для процессов голосования, подсчета голосов и обработку итогов голосования.**

103. Положительно, проект Избирательного кодекса обязывает УИК сразу после завершения подсчета голосов вывешивать на избирательных участках итоговые протоколы для общественного ознакомления. Протоколы должны оставаться вывешенными в течение не менее 48 часов. Однако, прозрачность последующих процессов, в том числе обработки итогов голосования комиссиями высшего уровня, не обеспечивается должным образом. В отношении ОИК или, далее, в отношении ЦИК, не установлено требований о публикации результатов голосования на уровне округа и/или итоговых протоколов. Более того, проект Избирательного кодекса не требует подробной и всесторонней отчетности об окончательных результатах выборов. Статья 12 требует, чтобы ЦИК опубликовала лишь «общее число поданных голосов и число голосов, поданных за каждого кандидата». Аналогичные требования применяются в Статье 18 к областным, районным и городским избирательным комиссиям в отношении опубликования результатов выборов в местные советы.

104. Ранее БДИПЧ ОБСЕ уже рекомендовало обеспечить возможность общественного контроля в отношении таблиц ОИК с результатами выборов, а также своевременно публиковать предварительные и окончательные результаты выборов в разбивке по округам и избирательным участкам, с тем чтобы повысить прозрачность и доверие участников к результатам выборов. ⁸⁵ **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия повторяют данную рекомендацию публиковать результаты выборов в дезагрегированной форме.**

105. Кроме того, Статья 92(2) проекта Избирательного кодекса предусматривает, что «Окружная избирательная комиссия в случае обнаружения несоответствий подсчета голосов, отраженных в протоколах участковой комиссии, вправе предложить участковой избирательной комиссии на своем заседании устранить их». Данное положение неясно в плане метода, направленного на устранение несоответствий. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют уточнить метод устранения несоответствий в части предварительных результатов, представленных в ОИК, с тем чтобы предотвратить произвольное толкование.**

106. Остаются неясными последствия нарушения Статьи 94. Могут быть случаи, когда бюллетени необходимо пересчитать, а предыдущие диспуты останутся неразрешенными по истечению десятидневного срока. **БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия рекомендуют уточнить соответствующий текст.**

107. Проект Избирательного кодекса выиграет от внесения в него специальных положений о сроках проведения дополнительных выборов (например, Статья 90), в дополнение к коротким срокам для образования избирательных комиссий.

⁸⁴ См. Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах, I.3.2.iv.; см. также Доклад Венецианской комиссии о соответствии стандартам Совета Европы дистанционного и электронного голосования ([CDL-AD\(2004\)012](#)), например, параграфы 18 ff, 53 и 56. См. также [Рекомендации по анализу законодательной базы выборов](#), стр. 65-69.

⁸⁵ Итоговый отчет БДИПЧ ОБСЕ о досрочных президентских выборах 4 декабря 201 года, стр. 22.

М. Запрет на публикацию опросов общественного мнения

108. В Статье 100 проекта Избирательного кодекса сохраняется положение о запрете на опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов или других связанных с выборами исследований в течение пяти дней до выборов и в день выборов. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия ранее отмечали, что данный запрет предоставляет исполнительным органам власти широкую свободу действий и может необоснованно ограничивать свободу выражения.⁸⁶ Нет необходимости в запрете на опубликование результатов опросов на выходе (exit-polloв) после закрытия избирательных участков. В проекте Избирательного кодекса данный аспект не предусмотрен.

⁸⁶ Совместное заключение от 2012 года, параграфы 34-35.