



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

КОНСТИТУЦИОННЫЙ РЕФЕРЕНДУМ 30 апреля 2023 г.

Ограниченная миссия БДИПЧ по наблюдению за референдумом
Заключительный отчет



Варшава
21 декабря 2023 г.

СОДЕРЖАНИЕ

| | | |
|-------|--|----|
| I. | РЕЗЮМЕ..... | 1 |
| II. | ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ..... | 4 |
| III. | ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ | 5 |
| IV. | НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА | 8 |
| V. | СИСТЕМА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА..... | 10 |
| VI. | ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА..... | 11 |
| VII. | РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ..... | 13 |
| VIII. | АГИТАЦИОННАЯ КАМПАНИЯ..... | 15 |
| IX. | ФИНАНСИРОВАНИЕ АГИТАЦИОННОЙ КАМПАНИИ..... | 17 |
| X. | СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ..... | 18 |
| A. | СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СМИ | 18 |
| B. | НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА..... | 19 |
| C. | РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СМИ | 21 |
| XI. | УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С РЕФЕРЕНДУМОМ..... | 22 |
| XII. | ГРАЖДАНСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ..... | 23 |
| XIII. | УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ | 24 |
| XIV. | ДЕНЬ РЕФЕРЕНДУМА | 24 |
| XV. | РЕКОМЕНДАЦИИ | 27 |
| A. | ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ | 27 |
| B. | ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ | 28 |
| | ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФЕРЕНДУМА..... | 31 |
| | ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОГРАНИЧЕННОЙ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА РЕФЕРЕНДУМОМ..... | 32 |
| | О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ | 33 |

РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН
КОНСТИТУЦИОННЫЙ РЕФЕРЕНДУМ
30 апреля 2023 г.

Заключительный отчет
Ограниченной миссии БДИПЧ по наблюдению за референдумом¹

I. РЕЗЮМЕ

По приглашению властей Республики Узбекистан и на основе рекомендаций Миссии по оценке потребностей Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) развернуло Ограниченную миссию по наблюдению за конституционным референдумом (ОМНР), назначенным на 30 апреля 2023 года. ОМНР БДИПЧ оценивала соответствие процесса проведения референдума обязательствам перед ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и референдумов, а также национальному законодательству.

В Заявлении о предварительных результатах и выводах, опубликованном 1 мая, ОМНР БДИПЧ заключила, что референдум был «технически хорошо подготовлен и широко позиционировался как намерение укрепить различные права и свободы. Процесс обсуждения проекта изменений в Конституцию в целом был всеобъемлющим, однако открытые дебаты по некоторым острым вопросам и организованная оппозиция предлагаемым изменениям отсутствовали. Референдум преподносился как продолжение более широких реформ, осуществляемых в последние годы, и, тем не менее, проходил в атмосфере, лишенной подлинного политического плюрализма и конкурентности. Это выдвинуло на первый план необходимость дальнейшего поощрения альтернативных взглядов, предоставления возможностей для независимого гражданского общества и обеспечения соблюдения основных свобод, которые продолжают ущемляться. В законодательство были внесены некоторые технические усовершенствования, однако, чтобы привести его в соответствие международным нормам, нужны дополнительные усилия, направленные на адекватное регулирование ключевых аспектов процесса. Центральная избирательная комиссия эффективно реализовала свой мандат, но нейтралитет и независимость комиссий нижестоящего уровня обеспечены не были. Власти организовали обширную информационную кампанию о процедурах в день референдума и продвигали некоторые из поправок к Конституции, при этом средства массовой информации СМИ не предоставили голосующим беспристрастной и сбалансированной информации, тем самым подорвав их возможность сделать информированный выбор. На ограниченном количестве посещенных участков процесс голосования проходил спокойно, но во время голосования и подсчета голосов наблюдались различные серьезные нарушения, подрывающие целостность процесса».

