



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

**ОЦЕНКА ЗАКОНА О ВЫБОРАХ
В ОЛИЙ МАЖЛИС**



Варшава
21 февраля 2005 года

СОДЕРЖАНИЕ

I.	<u>ВВЕДЕНИЕ</u>	1
II.	<u>ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ</u>	2
III.	<u>ОБЗОР ЗАКОНА О ВЫБОРАХ</u>	4
A.	<u>ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ</u>	4
1.	<i><u>Регистрационные требования статьи 20 для новых политических партий</u></i>	5
2.	<i><u>Ограничение права баллотироваться в статье 25</u></i>	5
3.	<i><u>Ограничение права баллотироваться в статье 31</u></i>	6
4.	<i><u>Дискриминационные регистрационные требования</u></i>	8
5.	<i><u>Ограничение права баллотироваться ввиду несправедливых процедур выдвижения</u></i>	9
6.	<i><u>Устранение неточностей в документах на регистрацию в качестве кандидата</u></i>	11
B.	<u>ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ</u>	11
1.	<i><u>Образование избирательных округов</u></i>	13
2.	<i><u>Образование избирательных участков</u></i>	14
C.	<u>ПРАВИЛА ВЫБОРОВ</u>	15
1.	<i><u>Списки избирателей</u></i>	15
2.	<i><u>Положения о порядке предвыборной агитации</u></i>	15
3.	<i><u>Финансирование выборов</u></i>	17
4.	<i><u>Порядок участия в выборах СМИ</u></i>	17
5.	<i><u>Досрочное голосование</u></i>	18
6.	<i><u>Голосование по месту пребывания</u></i>	18
7.	<i><u>Бюллетени и процедуры голосования</u></i>	19
8.	<i><u>Определение результатов выборов</u></i>	20
D.	<u>ПРОЗРАЧНОСТЬ</u>	22
E.	<u>СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ</u>	23
1.	<i><u>Отсутствие единообразной и последовательной процедуры реализации средств правовой защиты</u></i>	23
IV.	<u>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</u>	25

ОЦЕНКА ЗАКОНА О ВЫБОРАХ В ОЛИЙ МАЖЛИС

РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

21 февраля 2005 года

I. ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая оценка представляет собой обзор «Закона о выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан», принятого Парламентом 29 августа 2003 года (здесь и далее - «Закон о выборах»), а также изменений и дополнений к Закону, принятых Парламентом 27 августа и 2 декабря 2004 года, и комментарии к ним. Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) ранее уже высказывало свои замечания в отношении правовой базы для проведения выборов в Узбекистане.¹ Проведенную оценку следует рассматривать в дополнение к предыдущим замечаниям и рекомендациям, являющимся особенно значимыми ввиду того, что многие из них основаны на непосредственных наблюдениях и в совокупности с предлагаемой оценкой письменного текста Закона о выборах составляют подробный обзор правовой базы для выборов в Узбекистане.

Эта оценка предлагается с целью оказания содействия властям Узбекистана в решении поставленной ими задачи по выработке надежной правовой базы для проведения демократических выборов. Тем не менее, степень положительного воздействия любых законодательных изменений будет в конечном итоге зависеть от соизмеримой политической воли, которую должны проявить, прежде всего, государственные институты и официальные лица, ответственные за исполнение и соблюдение закона.

Оценка была проведена на основании неофициального перевода Закона о выборах на английский язык, включающего 65 статей на 20 страницах текста, выполненного для БДИПЧ/ОБСЕ. На любой юридический обзор, основанный на переведенных законах, могут повлиять вопросы правильности истолкования, вызванные переводом. Закон можно оценивать только по дословно переведенному тексту, предоставленному для обзора.

Следует отметить, что в ряде случаев в оценке содержатся ссылки на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), а также Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП). Несмотря на то, что первый документ не обладает обязательной силой для Узбекистана, он

¹ См. Отчет Миссии БДИПЧ по оценке потребностей накануне выборов в Законодательную палату Узбекистана, 20 - 22 сентября 2004 г., опубликованный 13 октября 2004 г.; Анализ и рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ в отношении избирательного законодательства Республики Узбекистан от 30 июня 1999 г.; Отчет Миссии БДИПЧ по оценке потребностей накануне Парламентских выборов в Узбекистане 5 декабря 1999 г.; Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по ограниченной оценке выборов депутатов в Олий Мажлис Республики Узбекистан 5 и 19 декабря 1999 г., опубликованный 28 апреля 2000 г.

выступает в качестве ориентира для приемлемых с правовой точки зрения международных стандартов.

БДИПЧ/ОБСЕ выражает свою признательность Министерству иностранных дел и Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан за сотрудничество в рамках данного проекта. Глубокой благодарности заслуживает также поддержка, оказанная Центром ОБСЕ в Ташкенте.

II. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Оценка Закона о выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан, проведенная БДИПЧ/ОБСЕ, предлагается властям, а также политическим партиям и гражданскому обществу Республики Узбекистан для оказания поддержки в улучшении правовой базы для проведения демократических выборов и приведении закона в более тесное соответствие с обязательствами по ОБСЕ и другими международными стандартами проведения демократических выборов.

Несмотря на внесение некоторых положительных изменений, Закон о выборах нуждается в существенной доработке для приведения его в соответствие с обязательствами по ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов.

БДИПЧ/ОБСЕ констатирует некоторые улучшения, внесенные в Закон о выборах, в том числе:

- лишение хокимов (глав местной исполнительной власти) права выдвигать кандидатов в члены парламента;
- введение 30-процентной квоты для женщин в партийных списках кандидатов в парламент;
- упразднение возможности проголосовать «против всех»;
- включение положений, частично разъясняющих процедуры проверки подписей, отданных в поддержку выдвинутых политическими партиями и независимых кандидатов в члены парламента.

Кроме того, новый закон «О финансировании политических партий» разрешает гражданам и юридическим лицам осуществлять пожертвования - а государству выделять из бюджета средства - политическим партиям, хотя для финансирования мероприятий в ходе предвыборной кампании могут использоваться только государственные средства.

Тем не менее, ряд положений Закона о выборах противоречит обязательствам по ОБСЕ, содержащимся в Копенгагенском документе 1990 года, и другим международным стандартам демократических выборов, включая ограничение прав(а):

- на **свободу самовыражения, собраний и объединений**, что минимизирует возможности для плюралистической, активной и интенсивной предвыборной кампании;

- **быть избранным** при осуждении за *любое* преступление или при непогашенной «судимости» за *любое* преступление, налагая, таким образом, непропорциональные санкции;
- на **осуществление избранным кандидатом своего мандата**, создавая возможность досрочного прекращения его или ее полномочий;
- на **равное отношение** к кандидатам, выдвинутым политическими партиями и кандидатам, выдвинутым инициативными группами граждан; и
- на **беспрепятственный доступ местных непартийных наблюдателей** ко всем этапам избирательного процесса.

Следует также обратить серьезное внимание на следующие вопросы, ориентируясь на сложившуюся передовую практику, для повышения прозрачности, подотчетности и общего доверия к избирательному процессу в Узбекистане, в том числе:

- **Состав избирательных комиссий:** весомое и поощряемое участие представителей политических партий в качестве членов избирательных комиссий повысит прозрачность.
- **Регистрация кандидатов:** смягчение условий регистрации партий и кандидатов повысит плюрализм и конкуренцию. Это касается необходимости для партии начинать процедуру регистрации за примерно целых восемь месяцев до выборов, что является неприемлемо долгим периодом времени. Аналогичным образом необходимость двухэтапной регистрации кандидатов усложняет весь процесс безо всякой надобности.
- **Подписи в поддержку кандидатов от инициативных групп:** смягчение условий для участия таких кандидатов повысит плюрализм и конкуренцию. Это касается необходимости сократить число необходимых подписей до не более чем одного процента от числа зарегистрированных избирателей, снять требование географической пропорциональности и уменьшить требуемое количество членов инициативной группы.
- **Проверка подписей в поддержку партий и кандидатов:** проверка всех подписей последовательным и прозрачным образом сведет к минимуму возможность применения непропорциональных санкций.
- **Либерализация правил ведения агитации:** встречи кандидатов с избирателями должны проводиться безо всякого вмешательства со стороны участковых избирательных комиссий, и любые ограничения, такие как разрешение встреч только в помещении, должны быть сняты, чтобы способствовать активной и интенсивной агитации, крайне необходимой для предвыборной кампании в условиях демократии.
- **Процедуры обжалования и подачи апелляций:** необходимо установить эффективную и единообразную процедуру подачи жалоб и апелляций по защите избирательных прав. Это касается необходимости гарантированной законом последовательности при принятии решений с отведением четких ролей избирательным комиссиям каждого из уровней и судам каждого из уровней, вместо того, чтобы просто разрешать обжалование в «вышестоящей избирательной комиссии *или* суде».