Для внесения в Конституцию изменений посредством референдума явка должна достичь порогового значения в 50 процентов от всех зарегистрированных голосующих граждан и в пользу предлагаемых изменений должно быть подано простое большинство действительных голосов. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ положительно оценивали предлагаемые изменения, считая, что они укрепляют некоторые права и свободы, способствуют гендерному равенству и повышают социальные обязательства государства перед гражданами и, в том числе, перед уязвимыми группами. Процесс обсуждения предлагаемых конституционных изменений был достаточно продолжительным, но ему не хватало открытых дебатов по некоторым спорным вопросам, например, таким как продление президентского мандата и обнуление срока

¹ Английская версия данного отчета является единственным официальным документом. Неофициальные переводы доступны на узбекском и русском языках.

полномочий действующего президента. Голосование по изменениям, затрагивающим примерно две трети Конституции, происходило единым пакетом. Такой подход не позволил голосующим принимать решения в отношении каждого отдельного вопроса, что противоречит передовой международной практике.

Несмотря на некоторые улучшения, нормативно-правовая база в сфере проведения референдумов содержит ряд недостатков и не обеспечивает должного регулирования некоторых существенных аспектов процесса, в том числе таких как агитационная кампания и ее финансирование, объективное информирование избирателей, нейтральность государственной власти, сбалансированное освещение в средствах массовой информации и наблюдение со стороны гражданских наблюдателей. Недавние поправки приняли во внимание некоторые прежние рекомендации БДИПЧ, в том числе касающиеся упразднения альтернативных способов урегулирования споров и сроков рассмотрения жалоб. Тем не менее, реализация основных свобод – свободы мирных собраний, свободы ассоциации и свободы выражения мнений – продолжают чрезмерно ограничиваться законами и подзаконными нормативными актами.

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) эффективно реализовала свой мандат и соблюла все установленные законодательством сроки. На законодательном уровне ЦИК не имеет достаточных полномочий, необходимых для управления важными аспектами процесса референдума, и ее функции в существенной мере осуществляются и другими государственными учреждениями. Хотя в законодательстве определены некоторые критерии для выдвижения кандидатур в комиссии нижнего уровня, они сформулированы нечетко и не способствуют прозрачности процесса отбора. Независимость и нейтралитет комиссий нижнего уровня были подорваны участием *махаллинских комитетов*, параллельно исполняющих конфликтующие роли членов комиссий, наблюдателей и агитаторов. Тренинги, наблюдаемые ОМНР БДИПЧ, в целом были информативными. Информация для голосующих была широко доступна в различных форматах, что способствовало прозрачности. В некоторых материалах разъяснялись процедуры голосования, но продвижение поправок к Конституции и призывы к участию в референдуме наложили тень на нейтральность информации, представленной голосующим. Значительные усилия были приложены для повышения участия лиц с ограниченными возможностями в избирательном процессе.

Регистрация голосующих осуществляется пассивным способом, на основе постоянного или временного места проживания. В окончательных списках было зарегистрировано 19 722 809 человек. У голосующих граждан была возможность проверить свои регистрационные данные как онлайн, так и лично, на участках голосования. Большинство собеседников ОМНР БДИПЧ не выражали сомнений в точности и полноте списков голосующих. Однако, несмотря на давнюю рекомендацию БДИПЧ об обеспечении мер защиты против манипуляций, законодательство позволяет включать голосующих в дополнительные списки в день референдума, что не соответствует передовой международной практике. ОМНР БДИПЧ отметила частые случаи внесения голосующих в дополнительные списки в день референдума, что ухудшило эффективность мер, предпринятых для обеспечения точности списков голосующих.

Референдум проводился в среде, характеризующейся отсутствием подлинного политического плюрализма и организованной оппозиции в отношении предлагаемых изменений и самого референдума. Многие собеседники ОМНР БДИПЧ выражали озабоченность по поводу сохраняющихся ограничений свободы выражения мнений, свободы ассоциации и свободы мирных собраний. Агитация со стороны государственных чиновников и парламентских партий голосовать за вариант «да» соответствовала официальной пропаганде предлагаемых изменений со стороны правительства, стирая грань между партией и государством, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Информация, предоставленная государством, была лишена беспристрастности и сбалансированности, что ограничило

возможность голосующих сделать информированный выбор. Некоторое разнообразие информации по различным социальным вопросам было предоставлено активистами через социальные сети. Наблюдатели ОМНР БДИПЧ наблюдали повсеместное злоупотребление административным ресурсом и случаи давления на общественность с целью заставить ее участвовать в агитационных мероприятиях.

Реформы, направленные на улучшение участия женщин в общественной и политической жизни, ведутся в стране с 2016 года, и количество женщин в парламенте значительно выросло. В настоящее время женщины занимают 47 из 150 мест, две из них являются заместителями спикера. Тем не менее, в целом женщины остаются недостаточно представленными на политической арене и, в том числе, в правительстве. Только 2 из 27 министров правительства – женщины. Все главы регионов (*хокимы*) – мужчины. В администрации референдума представленность женщин была в целом хорошей, но на руководящих постах доля женщин была ниже.

Согласно законодательству, все расходы, связанные с референдумом, производятся за счет средств государственного бюджета. Вопросы частного или общественного финансирования мероприятий агитационной кампании остаются неурегулированными, кроме того, законодательство не устанавливает предельных величин для взносов или расходов. Отсутствие четко определенных правил агитации за или против предлагаемых конституционных изменений, а также отсутствие надлежащих правил отчетности и контроля над доходами и расходами агитационной кампании подорвали прозрачность процесса.

На законодательном уровне продолжают ущемляться права на свободу выражения мнений и доступ к информации, гарантированные международными соглашениями. Несколько собеседников ОМНР БДИПЧ сообщили об участившихся в преддверии референдума случаях применения чрезмерно строгих положений уголовного законодательства. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ заявляли, что как в преддверии референдума, так и в ходе агитационного периода имели место случаи вмешательства в редакционную деятельность, связанные с критическим освещением предлагаемых изменений в Конституцию. Несмотря на наличие некоторого количества критических репортажей о социальных проблемах (в основном, в онлайн СМИ), прямая критика в адрес высокопоставленных государственных чиновников отсутствует. Имеются многочисленные случаи, когда на журналистов и блоггеров оказывалось давление, принуждение удалить контент. Закон не обеспечивает равного или объективного освещения вариантов «за» и «против» предложений, выносимых на референдум. Мониторинг СМИ, проведенный ОМНР БДИПЧ, показал фактическое отсутствие освещения референдума в критическом тоне в телевизионных новостях и программах, посвященных текущим событиям.

В соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ, недавние изменения в законодательство устранили параллельные способы урегулирования связанных с референдумом споров. Как сообщили ОМНР БДИПЧ, до дня референдума в администрацию референдума, суды или правоохранительные органы жалоб не поступало. ЦИК сообщила ОМНР БДИПЧ о том, что до дня референдума она получила 308 сообщений и ответила на большинство из них, при этом 77 сообщений, находящихся вне компетенции ЦИК, было перенаправлено в уполномоченные государственные органы. В открытом доступе информации о характере этих сообщений и об ответах, предоставленных ЦИК, размещено не было, что ухудшило прозрачность.

Закон предусматривает присутствие международных наблюдателей и наблюдателей, назначенных *махаллинскими комитетами* и представителями партий. Вопреки обязательствам перед ОБСЕ и международным стандартам, организации гражданского общества не имеют права назначать наблюдателей, что снижает прозрачность процесса референдума. Несмотря на некоторые недавние положительные изменения в законодательстве, гражданские ассоциации

продолжают сталкиваться с трудностями регистрации, а также подвергаться жесткому контролю со стороны правительства, что ограничивает подлинное отделение от государства.