БДИПЧ/ОБСЕ выражает свою готовность сотрудничать с властями, политическими партиями и гражданским обществом Республики Узбекистан в поддержке их усилий по приведению избирательного законодательства в соответствие с обязательствами по

ОБСЕ, другими международными стандартами и сложившейся передовой практикой проведения демократических выборов.

III. ОБЗОР ЗАКОНА О ВЫБОРАХ

Обзор Закона о выборах представлен по пяти общим темам, порядок которых не соответствует очередности следования статей в законе. Эти пять тем следующие:

- Право баллотироваться,
- Избирательные комиссии,
- Правила выборов,
- Прозрачность и
- Средства правовой защиты.²

Данный подход облегчает проведение оценки Закона о выборах на предмет его соответствия обязательствам по ОБСЕ и другим международным стандартам демократических выборов.

A. ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ

Один из всеобщих принципов соблюдения прав человека заключается в том, что каждый гражданин имеет право на недискриминационной основе и без неоправданных ограничений:

- (1) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- (2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- (3) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.³

Закон о выборах не в полной мере отвечает данному основному принципу ввиду того, что содержит ряд положений, которые ограничивают возможность граждан принимать участие в представительном правлении, выдвигая свою кандидатуру на государственный пост.

² В разделе «*Право баллотироваться*» рассматриваются положения закона, которые «открывают и/или закрывают дверь» перед гражданами, желающими воспользоваться возможностью участия в представительном правлении, баллотировавшись в качестве кандидата на государственный пост; в разделе «*Избирательные комиссии*» рассматриваются положения, регламентирующие деятельность избирательных комиссий, ответственных за проведение избирательных процедур; в разделе «*Правила выборов*» рассматриваются все аспекты избирательной кампании, включая участие СМИ, голосование, подсчет бюллетеней, подведение итогов и объявление победителей; в разделе «*Прозрачность*» рассматривается, какие механизмы установлены для обеспечения того, чтобы избирательные процедуры были открытыми для всеобщего изучения с той целью, чтобы уважалось волеизъявление народа, а результаты выборов были подлинными; в разделе «*Средства правовой защиты*» рассматривается, какие механизмы установлены для обеспечения того, чтобы граждане, кандидаты и политические партии могли получать эффективную правовую помощь в случае нарушения их законных прав.

³ См., например, статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

1. Регистрационные требования статьи 20 для новых политических партий

Статьей 20 Закона о выборах предусмотрено, что политические партии, желающие участвовать в выборах, должны быть зарегистрированы в Министерстве юстиции не позднее, чем за шесть месяцев до выборов. Как ранее отмечалось БДИПЧ/ОБСЕ, соответствующий закон, регламентирующий деятельность политических партий, предоставляет Министерству юстиции два месяца для рассмотрения заявления на регистрацию политической партии. Таким образом, чтобы участвовать в выборах, новой политической партии необходимо приступить к процедуре регистрации более чем за восемь месяцев до дня выборов.⁴ Как БДИПЧ/ОБСЕ уже *рекомендовало* ранее, срок предварительной регистрации в данном требовании следует значительно сократить или даже упразднить.

2. Ограничение права баллотироваться в статье 25

Статьей 25 Закона о выборах устанавливаются некоторые непропорциональные и неоправданные ограничения права быть кандидатом. Данные ограничения противоречат обязательствам ОБСЕ и международным стандартам демократических выборов.

Первое положение статьи 25 лишает пассивного избирательного права граждан, «имеющих непогашенную либо неснятую судимость за содеянные преступления». Получается, что на значительный период времени отказывается в пассивном избирательном праве, невзирая на характер совершенного преступления.⁵ Отказ в избирательном праве в связи с осуждением за совершение *любого* преступления является непропорциональным осуществлением государственной власти.⁶ Отказ в праве баллотироваться должен иметь место лишь в том случае, если человек был признан виновным за совершение преступления такой серьезной степени тяжести, что лишение политических прав действительно соизмеримо с тяжестью совершенного преступления.

Рекомендуется внести изменения в первое положение статьи 25 с тем, чтобы отказ в праве баллотироваться происходил только в случае осуждения лица за совершение преступления такой степени тяжести, что лишение политических прав является действительно сопоставимым с тяжестью совершенного преступления. Кроме того, в законе должны быть отдельно перечислены те виды преступлений, которые считаются

⁴ См. Анализ и рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ в отношении избирательного законодательства Республики Узбекистан (от 30 июня 1999 г.), стр. 2.

⁵ Понятие «судимость» определено в Уголовном кодексе Узбекистана (УКУ). Судимость снимается в срок от двух до 10 лет после отбытия наказания в тюрьме в зависимости от вида преступления и срока тюремного заключения.

⁶ Предположительно, «неснятая» судимость означает, что человек был осужден, но еще официально не «прощен» государством за свое преступление. Данное предположение делается потому, что если «неснятая» означает, что человек еще не осужден, то данное положение недопустимым образом лишало бы политического права на основании одного только обвинения, что противоречит международно-признанной правовой норме презумпции невиновности человека. Лишение права человека является наказанием, налагаемым государством. Таким образом, человек, которому грозит такое наказание, должен считаться невиновным пока не будет доказана его вина в соответствии с законом. См. статью 11 Всеобщей декларации прав человека; статью 14(2) Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 6(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

настолько тяжкими, что требуется лишение человека одного из его основных прав – избирательного права. Лишение прав должно производиться на определенный период времени, также сопоставимый, и восстановление в политических правах должно происходить автоматически по истечении данного периода времени. Правовые барьеры на пути к кандидатскому статусу всегда должны подвергаться серьезному изучению, так как они ограничивают выбор избирателей и препятствуют кандидатам претендовать на государственные посты путем установления дисквалифицирующих условий, которые могут не иметь отношения к характеру должности. Также *рекомендуется* разъяснить понятие «неснятая судимость».

Последнее положение статьи 25 предусматривает, что граждане, являющиеся «профессиональными служителями религиозных организаций и объединений», не могут быть кандидатами. Данный запрет нарушает принципы свободы вероисповедания, права выбирать работу по своему усмотрению и недискриминационного отношения. Каждый человек имеет право на свободный выбор работы, и такой выбор не может стать основанием для отказа в праве баллотироваться.⁷ Кроме того, государства-участники ОБСЕ обязались «принимать эффективные меры по предотвращению и ликвидации дискриминации лиц или объединений на почве религии или убеждений в отношении признания, осуществления и пользования правами человека и основными свободами во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни и по обеспечению действительного равенства между верующими и неверующими».⁸ *Рекомендуется* внести изменения в статью 25 для соблюдения обязательств по ОБСЕ и международных стандартов по защите свободы вероисповедания, выбора места работы и недискриминационному отношению при осуществлении избирательных прав.⁹

3. Ограничение права баллотироваться в статье 31

Первое положение статьи 31 разрешает политической партии или инициативной группе избирателей «отменить» свое решение о выдвижении кандидата, если осталось не менее пяти дней до выборов. Не может существовать никаких оснований для наделения политической партии или другого выдвигающего органа полномочием аннулировать выдвижение. Если они уже приняли решение, и выдвигенец был зарегистрирован избирательной комиссией в предусмотренные законом сроки, выдвинувший орган должен принять все последствия. Члены данного органа будут иметь возможность проголосовать в день выборов за другого кандидата. Одна из причин, почему следует избегать такой возможности, заключается в том, что это создает для выдвинувших органов возможность быть подверженными внешним

⁷ См. статью 23 Всеобщей декларации прав человека; статью 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статью 1 Европейской социальной хартии; параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

⁸ Параграф 16.1 Венского документа ОБСЕ 1989 г. См. также параграф 9.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. См. принцип VII, параграф 1 Хельсинкского документа ОБСЕ 1975 г.; параграфы 13.7 и 16.1 Венского документа ОБСЕ 1989 г.; параграфы 5.9, 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.; параграф 7 Будапештского документа ОБСЕ 1994 г.; параграф 2 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 г.; статьи 2, 21 и 23 Всеобщей декларации прав человека; статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

⁹ *там же*.