ОМНР БДИПЧ не осуществляла систематического или всестороннего наблюдения за ходом дня референдума, но посетила некоторое количество участков голосования. Процесс голосования проходил спокойно. Во многих наблюдаемых случаях участковые комиссии по проведению референдума не проводили надлежащей процедуры идентификации голосующих, пренебрегая важными процессуальными мерами. В многочисленных случаях наблюдатели ОМНР БДИПЧ сообщали об идентичных на вид подписях в списках голосующих и открытом злоупотреблении мобильным голосованием. В ходе подсчета голосов наблюдались признаки вброса бюллетеней, например, многочисленные идентичные подписи в списках голосующих и стопки бюллетеней в урнах для голосования. Все это подорвало целостность процесса. Подведение итогов проходило по большей части упорядочено, но недостаточно прозрачно. Объявленная явка составила 84,5 процента.

В настоящем отчете предлагается ряд рекомендаций, призванных поддержать усилия по приведению выборов в Узбекистане к более полному соответствию обязательствам перед ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам проведения демократических выборов. Приоритетные рекомендации относятся к существующей нормативно-правовой базе и практике ее применения, в частности, к возможности граждан реализовывать свои основные политические права, а также к независимости и беспристрастности избирательных комиссий, спискам голосующих, свободе СМИ и процедурам в день референдума. БДИПЧ ОБСЕ выражает готовность оказать властям содействие в дальнейшем совершенствовании избирательного процесса и реализации рекомендаций, содержащихся в настоящем и предыдущих отчетах.

II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

После официального приглашения властей Республики Узбекистан и в соответствии со своим мандатом 27 марта БДИПЧ развернуло Ограниченную миссию по наблюдению за конституционным референдумом (ОМНР), назначенным на 30 апреля. ОМНР БДИПЧ, во главе с Послом Альбертом Йонссоном, состояла из 10 экспертов в столице и 14 долгосрочных наблюдателей, распределенных по республике. Члены ОМНР БДИПЧ представляют 21 государство-участник ОБСЕ. В целях наблюдения за событиями после референдума ОМНР БДИПЧ продолжала свою работу в стране до 9 мая.

ОМНР БДИПЧ оценивала соответствие процесса проведения референдума обязательствам перед ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и референдумов, а также национальному законодательству. В соответствии со стандартной методологией БДИПЧ для ОМНР, Миссия не осуществляла систематического или всестороннего наблюдения за ходом дня референдума, но посетила ограниченное количество участков голосования. Данный Заключительный отчет является продолжением Заявления о предварительных результатах и выводах, который был представлен во время пресс-конференции 1 мая 2023 года в Ташкенте.² БДИПЧ утвердило Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 года.³

ОМНР БДИПЧ выражает благодарность властям Республики Узбекистан за приглашение наблюдать за референдумом, а также Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и Министерству иностранных дел за их содействие. Миссия признательна другим государственным

² См. предыдущие [Отчеты БДИПЧ по наблюдению за выборами в Узбекистане](#).

³ См. [Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 года](#).

учреждениям, политическим партиям и организациям гражданского общества, средствам массовой информации, представителям международного сообщества и иным собеседникам за их сотрудничество и обмен взглядами.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Узбекистан – президентская республика, в которой законодательная власть разделена между парламентом и президентом, при этом президент наделен широкими полномочиями. Президент издает обязательные для исполнения указы и постановления, назначает некоторых членов верхней палаты парламента и играет ключевую роль в назначении глав регионов (*хокимов*), членов Высшего судейского совета, Генерального прокурора, председателя Службы государственной безопасности и других высокопоставленных лиц. *Олий Мажлис* может созывать референдумы, утверждает бюджет, а после внесения в 2019 году поправок в Конституцию законодательная палата *Олий Мажлиса* отвечает за избрание премьер-министра, кандидатура которого предлагается президентом.⁴

Кроме Экологической партии Узбекистана (ЭПУ), зарегистрированной в 2019 году, с 2003 года в Узбекистане не было зарегистрировано ни одной другой партии, и политический ландшафт оставался неизменным. В результате парламентских выборов 2019 года все пять зарегистрированных политических партий оказались представленными в парламенте, при этом ни одна из них не выступала в открытой оппозиции политике и программам президента. Собеседники БДИПЧ ОБСЕ подчеркнули, что ограничительный характер правового регулирования и его применения делают формирование политических партий практически невозможным.⁵

В 2021 году Социально-демократической партии «Правда и Прогресс» и партии «Интересы народа» было отказано в регистрации по причине несоблюдения требований к сбору подписей. Активисты партии «Свободная Родина» и Демократической партии «Эрк» отказались от попыток создания партии, ссылаясь на запугивание и притеснение.⁶ 16 апреля 2023 года демократическая партия «Правда, развитие и единство», оппозиционная правительству и действующему президенту, провела учредительное собрание и начала сбор подписей для регистрации партии. 16 июня Министерство юстиции отказало данной партии в регистрации по причине недостаточного

⁴ Эти изменения были приняты парламентом. Изменения в Конституцию могут быть внесены либо путем референдума, либо путем голосования членов парламента. В последнем случае в поддержку изменений должно проголосовать большинство парламентариев, составляющее как минимум две трети членов обеих палат.

⁵ Закон «О политических партиях» 1996 года предусматривает, что для создания партии необходимо собрать не менее 20 000 подписей граждан, проживающих как минимум в восьми регионах страны. Параграф 41 [Совместных \(БДИПЧ и Венецианской комиссии\) руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий 2020 года](#) гласит, что «государство несет ответственность за обеспечение того, чтобы соответствующее общее и специальное законодательство предусматривало необходимые механизмы, которые на практике позволяют осуществлять право на свободу объединений и формировать политические партии вместе с другими. В пункте 178 указывается, что «законодательство должно избегать ограничения числа партий посредством чрезмерно обременительных требований к регистрации или выражению минимальной поддержки. Такие ограничения не только по своей сути ограничивают свободное функционирование политического плюрализма, ими можно легко манипулировать, чтобы заставить замолчать партии или кандидатов, выражающих мнения, непопулярные для власти имущих». Параграф 14 [Замечания КПЧ ООН общего порядка № 31 к МПГПП](#) гласит, что обязательство «принимать меры для обеспечения реализации признаваемых в Пакте прав является абсолютным обязательством непосредственного действия. Несоблюдение этого обязательства не может быть оправдано какими бы то ни было внутренними соображениями политического, социального, культурного или экономического характера».

⁶ После неудачных попыток создания партий Хидирназар Аллакулов (Социально-демократическая партия «Правда и прогресс» и Алексей Гаршин («Свободная Родина») сообщили ОМНР БДИПЧ, что продолжают сталкиваться с преследованиями и запугиванием.

количества собранных подписей.⁷ ОМНР БДИПЧ известно по крайней мере об одном предшествующем случае, когда в отношении активиста партии были применены санкции за политическую активность. Также ОМНР БДИПЧ сообщали о давлении и запугивании со стороны органов внутренних дел и Службы государственной безопасности в ходе агитационной кампании по референдуму.⁸ Несмотря на некоторые недавние положительные изменения в законодательстве, гражданские ассоциации сталкиваются с трудностями при регистрации, а некоторые другие организации подвергаются жесткому контролю со стороны правительства, что ограничивает подлинное отделение от государства.⁹

В целях развития подлинного политического плюрализма необходимо пересмотреть обременительные законодательные и административные процедуры регистрации политических партий и организаций гражданского общества и привести их в соответствие международным обязательствам и стандартам.