воздействиям, если какие-либо силы посчитают, что тот или иной кандидат не должен был быть выдвинут. Другая существенная проблема в связи с данным положением заключается в том, что само его существование не обеспечивает лицу права участвовать в выборах в качестве независимого кандидата, так как разрешает инициативной группе избирателей «снять» независимого кандидата. После «снятия», независимый кандидат не имеет возможности участвовать в выборах. Такая возможность противоречит параграфу 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, предусматривающему, что граждане имеют право «добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». Кроме того, зарегистрированный кандидат, выдвинутый инициативной группой избирателей, поддерживается не менее чем 8 процентами зарегистрированных избирателей в соответствующем округе, и отмена его/ее регистрации будет представлять собой ограничение выбора данных избирателей.

В связи с этим *рекомендуется* внести изменения в статью 31, исключив из нее данное положение об аннулировании.

Статьей 31 также предусмотрено, что «зарегистрированные кандидаты в депутаты могут быть лишены своего статуса Центральной избирательной комиссией и в случае прекращения деятельности политической партии, выдвинувшей их кандидатами в депутаты». Во-первых, фраза «прекращение деятельности» остается неконкретной, что может привести к злоупотреблениям. Данное положение не только может привести к злоупотреблениям, но и быть применено после выборов для лишения мандата избранного кандидата, если после выборов выяснится, что политическая партия «прекратила свою деятельность» до выборов.¹⁰ Это противоречит параграфу 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, которым обеспечивается, чтобы «кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность, и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами». Несмотря на то, что статья 31 является правовым положением, данное положение не соответствует демократическим парламентским и конституционным процедурам.¹¹

Кроме того, право быть *избранным*, в том числе по одномандатному округу, принадлежит отдельно взятому кандидату, а не политической партии. *Рекомендуется*

¹⁰ Обеспокоенность в данной связи усугубляется в связи с фразой, содержащейся в статье 47 и предусматривающей, что Центральная избирательная комиссия может «признать недействительными полномочия» депутата. Это явно свидетельствует о возможности лишения мандата после выборов. Статьей 47 также допускается возможность выборов в случае «отзыва» депутата. В зависимости от конкретной редакции положения о выборах в случае отзыва депутата, возможность проведения новых выборов в данном случае может нарушать демократические принципы. В связи с этим следует внимательно изучить и рассмотреть все правовые положения о выборах в случае отзыва депутата.

¹¹ См. решение Европейского суда по правам человека от 11 июня 2002 г. по делу *Садак и другие против Турции*, заявления №№ 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 и 27101/95 (лишение мандата после выборов в результате прекращения деятельности политической партии несовместимо с самой сутью права баллотироваться на выборах и занимать парламентский пост и посягает на неограниченное усмотрение электората пользоваться свободным и всеобщим избирательным правом).

внести изменения в Закон о выборах для сохранения прав индивидуальных кандидатов. В частности, кандидат не должен вынужденно лишаться пассивного избирательного права из-за последовавшего «прекращения деятельности» политической партии, выдвинувшей данного кандидата.

4. Дискриминационные регистрационные требования

Несмотря на то, что в соответствии с изменениями и дополнениями в конституцию (Конституционный закон «О Законодательной палате Олий Мажлиса» от 12 декабря 2002 года) количество депутатов Олий Мажлиса уменьшилось с 250 до 120 человек, требования к сбору подписей в поддержку политических партий и непартийных кандидатов остались без изменений – 50000 подписей (не более 8 процентов из них в одном регионе) для партий и подписи не менее 8 процентов избирателей в соответствующем округе для непартийных кандидатов. Требование для непартийных кандидатов формулируется как процентная часть избирателей с правом голоса, вследствие чего число подписей, необходимых для регистрации, возросло более чем в 2 раза. Так как среднее количество избирателей в одном округе превышает 100000 человек, каждому «независимому» кандидату необходимо собрать более 8000 подписей (по сравнению с 4500 подписями, требовавшимися на прошлых выборах 1999 года).

Следует внести изменения в статьи 20 и 23 для соблюдения универсального принципа недискриминационного отношения к кандидатам на выборах.¹² *Рекомендуется*, чтобы требуемое согласно статье 23 количество подписей в поддержку непартийного кандидата составляло 400, что приблизительно соответствует требованию 50000 подписей от политических партий, соревнующихся во всех 120 одномандатных округах. Кроме того, следует внести изменения в статью 20 для того, чтобы разрешить политической партии выставлять кандидата по одномандатному округу, если в поддержку политической партии собрано 400 голосов избирателей в округе. Данные изменения и дополнения позволили бы региональным политическим партиям и независимым кандидатам соревноваться в тех одномандатных округах, в которых они пользуются политической поддержкой и в то же время разрешали бы партиям общенационального масштаба соревноваться во всех 120 одномандатных округах при представлении 50000 подписей или 400 подписей для каждого одномандатного округа, в котором партия желает выставить кандидата. Это бы значительно упростило процедуру регистрации путем избежания различных процедур выдвижения и регистрации, предусмотренных законом для партийных и независимых кандидатов.

Изменения и дополнения от 29 августа 2004 года дополнительно усложняют выдвижение кандидатов инициативными группами граждан, увеличивая число граждан, образующих инициативную группу, в три раза, со 100 до 300 человек. С учетом того, что ни одна из пяти зарегистрированных политических партий не позиционирует себя как оппозиционная, данное новое ограничение еще более сдерживает плюрализм и конкуренцию в ходе выборов.

¹² См. параграф 13.7 Венского документа ОБСЕ 1989 г.; параграфы 5.9, 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.; статьи 2, 21 и 23 Всеобщей декларации прав человека; статьи 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

5. Ограничение права баллотироваться ввиду несправедливых процедур выдвижения

Процедуры выдвижения кандидатов являются несправедливыми и противоречащими обязательствам по ОБСЕ и международным стандартам.

Статьями 1, 7, 44 и 45 Закона о выборах устанавливается мажоритарная избирательная система со 120 одномандатными округами. Итоги прошлых выборов, опубликованные Центральной избирательной комиссией, свидетельствуют о том, что в Узбекистане примерно 12 миллионов избирателей. Исходя из того, что всего 12 миллионов избирателей, в каждом одномандатном округе будет примерно по 100000 избирателей. Общепринятой является такая практика, когда количество необходимых подписей не превышает одного процента избирателей соответствующего округа.¹³

Если действующее предварительное условие участия в выборах политических партий будет сохранено, то *рекомендуется* внести изменения в статью 20, уменьшив цифру 50000 до более умеренного числа подписей, собираемых только в тех округах, где политическая партия намеревается выставить кандидатов.

Статьей 20 также запрещается сбор более 8 процентов из 50000 подписей у избирателей в одном административно-территориальном образовании (Республике Каракалпакстан, 12 областях, городе Ташкенте). Это также является неоправданным. Это вынуждает пользующиеся поддержкой только в определенных регионах или у определенных меньшинств политические партии, выставляющие кандидата только по одному из одномандатных округов, собирать подписи избирателей в свою поддержку за пределами данного округа. Ввиду того, что данное неоправданное требование также является дискриминационным по отношению к малочисленным политическим партиям, *рекомендуется* исключить его из закона.

Последнее положение статьи 20, предусматривающее отказ в регистрации на основании фальсификаций в подписных листах, характеризуется непропорциональностью. Можно предположить, что некоторые избиратели будут специально ставить поддельные подписи с целью аннулирования листа определенной партии. Кроме того, Законом не устанавливается ни сколько именно поддельных подписей достаточно для отказа кандидату, ни что собственно считать фальсифицированной подписью.

Процедура проверки предназначена для того, чтобы удостовериться в достаточном количестве действительных подписей, определенном как минимальный уровень поддержки избирателей. Она не предназначена для того, чтобы наказать или же признать недействительной достаточное количество подписей в поддержку, собранных у избирателей, лишь из-за того, что несколько подписей являются неподходящими. Это может привести к злоупотреблениям, когда избирательная комиссия будет стремиться выявить фальсификации с единственной целью - отказать кандидату - вместо поиска достаточного для регистрации кандидатуры числа достоверных подписей.