Президент Мирзиёев объявил о планах провести конституционную реформу в своей инаугурационной речи в ноябре 2021 года.¹⁰ 20 мая 2022 года члены парламента (ЧП) из Либерально-демократической партии Узбекистана (ЛДПУ) и Демократической партии «Миллий Тикланиш» (ДПУ) представили предложение по конституционным изменениям, и для фасилитации процесса была сформирована Конституционная комиссия.¹¹ Комиссия опубликовала первоначальный проект, собрала предложения от граждан и организаций, а затем представила переработанный проект на рассмотрение в Законодательную палату.¹² 10 марта 2023 года Законодательная палата единогласно утвердила проект Конституции и назначила дату проведения референдума – 30 апреля. После рассмотрения Конституционным судом решение о дате проведения референдума было утверждено Сенатом 14 марта и опубликовано 15 марта.¹³ Ни одна из партий или организаций гражданского общества не выступала против предлагаемых изменений или самого референдума.

⁷ Министерство Юстиции объявило о получении 10 777 подписей, из которых только 1 439 были признаны действительными. Законодательство в области регистрации политических партий, ранее оцененное БДИПЧ как обременительное и позволяющее произвольное применение, остается без изменений. БДИПЧ и Венецианская комиссия в своих [Совместных \(БДИПЧ и Венецианской комиссии\) руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий 2020 года](#) рекомендуют, чтобы «основания для отказа в регистрации партии были четко прописаны в законе и основаны на объективных критериях». В [Заключительных замечаниях](#) Комитета ООН по правам человека к пятому периодическому докладу Узбекистана 2020 года подчеркивается, что у Комитета сохраняется озабоченность в связи с тем, что «действующее законодательство продолжает налагать ограничения на право на свободу ассоциации, в том числе (а) в виде чрезмерных и обременительных правовых и административных требований к регистрации НПО и политических партий; (б) в виде обширного списка оснований для отказа в регистрации».

⁸ Решением Ташкентского городского суда от 24 февраля 2022 года на Вазиру Эгамбердиеву, активиста Демократической партии «Правда, развитие и единство», был наложен штраф в размере 1 350 000 узбекских сумов (1 евро равен 12 591 узбекских сумов) за проведение несанкционированного собрания с членами своей партии у себя дома. Активисты сообщили ОМНР БДИПЧ о давлении и угрозах со стороны органов внутренних дел и Службы государственной безопасности.

⁹ 4 октября 2023 года Кабинет министров принял постановление, направленное на содействие реализации проектов ОГО (Организаций гражданского общества) с иностранным финансированием.

¹⁰ Президент Шавкат Мирзиёев победил на президентских выборах 2021 года, получив 80 процентов голосов.

¹¹ Совместным решением двух палат *Олий Мажлиса* 20 мая 2022 года была сформирована Конституционная комиссия, состоящая из 47 человек, в их числе 10 женщин.

¹² Согласно информации от властей, Конституционная комиссия изначально собрала около 60 000 предложений. Затем она опубликовала первоначальный проект для обсуждения. Далее было собрано около 150 000 предложений от граждан. В дополнение к ним около 10 000 предложений появилось в ходе обсуждений с профсоюзами, университетами, *махаллинскими комитетами*, активистами и другими участниками.

¹³ 13 марта 2023 года Конституционный суд постановил, что Законодательная палата соблюла установленную законодательством процедуру об утверждении проекта Конституции и созыве референдума, и что вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, в проекте Конституции не имелось.

Конституционная реформа активно продвигалась как существенное улучшение различных прав и свобод. Некоторые собеседники выражали обеспокоенность по поводу отсутствия открытого обсуждения основных изменений, в том числе касающихся продления президентского мандата с пяти до семи лет и обнуления срока полномочий действующего президента. В первоначальном варианте изменений предполагалось отменить суверенный статус Республики Каракалпакстан и ее право на отделение. После обнародования данных предложений, призыва к демонстрации со стороны видного местного активиста и его задержания, в Нукусе, столице Республики Каракалпакстан, разгорелись масштабные протесты.¹⁴ При разгоне демонстрантов имелись жертвы.¹⁵ Президент Мирзиёев посетил Нукус, после чего поправки, касающиеся статуса Каракалпакстана, были отозваны. Судебные процессы, в результате которых были вынесены обвинительные приговоры, связанные с событиями в Каракалпакстане, состоялись в 2023 году.