¹³ См., например, параграф 1.3 (ii) Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии при Совете Европы (2002 г.), стр. 25.

Одна поддельная подпись не должна приводить к признанию недействительными всех остальных подписей в подписном листе. Вместо того чтобы отказывать кандидатам по причине представления всего двух поддельных подписей, от них должно требоваться представить определенное число действительных подписей. *Рекомендуется* внести изменения в статью 20 и исключить данное положение о «фальсификации». Процедуру проверки, предоставляющую возможность избирательной комиссии или избирателю «снять» кандидатуру путем подделки всего лишь двух подписей, следует упразднить.

Кроме того, статью 20 следует расширить, дополнив более подробным изложением процедуры проверки подписей. В статье должно быть четко указано, «как» именно подпись признается действительной. *Рекомендуется* внести в статью 20 соответствующие изменения. Кроме того, процедура проверки должна быть одинаковой для подписей, проверяемых Центральной избирательной комиссией (статья 21), и подписей, проверяемых окружной избирательной комиссией (статья 23). Процедура проверки должна в принципе охватывать все подписи. Тем не менее, как только становится несомненным, что требуемое число подписей было собрано, продолжать проверять оставшиеся подписи нет необходимости.¹⁴

В статье 23 содержатся проблемные положения о выдвижении кандидатов инициативной группой граждан. Статьей 23 требуется, чтобы подписи, собранные в поддержку такого кандидата были «пропорционально распределены по каждой махалле, кишлаку или аулу». Следует избегать создания искусственных условий равномерного распределения сторонников кандидатов по одномандатному округу, ввиду того, что никаких таких условий при определении победителя на выборах не предусмотрено, а важным является только число набранных голосов. Данное положение является дискриминационным по отношению к кандидату, который может полагаться на поддержку отдельного этнического меньшинства, сконцентрированного в нескольких кишлаках в пределах одного одномандатного округа. *Рекомендуется* исключить из закона данное требование о «пропорциональном» распределении подписей, содержащееся в статье 23.

Статья 23 также ограничивает места, где можно собирать подписи. Для такого ограничения не может быть никаких оснований. Кроме того, статья 23 ограничивает количество подписей одной для каждого избирателя. Избиратель должен иметь возможность выразить свое доверие более чем одному кандидату, если он считает их достойными представлять народ и, таким образом, участвовать в выборах. Кроме того, очень сложно проконтролировать, подписал ли избиратель лист в поддержку только одного кандидата. *Рекомендуется* исключить из закона данные ограничения, содержащиеся в статье 23.

Спорным также является то, должна ли Центральная избирательная комиссия нести ответственность за принятие решений относительно регистрации в качестве кандидатов (статья 24), когда процесс регистрации настолько сильно контролируется действиями окружных избирательных комиссий (статья 23) и так как окружные избирательные комиссии утверждают текст бюллетеня (статья 13) и «обеспечивают

¹⁴ См., например, параграф 1.3 (iv) Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии при Совете Европы (2002 г.), стр. 25.

равные условия кандидатам в депутаты для участия в предвыборной кампании» (статья 13). *Рекомендуется* пересмотреть все статьи, регламентирующие процедуру регистрации кандидатов для выработки единой, понятной, последовательной и единообразной системы регистрации кандидатов, возлагающей ответственность за принятие решения по вопросу регистрации кандидатов на надлежащую избирательную комиссию. Данный пересмотр является крайне важным, особенно в свете того, что данные статьи и статья 47 могут использоваться для того, чтобы откладывать регистрацию кандидата до очень короткого периода времени накануне выборов, что, возможно, не оставит времени развернуть эффективную предвыборную кампанию или добиться надлежащей правовой защиты.

6. Устранение неточностей в документах на регистрацию в качестве кандидата

Статьей 24 Закона о выборах предусмотрено, что Центральная избирательная комиссия принимает решение относительно регистрации в семидневный срок после получения документов на регистрацию в качестве кандидата. Статья 24 обязывает ЦИК сообщать кандидатам об ошибках, допущенных в их документах «в установленном порядке», что слишком неконкретно. При этом в статье не допускается возможности устранения кандидатом или политической партией неточностей в документах. Кандидатам не должно отказываться в регистрации из-за неточностей в документах, когда эти неточности могут быть своевременно устранены. *Рекомендуется* внести изменения в статью 24 с тем, чтобы если Центральная избирательная комиссия выявляла бы неточную или неполную информацию, она бы немедленно уведомляла об этом соискателя, которому предоставлялось бы 48 часов для представления исправленной информации. Соответствующую избирательную комиссию следует обязать рассмотреть вновь поданные документы в течение 24 часов и либо зарегистрировать кандидата, либо принять мотивированное решение об отказе в регистрации. Несмотря на то, что это отсрочит начало предвыборной кампании такого кандидата, это даст кандидату возможность участвовать в выборах и не быть лишенным права баллотироваться из-за незначительного несоответствия в представленных документах.

В. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Статья 10 Закона о выборах гласит: «Центральная избирательная комиссия образуется в соответствии с Законом Республики Узбекистан "О Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан"». БДИПЧ/ОБСЕ ранее выражало обеспокоенность по поводу данного закона, отмечая, что:

Законом *предусмотрено*, что Олий Мажлис назначает председателя Центральной избирательной комиссии по представлению Президента Республики Узбекистан и также предусмотрено, чтобы ее члены были одобрены Олий Мажлисом или правящими Кенгашами по всей стране. Это означает, что все выдвигаемые кандидатуры будут подходящими для истеблишмента, и совсем не обязательно являть собой представительную группу лиц всего «политического спектра».

Очевидно, что доверие ко всему составу избирательной комиссии, процессу управления и самим выборам значительно укрепилось бы благодаря изменению процедуры назначения, которая создала бы и реальную, и воспринимаемую политическую нейтральность избирательной Комиссии.¹⁵

Вышеупомянутая обеспокоенность касается и комиссий более низких уровней, так как статьями 12 и 14 устанавливается иерархическая система их назначения, начинающаяся на самом высоком уровне с Центральной избирательной комиссии. Кроме того, статьей 16 предусмотрено, что первоначальный список имен, представляемый назначающей комиссией, составляется и «рассматривается» органами власти. Сохраняется обеспокоенность в связи с тем, что избирательные комиссии не являются плюралистическими и подвержены контролю со стороны правительственных органов.

Рекомендуется внести изменения в правовую базу с тем, чтобы существенно расширить и обеспечить представительство основных политических партий в составе всех избирательных комиссий, включая Центральную избирательную комиссию.¹⁶ Аналогичным образом следует рассмотреть и возможность включения представителей инициативных групп в состав комиссий более низких уровней. Это необходимо для обеспечения беспристрастного проведения выборов с широким представительством в соответствующих органах и укрепления доверия к избирательным процедурам и повышения их прозрачности.

Статьей 14 предусматривается *возможность* образования и упразднения участковых избирательных комиссий «в случае необходимости». Остается неясным, что будет считаться «случаем необходимости». Не ясно и то, почему такую «необходимость» невозможно предусмотреть при первоначальном образовании участковых избирательных комиссий. Данное положение может привести к изменениям в самый последний момент, которые могут лишить избирателей права голоса. *Рекомендуется* исключить из закона данное положение за отсутствием четко выраженного и оправданного обоснования.

Статьей 16 предусмотрено, что член избирательной комиссии может быть лишен полномочий «органом», который «образовал комиссию». *Рекомендуется* внести дополнения в статью 16, чтобы не допускалось лишения членом полномочий по необоснованным причинам, включая политические. По самой меньшей мере, должно предусматриваться следующее: (1) письменное уведомление члена комиссии о вменяемых ему основаниях для лишения полномочий, (2) слушание в компетентной арбитражной инстанции для возможности оспорить требование о лишении полномочий, (3) требование к голосованию, чтобы лишение полномочий принималось большим, нежели простое большинство, числом голосов и (4) право обжаловать решение о лишении полномочий в суде.

¹⁵ См. Анализ и рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ в отношении избирательного законодательства Республики Узбекистан (от 30 июня 1999 г.), стр. 4.

¹⁶ В Итоговом отчете БДИПЧ/ОБСЕ о Парламентских выборах 1999 года уже констатировалось, что «механизм назначения членом ЦИК, а также окружных и участковых избирательных комиссий должен быть пересмотрен. Состав Центральной избирательной комиссии не гарантирует нейтралитета и независимости данного органа. Основные политические силы должны быть вовлечены в проведение выборов для укрепления доверия к избирательному процессу и повышения его прозрачности».

Статьей 16 также предусмотрено, что «в случае необходимости новый член избирательной комиссии назначается в порядке, установленном настоящим Законом». Остается неясным, относится ли это к ситуации, когда один из членов освобождается от своих обязанностей или же в целом применимо в любое время. *Рекомендуется* внести соответствующие разъяснения.

Согласно статье 17, решение избирательной комиссии принимается большинством голосов. Однако, в случае разделения голосов, голос председательствующего в избирательной комиссии является решающим. Несмотря на то, что следует избегать тупиковых ситуаций, наделение председательствующего более весомым голосом фактически предоставляет право принимать решение при равенстве голосов политической партии, контролирующей процесс назначения председателя избирательной комиссии. *Рекомендуется* рассмотреть возможность применения принципа «один человек - один голос» при принятии решений избирательными комиссиями независимо от того, имеет ли место равенство голосов, для поощрения принятия решений на основе консенсуса.

В статье 16 отсутствуют требования, предъявляемые к профессиональной квалификации членов избирательных комиссий, кроме того, что члены должны быть «из числа авторитетных представителей общественности». Этого недостаточно. *Рекомендуется* внести дополнения к статье 16, установив определенные минимальные требования к квалификации, которой должен обладать член избирательной комиссии.

В Законе о выборах не устанавливается никаких прямых запретов и соответствующих санкций для предотвращения вмешательства в работу избирательных комиссий. БДИПЧ/ОБСЕ ранее отмечало, что с момента своего назначения избирательные комиссии остаются подвержены вмешательству со стороны органов исполнительной власти и местных кенгашей.¹⁷ *Рекомендуется* внести изменения в закон, запретив вмешательство правительственных органов в избирательный процесс и установить за это определенные санкции.

1. Образование избирательных округов

Статья 7 гласит, что избирательные округа «образуются Центральной избирательной комиссией по представлению Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей и города Ташкента». В статье 7 не указывается, носит ли такое представление обязательный характер для ЦИК. Это следует разъяснить в статье 7.

Согласно статье 7 избирательные округа должны быть образованы не менее чем за 75 дней до выборов. Важно, чтобы избирательные округа были образованы достаточно заблаговременно до выборов, чтобы политические партии и потенциальные кандидаты имели возможность ознакомиться с демографическими данными по округам и определить шансы на победу в отдельных округах и приступить к предварительному планированию предвыборной кампании. Срок в 75 дней является слишком коротким. *Рекомендуется* внести изменения в статью 7, чтобы все округа в обязательном

¹⁷ См. Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по ограниченной оценке выборов депутатов в Олий Мажлис Республики Узбекистан 5 и 19 декабря 1999 года (от 28 апреля 2000 г.), стр. 6.

порядке образовывались, а их границы опубликовывались не менее чем за шесть месяцев до выборов.

В статье 7 не указывается, какое отклонение допустимо в численности населения округов. В статье лишь указывается, что «норма избирателей на избирательный округ для каждого выбора устанавливается Центральной избирательной комиссией». *Рекомендуется* внести в закон дополнение, чтобы отдельно указывалось, какой процент отклонения в численности населения является допустимым и каким будет источник соответствующих данных.

Границы избирательных округов не должны изменяться перед каждыми выборами. Как правило, большинство государств изучает и вновь устанавливает границы округов каждые десять лет. Это позволяет периодически корректировать их по мере необходимости, чтобы отразить изменения в численности населения по округам. Тем не менее, следует избегать частого изменения границ избирательных округов. Электоральные манипуляции путем установления границ округов становятся проще при частом их изменении. Кроме того, вся суть одномандатных округов – ответственность депутатов перед своим электоратом и установление «связи между депутатом и избирателями» - полностью сводится на нет, когда депутаты знают, что перед каждыми выборами у них появятся новые избиратели в связи с новыми границами округов. *Рекомендуется* внести изменения в статью 7 для того, чтобы не допускалось нового образования округов между предыдущими и следующими за ними выборами и увеличить срок до нового образования округов.

2. Образование избирательных участков

Статьей 8 регламентируется порядок образования избирательных участков. Максимально допустимое число избирателей для одного избирательного участка – 3000 – является чрезмерно большим. В случае традиционно высокой явки (95 процентов на парламентских выборах 1999 года) 2800 избирателей должны будут проголосовать в течение 14 часов (голосование начинается в 6:00 и заканчивается в 20:00), т.е. 200 каждый час или 3-4 человека каждую минуту, что явно невозможно, если соблюдать все правила голосования. *Рекомендуется* значительно уменьшить число избирателей, приписываемых к одному участку для голосования, чтобы оно, к примеру, не превышало 1500 человек.

Статьей 8 разрешается образование избирательных участков в воинских частях. Это чревато проблемами по двум причинам. Во-первых, голосование военнослужащих на территории воинской части может оказывать запугивающее воздействие и влиять на выбор военнослужащих, поскольку голосование проходит не в гражданских условиях. Во-вторых, наблюдатели могут не получить доступ на территорию воинской части для осуществления наблюдения за ходом голосования. *Рекомендуется* внести изменения в статью 8, чтобы голосование не проходило на территории воинских частей, а военнослужащим предоставлялось свободное время для того, чтобы проголосовать на ближайшем участке для голосования вместе с гражданскими лицами.

Статьей 8 также предусмотрено, что «избирательные участки образуются окружными избирательными комиссиями по представлению хокимиятов областей, городов». В статье 8 не указывается, носит ли такое представление обязательный

характер для окружных избирательных комиссий. Необходимо это разъяснить в статье 8, чтобы прямо устанавливалось, что окружная избирательная комиссия образует избирательные участки, а такое представление не носит обязательного характера. Это в особенности касается положения статьи 8, согласно которому избирательные участки в воинских частях образуются «по представлению командиров частей или войсковых соединений».

С. ПРАВИЛА ВЫБОРОВ

1. Списки избирателей

Статьями 32-34 регламентируется процедура составления списков избирателей накануне выборов. В эти статьи должны быть внесены разъяснения, чтобы процесс подготовки списков излагался более подробно.

Статьей 32 предусмотрено, что участковая избирательная комиссия составляет список по избирательному участку на основании сведений, предоставленных хокимиятами районов и городов. Однако за исключением предусмотренного статьей 33 срока представления списков для всеобщего ознакомления, сроки начала и окончания данного процесса участковой избирательной комиссией не предусмотрены. Статьей 32 также не устанавливается единого формата для списков, вместо чего «фамилии избирателей указываются в списке избирателей в порядке, удобном для организации голосования». Понятие «удобного» порядка может различаться между избирательными участками, что исключительно усложняет поиск повторений в разных списках. *Рекомендуется*, чтобы фамилии перечислялись в алфавитном порядке для обеспечения единого формата, облегчающего проверку списков.

Статья 33 гласит, что списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления за 15 дней до выборов на общих участках для голосования и за 7 дней - на участках, образованных за границей, в больницах и отдаленных районах. Этого времени может быть недостаточно для всеобщего ознакомления, подачи жалоб, принятия решений по ним и внесения корректировок в списки. *Рекомендуется* внести в закон изменения, предоставив дополнительное время для всеобщего ознакомления со списками с целью их качественного улучшения.

Статьей 34 предусмотрено, что действия и решения избирательных комиссий в отношении списков избирателей могут быть обжалованы в суд «в установленном порядке». Фраза «в установленном порядке» является слишком общей. *Рекомендуется* внести в статью 34 соответствующие изменения, установив определенное количество дней, в течение которых можно обращаться с жалобами, а также фиксированный период времени, к примеру, 2 или 3 дня плюс незамедлительно в день выборов для вынесения судом соответствующих решений.

2. Положения о порядке предвыборной агитации

Статья 27 Закона о выборах создает значительные ограничения возможности ведения агитации политическими партиями, предусматривая контроль и надзор за их действиями со стороны избирательных комиссий. Так, к примеру, статья 27 гласит, что «собрания избирателей организуются участковыми избирательными комиссиями». Данные ограничения являются неоправданными и нарушают параграф 7.1

Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Правила, регламентирующие порядок ведения агитации, должны быть пересмотрены, чтобы применительно к предвыборной агитации избирательные комиссии сохранили за собой функции регламентирования, контроля и оказания содействия, нежели организационные функции.

Кроме того, статьей 27 запрещаются предвыборные программы, «направленные против суверенитета, целостности и безопасности государства, посягающие на здоровье и нравственность народа, содержащие пропаганду войны, национальной ненависти, расовой и религиозной вражды, призывы к насильственному изменению конституционного строя, к действиям, ущемляющим конституционные права и свободы граждан». Некоторые аспекты данного положения являются излишне широкими. Усмотрение посягательства на «нравственность народа», безусловно, является чисто субъективным толкованием, которое может использоваться в нарушение прав человека на свободу слова и самовыражения. Кроме того, статьей 65 предусматривается, что лицо, нарушившее любое положение закона, «несет ответственность». Данное ограничение свободы самовыражения и свободы слова препятствует ведению активной и интенсивной агитации, являющейся крайне необходимой для предвыборной кампании в условиях демократии. Вне контекста политической кампании, правительство может ограничивать свободу самовыражения, если это необходимо в интересах обеспечения охраны общественного порядка или безопасности.¹⁸ Однако в контексте политической кампании, или же когда человек пользуется своим правом на выражение политических взглядов, закон не должен налагать такое широкое ограничение на свободу слова, как содержится в статье 27. *Рекомендуется* внести изменения в статью 27 для соблюдения обязательств по ОБСЕ и международных стандартов.

Статьей 65 Закона о выборах запрещается распространение «ложных сведений о кандидате в депутаты». Данную фразу следует переформулировать, чтобы соблюдались международные стандарты и обязательства по ОБСЕ, касающиеся защиты прав на свободное самовыражение и свободу слова. «Ложь» не может быть запрещена, если только «ложь» не содержит элементы, оправдывающие ее запрет, т.е. если такая «ложь» угрожает национальной безопасности или справедливости судебных процедур. *Рекомендуется* переформулировать данный запрет в статье 65.¹⁹

БДИПЧ/ОБСЕ также обращало внимание, что:

¹⁸ См., например, статью 10(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

¹⁹ См., например, статью 10(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Статьей 10(2) за правительством признается право ограничивать свободу самовыражения «в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия». Тем не менее, в контексте политической кампании или при осуществлении лицом своего права на выражение политических взглядов, закон о защите репутации или прав других лиц *не может безгранично опираться на статью 10(2)*. См. решение Европейского суда по правам человека по делу *Оберлих против Австрии*, № 6/1990/197/257 от 23 мая 1991 г. и решение Европейского суда по правам человека по делу *Боуман против Соединенного Королевства*, № 141/1996/760/961 от 19 февраля 1998 г.

Свобода собраний ограничивается декретом от 1990 года, который разрешает проведение публичных встреч только в помещении и с предварительного разрешения властей. Во время предвыборной агитации уличные политические акции как таковые не разрешались.²⁰

Вышеуказанный декрет противоречит обязательствам по ОБСЕ и международным стандартам. *Рекомендуется* незамедлительно упразднить вышеуказанный декрет, видимо все еще остающийся в силе.

3. Финансирование выборов

Статья 64 нарушает право гражданина на свободу самовыражения и свободу объединений, запрещая гражданину «финансирование и иную материальную поддержку кандидатов в депутаты». Такой категоричный запрет является неприемлемым. Несмотря на то, что умеренное ограничение суммы, которую гражданин или политическая партия могут пожертвовать, могло бы считаться допустимым, абсолютный запрет на взносы граждан и политических партий нарушает международные стандарты и обязательства по ОБСЕ.²¹ Более того, запрет является настолько широким, что он может препятствовать активисту изготовить агитационный плакат в поддержку кандидата и вывесить такой плакат в общественном месте, так как это будет считаться «иной материальной поддержкой».²² *Рекомендуется* внести изменения в статью 64 для решения данных проблем. Предусмотренная статьей 64 возможность добровольно передавать свои средства в ЦИК является в этой связи несущественной. Следует также отметить, что законом не устанавливается формула, порядок или рекомендации между кем, когда и как ЦИК должна распределять такие переданные средства.

Настоятельно *рекомендуется* внести дополнения в закон, разрешив кандидатам и политическим партиям учреждать избирательные фонды при условии обязательного по законодательству раскрытия счетов, и разрешить кандидатам расходовать средства из своих фондов открытым и подотчетным образом.

4. Порядок участия в выборах СМИ

Статья 27 предусматривает «равное право использовать средства массовой информации в порядке, устанавливаемом Центральной избирательной комиссией». Это единственное правило, касающееся деятельности СМИ в ходе выборов, которое содержится в законе. В Законе о выборах чрезвычайно мало упоминаний о полномочиях и обязанностях СМИ в связи с освещением выборов. Разумеется, крайне важным является то, чтобы государственным средствам массовой информации было запрещено поддерживать или выступать против любого кандидата или партии.

²⁰ См. Итоговый отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по ограниченной оценке выборов депутатов в Олий Мажлис Республики Узбекистан 5 и 19 декабря 1999 года (от 28 апреля 2000 г.), стр. 8.

²¹ См. статью 2 Всеобщей декларации прав человека; статьи 22 и 24 Международного пакта о гражданских и политических правах; статьи 11 и 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; решение Европейского суда по правам человека по делу *Боуман против Соединенного Королевства* (19 февраля 1998 г.).

²² Также неясным остается, может ли, к примеру, использование помещений или ресурсов политической партии до выдвижения кандидата считаться материальной поддержкой, и, следовательно, нарушением.

Рекомендуется внести в закон дополнения в виде подробных правил, касающихся прав и обязанностей СМИ по трансляции предвыборных передач, в особенности на телевидении, для обеспечения кандидатам равных возможностей ведения агитации.

5. Досрочное голосование

Статьей 41 также допускается «досрочное голосование» до дня выборов. Статьей 41 не устанавливается какой-либо период времени, в который проходит досрочное голосование. Единственными требованиями для проведения досрочного голосования является наличие списка избирателей и избирательных листов в участковой избирательной комиссии. Использование процедуры досрочного голосования в ее настоящем виде способно расширить возможности для электоральных нарушений. Учитывая, что прозрачность имеет исключительную важность для демократических выборов, а статья 41 не содержит *никаких гарантий прозрачности досрочного голосования*, то в случае дальнейшего использования процедуры досрочного голосования *рекомендуется* принять четкий порядок ее проведения.

6. Голосование по месту пребывания

Статьей 41 также предусмотрено «голосование в месте пребывания». Как и положение о досрочном голосовании, положение о голосовании по месту пребывания не содержит подробностей данной процедуры, лишь отмечая, что «участковая избирательная комиссия поручает членам комиссии организовать голосование в месте пребывания этих избирателей». Вследствие этого за голосованием по месту пребывания невозможно вести полноценного наблюдения. Во-вторых, использование процедуры голосования по месту пребывания в ее настоящем виде лишь расширяет возможности электоральных нарушений. Этим увеличивается нагрузка на избирательные комиссии и создается существенное препятствие для проведения наблюдения. Становится существенной и нагрузка на ведущие наблюдение организации и доверенных лиц кандидатов. Учитывая, что прозрачность имеет исключительную важность для демократических выборов, а статья 41 не содержит *никаких гарантий прозрачности голосования по месту пребывания*, *рекомендуется* исключить процедуру голосования по месту пребывания из статьи 41.

Если голосование по месту пребывания будет использоваться и в дальнейшем, настоятельно *рекомендуется* внести в закон дополнения, включив ряда мер, гарантирующих необходимый уровень прозрачности и защиты от возможных нарушений, включая:²³

- четкий порядок регистрации избирателей, голосующих по месту пребывания, способы и сроки подачи соответствующих просьб;
- включение всех обратившихся с данной просьбой в выдержку из списка избирателей (прилагаемую к списку избирателей по окончании голосования по месту пребывания), в которой проголосовавшие в месте пребывания избиратели расписываются при получении бюллетеней;

²³ См., к примеру, параграф 3.2.2.1 (40) Свода рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии при Совете Европы (2002 г.), стр.34: «Использование переносных ящиков для голосования **нежелательно**, поскольку сопряжено с серьезной опасностью подтасовок. Тем не менее, если они все же используются, следует установить жесткие условия с целью недопущения нарушений».

- разрешение наблюдателям сопровождать переносной ящик для голосования;
- официальное ведение учета выданных, использованных и возвращенных на участок для голосования бюллетеней;
- фиксирование в протоколах комиссий всех уровней числа избирателей, проголосовавших по месту пребывания;
- проведение голосования по месту пребывания не менее чем двумя членами участковой избирательной комиссии, представляющими различные политические объединения.

7. Бюллетени и процедуры голосования

Весьма распространенной проблемой на многих выборах является посещение избирательных участков в день голосования посторонними лицами, в особенности представителями местных властей. В целях обеспечения независимости избирательных комиссий настоятельно *рекомендуется* внести дополнения в Закон о выборах, предусматривающие прямой запрет любому лицу находиться на избирательном участке в ходе голосования и обработки голосов, если это происходит не в соответствии с законом.

Статьей 35 предусматривается перевод бюллетеней на языки, которыми пользуется большинство населения в избирательном округе. Это положительный момент, который может активизировать участие национальных меньшинств в избирательном процессе.

Кроме того, настоятельно *рекомендуется* допускать представителей органов правопорядка на участки для голосования *только* для того, чтобы проголосовать или восстановить общественный порядок по прямой просьбе участковой избирательной комиссии. Они должны покинуть помещение для голосования, как только проголосуют или восстановят общественный порядок. Это не означает, что сотрудники милиции не могут находиться вблизи участка для голосования для их вызова с целью урегулирования любых проблем.

Статьей 38 предусмотрено, что на определенных избирательных участках «участковая избирательная комиссия может объявить голосование законченным в любое время, если проголосовали все избиратели, включенные в список». Это недопустимо ввиду того, что в статье 40 прямо допускается возможность наличия в списке ошибок, и в день выборов создается приложение к списку избирателей для тех из них, кто «по каким-либо причинам не включен в список избирателей». *Рекомендуется* исключить из закона положение о досрочном закрытии участка для голосования.

В статье 40 не указывается, какие документы приемлемы для «удостоверения личности и местожительства избирателя». *Рекомендуется*, чтобы в данной статье непосредственно перечислялись виды документов, которые могут быть использованы для удостоверения личности избирателей (и гражданских лиц, и военнослужащих) и их местожительства.

Рекомендуется внести изменение в статью 42, уточнив, что подсчет голосов начинается незамедлительно после окончания голосования, без перерыва. Также *рекомендуется* внести изменения в статьи 39 и 42, чтобы прямо оговаривалось, что все

действия, предпринимаемые участковой избирательной комиссией, включая опечатывание и вскрытие урн для голосования, производились в присутствии наблюдателей и других лиц, перечисленных в статье 6.

В статье 42 Закона о выборах ненадлежащим образом определено, какие бюллетени признаются недействительными. *Рекомендуется* внести в закон отдельную статью с подробным перечислением всех случаев, подпадающих под данную категорию.

8. Определение результатов выборов

Статьей 42 не удается обеспечить достаточную прозрачность при определении результатов выборов участковой избирательной комиссией. *Рекомендуется* внести дополнения в статью 42, включив в нее следующие минимальные требования: (1) результаты в каждом избирательном участке зачитываются вслух председателем или заместителем председателя участковой комиссии, (2) копия протокола вывешивается в помещении участка для голосования для всеобщего ознакомления не менее чем на 48 часов, и (3) в протоколе указываются достаточно подробные данные по всем бюллетеням, включая цифры каждодневной явки для досрочного голосования, соответствующие количеству выданных бюллетеней, бюллетени по голосованию в месте пребывания, испорченные бюллетени, недействительные бюллетени и неиспользованные бюллетени.

Статьей 42 не предусматривается доставка участковой избирательной комиссией всех важных материалов по выборам – бюллетеней (использованных и неиспользованных), списка избирателей, поданных жалоб – в соответствующую окружную избирательную комиссию вместе с протоколом о результатах выборов. Законом о выборах также не устанавливается срок доставки протоколов в соответствующие окружные избирательные комиссии. *Рекомендуется* внести дополнения в статью 42, чтобы прямо оговаривалось следующее:

- протокол и все важные материалы по выборам – бюллетени (использованные и неиспользованные), список избирателей, жалобы, поданные в участковую избирательную комиссию, доставляются в окружные избирательные комиссии;
- доставка поручается председателю участковой избирательной комиссии в сопровождении не менее одного члена участковой избирательной комиссии, представляющего другое политическое объединение;
- срок доставки протоколов и других материалов по выборам в окружные избирательные комиссии составляет, к примеру, 24 часа после завершения голосования.

Законом также должно быть определено, какому учреждению поручается хранение материалов по выборам после выборов и до назначения следующих выборов.

Статьей 43 регламентируется процедура определения результатов выборов окружными избирательными комиссиями. Статья 43 не обеспечивает достаточной прозрачности при установлении результатов выборов окружной избирательной комиссией. *Рекомендуется* внести дополнения в статью 43 с тем, чтобы в ней были прямо оговорены следующие минимальные требования:

- (1) заседание окружной избирательной комиссии для определения результатов является открытым и проводится в присутствии наблюдателей и иных лиц, перечисленных в статье 6;
- (2) результаты выборов по протоколу каждого избирательного участка зачитываются вслух председателем или заместителем председателя окружной избирательной комиссии;
- (3) каждому наблюдателю или лицу из перечисленных в статье 6 по соответствующей просьбе предоставляется копия протокола любого из избирательных участков;
- (4) результаты сведения итогов по протоколам избирательных участков окружной избирательной комиссией зачитываются вслух председателем или заместителем председателя;
- (5) каждому наблюдателю или лицу из перечисленных в статье 6 по соответствующей просьбе предоставляется копия протокола окружной избирательной комиссии со сводными результатами;
- (6) копия протокола окружной избирательной комиссии вывешивается в помещении окружной избирательной комиссии для всеобщего ознакомления не менее чем на 48 часов; и
- (7) в протоколе окружной избирательной комиссии указываются достаточно подробные данные по всем бюллетеням, включая бюллетени по досрочному голосованию, голосованию по месту пребывания, испорченные бюллетени, недействительные бюллетени и неиспользованные бюллетени, включая сводную таблицу с разбивкой всей информации по избирательным участкам для того, чтобы все результаты можно было проследить с самого низкого уровня до установления общих итогов.

Такая степень подробности необходима для обеспечения полной прозрачности на данном решающем этапе избирательного процесса. Это позволит наблюдателям проследить результаты выборов и установить, где конкретно имели место нарушения, если цифры были противозаконным образом изменены в ходе подведения итогов. Эта мера позволит значительно укрепить уверенность в достоверности окончательных итогов.

Статьей 44 регламентируется процедура определения окончательных результатов Центральной избирательной комиссией на основании протоколов окружных избирательных комиссий. Статья 44 не обеспечивает достаточной прозрачности при установлении итогов выборов Центральной избирательной комиссией. *Рекомендуется* внести изменения в статью 44, добавив в нее все без исключения гарантии прозрачности, рекомендованные выше для включения в статьи 42 и 43.

Также *рекомендуется* разъяснить следующее предложение в статье 44: «Избранным считается кандидат в депутаты, получивший на выборах более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании». Это предложение предполагает, что вместе с действительными бюллетенями учитываются и недействительные, так как победитель определяется на основании числа «избирателей, принявших участие в голосовании», независимо от того, оказались ли их бюллетени на самом деле действительными. Более подходящей редакцией была бы: «более половины голосов избирателей, бюллетени которых признаны действительными» или аналогичная данной.

Статьей 49 предусмотрено опубликование итогов выборов. *Рекомендуется* внести дополнения в статью 49, предусматривающие, чтобы опубликование итогов производилось в виде таблиц с разбивкой результатов по каждому избирательному участку и округу, что позволит всем заинтересованным сторонам удостовериться в результатах выборов, проследив их от участков для голосования через промежуточные уровни до уровня Центральной избирательной комиссии. В таких таблицах должно указываться число избирателей по каждому избирательному участку, проголосовавших с использованием переносных ящиков и других альтернативных процедур голосования (досрочное голосование) для выявления отдельных населенных пунктов, где доля голосов, отданных в ходе досрочного голосования, голосования по месту пребывания или путем иных альтернативных избирательных процедур является необычайно высокой, что может свидетельствовать о нарушениях.

Также *рекомендуется* обязать Центральную избирательную комиссию в намного более сжатые сроки, нежели установлены согласно статье 49, публиковать предварительные итоги. Для опубликования предварительных итогов предлагается установить срок в два дня. После чего, если потребуются какие-либо изменения или дополнения (например, возникшие в результате подачи жалоб), ЦИК была бы обязана опубликовать окончательные итоги в течение двух дней с того дня, когда итоги стали окончательными вследствие рассмотрения всех жалоб.

D. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Статьей 6 Закона о выборах предусматривается процедура наблюдения за избирательным процессом. Тем не менее, закон должен быть доработан в плане обеспечения прозрачности, ввиду того, что действующая редакция статьи 6 не является полностью удовлетворительной. БДИПЧ/ОБСЕ было проинформировано о том, что ЦИК планирует разработать и опубликовать «положения о наблюдателях», в которых будут учтены международные стандарты и требования.²⁴ Право наблюдателей «участвовать на всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов», является положительным моментом. К сожалению, наблюдатели не имеют видимой возможности присутствовать на заседаниях ЦИК, что самым существенным образом способствовало бы укреплению общественного доверия к работе органов по подготовке и проведению выборов. При этом окружные и участковые избирательные комиссии в статье 6 упоминаются.

Статья 6 не предоставляет возможность общественным объединениям выступать в качестве наблюдателей. Несмотря на то, что Закон о выборах не запрещает общественным объединениям выставлять наблюдателей, было бы более целесообразным, чтобы Закон прямо предусматривал такую возможность, согласуясь с параграфом 8 Копенгагенского документа ОБСЕ. Это вызывает сожаление, учитывая, что группы внутренних непартийных наблюдателей повышают прозрачность избирательного процесса.

Статьей 6 устанавливается ограничение по одному наблюдателю от каждой организации, политической партии или инициативной группы избирателей, которые могут «участвовать на всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов, а

²⁴ См. «Комментарии к Экспертному заключению БДИПЧ/ОБСЕ о Законе о выборах в Олий Мажлис», 9 марта 2004 г.

также в помещениях для голосования в день выборов и при подсчете голосов». Это ограничение нецелесообразно тогда, когда достаточно места для более чем одного наблюдателя от каждой организации, политической партии или инициативной группы. Наблюдатели часто выставляются в виде групп по два человека. *Рекомендуется* внести изменения в статью 6, включив в нее дополнительное положение о неприменимости данного ограничения, когда достаточно места для того, чтобы вместить группу наблюдателей в 2 человека.

Статьей 6 четко не предусмотрено, какие именно документы должны предоставляться наблюдателям. Вместо этого, в ней в общем упоминаются «копии документов о результатах выборов, заверенные соответствующей избирательной комиссией». Этого недостаточно. Законом должно быть прямо оговорено, что все наблюдатели имеют право знакомиться с документами, наблюдать за подготовкой и проведением выборов на всех уровнях, включая ЦИК, и получать копии решений, сводных результатов, протоколов и других документов, на всех уровнях *в ходе всего комплекса избирательных процедур*, включая процедуры до и после дня выборов. *Рекомендуется* внести соответствующие изменения и дополнения в статью 6.

Содержащееся в статье 6 требование, чтобы заинтересованные в наблюдении организации сообщали имена своих наблюдателей не менее чем за 15 дней до выборов, не поощряет наблюдение. Многие заинтересованные организации будут располагать именами наблюдателей только за несколько дней накануне выборов. *Рекомендуется* сократить данный срок. Законом также должна устанавливаться ускоренная процедура получения правовой помощи для ведущей наблюдение организации в случае, если избирательная комиссия отказывает такой организации в ее правах, включая право на регистрацию, или не рассматривает заявку на получение аккредитации.

Статьей 28 ограничивается число доверенных лиц кандидата в депутаты пятью. Этого числа недостаточно для избирательного округа, в котором примерно 100000 избирателей. *Рекомендуется* исключить данное ограничение из закона.

Статьями 35 и 36 Закона о выборах не установлено, кто имеет право наблюдать за изготовлением бюллетеней и присутствовать при доставке бюллетеней из типографии. Процессам изготовления и доставки бюллетеней, а также уничтожения дефектных бюллетеней, должна быть присуща такая же степень прозрачности, как и другим частям избирательного процесса. В связи с этим *рекомендуется* внести в закон дополнения, прямо оговорив открытость процесса печатания бюллетеней, доставки бюллетеней в избирательные комиссии и уничтожения дефектных бюллетеней для наблюдателей и представителей СМИ.

Е. СРЕДСТВА ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

1. Отсутствие единообразной и последовательной процедуры реализации средств правовой защиты

Статьей 18 регламентируется процедура обжалования, изложенная в трех предложениях. Этими тремя предложениями не удастся установить эффективной и единообразной процедуры защиты избирательных прав. Более того, разрешая

обжалование в «вышестоящей избирательной комиссии или суде», данная статья предоставляет подателю жалобы возможность «выискывать» ту избирательную комиссию или суд, где, как полагает податель жалобы, ему или ей удастся добиться наиболее благоприятного для себя решения. Для обеспечения единообразия и последовательности в вынесении решений, жалобы по поводу решений должны подаваться только в одну инстанцию, определенную законом. Если инстанцией, определенной законом, является избирательная комиссия, то законом должно предусматриваться право обжалования в суде по завершении административной процедуры.

Рекомендуется внести изменения в статью 18 с целью установления четкой, понятной, единой иерархической процедуры обжалования, определяющей роли избирательных комиссий каждого из уровней и судов каждого из уровней. Важно обеспечить единообразие данной процедуры, дабы податель жалобы не мог «выискывать» наиболее благоприятную инстанцию. Процедурой также должно определяться, каким органам поручается проведение разбирательства, а каким выступать в качестве органов апелляционного производства. И последнее: законом должен быть обеспечен следующий минимальный набор прав избирателей, кандидатов и политических партий:

- право на подачу жалобы в защиту избирательных прав
- право предъявлять доказательства в обоснование своей жалобы
- право на гласное рассмотрение жалобы
- право на справедливое рассмотрение жалобы
- право на вынесение решения по жалобе беспристрастной арбитражной инстанцией
- право на прозрачность процессуальных действий по рассмотрению жалобы
- право на эффективную правовую защиту
- право на неотложную правовую защиту
- право обжаловать отказ в правовой защите в апелляционном суде.²⁵

Рекомендуется дополнить статью 18, включив в нее вышеперечисленные средства правовой защиты. Также *рекомендуется* пересмотреть установленные в статье 18 сроки с учетом средств правовой защиты, подлежащих утверждению. Содержащееся в статье 18 требование о том, чтобы некоторые жалобы рассматривались «незамедлительно» может не стыковаться с некоторыми из вышеперечисленных правовых гарантий.

Статья 65 Закона о выборах предусматривает ответственность за некоторые правонарушения. Тем не менее, данная статья не содержит достаточно подробных механизмов привлечения к ответственности и обладает достаточно узкой сферой применения. *Рекомендуется*, чтобы законом устанавливались конкретные санкции за его нарушение, и назначался орган, ответственный за наложение санкций.

²⁵ См. статьи 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека; параграф 13.9 Венского документа ОБСЕ 1989 г., параграфы 5.9-5.12 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и параграфы 18-21 Московского документа ОБСЕ 1991 г.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценка Закона о выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан, проведенная БДИПЧ/ОБСЕ, предназначается властям государства, политическим партиям и гражданскому обществу Республики Узбекистан для содействия в решении поставленной ими задачи по улучшению правовой базы для проведения демократических выборов и приведении закона в более тесное соответствие с обязательствами по ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов.

БДИПЧ/ОБСЕ выражает признательность органам государственной власти и гражданскому обществу Республики Узбекистан за конструктивный диалог в ходе оценки избирательного законодательства.