Реформы, направленные на усиление участия женщин в общественной и политической жизни, продолжаются в стране с 2016 года, и количество женщин в парламенте выросло. После выборов 2014 года в составе Законодательной палаты женщины занимали 24 места, а после выборов 2019 года – 47 из 150 мест. Из 100 членов Сената 22 женщины.¹⁶ Председатель Сената и Заместитель Председателя нижней палаты парламента – женщины. Тем не менее, в целом женщины остаются недостаточно представленными на политической арене, а гендерные стереотипы продолжают существовать.¹⁷ Только 2 из 27 министров правительства и 2 из 12 членов Высшего судейского совета – женщины. Все *хокимы* регионов – мужчины.¹⁸

Рекомендуется рассмотреть возможность внедрения специальных мер, направленных на улучшение участия женщин в общественной и политической жизни страны. Дополнительные стимулы могли бы обеспечить благоприятные условия для выдвижения на выборы кандидатов женского пола. Политическим партиям рекомендуется рассмотреть пути дальнейшего улучшения гендерного баланса и включать женщин в списки кандидатов на выборные позиции.

¹⁴ 1 июля 2022 года Даулетмурат Тажимуратов был задержан и впоследствии приговорен к 16 годам лишения свободы за сговор с целью захвата власти или свержения конституционного строя, хищение путем растраты или присвоения имущества в особо крупных размерах, легализацию доходов, полученных преступным путем. 5 июня 2023 года Апелляционный суд подтвердил данный приговор.

¹⁵ Генеральный прокурор объявил, что 21 человек был убит и 274 ранены. 5 июля Верховный комиссар ООН по правам человека призвал к «независимому и прозрачному расследованию». По решению парламента 15 июля была создана Комиссия по расследованию насильственных событий, которую возглавил Омбудсмен. 31 января 2023 года 22 человека были привлечены к ответственности за организацию массовых беспорядков, сговор с целью свержения конституционного строя, а также за распространение материалов, угрожающих общественной безопасности. 5 июня во время апелляционного слушания 16-летний приговор Даулетмурата Тажимуратова был оставлен без изменений, 14 другим ответчикам срок был сокращен или изменен на ограничение свободы, 8 человек были освобождены.

¹⁶ Поправками 2023 года к Избирательному кодексу количество женщин, выдвигаемых от каждой политической партии на парламентские выборы, увеличено с 30 до не менее 40 процентов от общего количества кандидатов.

¹⁷ В своих [Заключительных замечаниях](#) к шестому периодическому докладу Узбекистана Комитет Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) выразил «обеспокоенность тем, что Конвенция не применяется напрямую в судебных разбирательствах, несмотря на существующие положения, обеспечивающие приоритет международных договоров над национальным законодательством».

¹⁸ [Исследование](#) ПРООН «Негативное влияние гендерных стереотипов и патриархальных взглядов на гендерное равенство» показало, что участие женщин в парламенте улучшилось, достигнув 32 и 25 процентов мест в Законодательной палате и Сенате соответственно. Тем не менее, представленность женщин в органах исполнительной власти (3,4%), на руководящих должностях (27%) и в предпринимательстве (25%) остается весьма низкой.

IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Узбекистан является участником основных международных инструментов в сфере проведения демократических выборов и референдумов.¹⁹ На уровне законодательных и подзаконных актов, а также на практике основные свободы – свобода мирных собраний²⁰, свобода ассоциации²¹ и свобода выражения мнений²² – продолжают ущемляться.²³ Избирательное применение норм права, обилие подзаконных нормативных актов, таких как указы и постановления, зачастую несогласованных друг с другом или другими актами законодательства, и трудность доступа к таким подзаконным актам подрывают правовую определенность. Большинство действующих организаций гражданского общества – это организации, за которыми стоит правительство. По мнению некоторых собеседников ОМНР БДИПЧ, некоторые принятые недавно подзаконные нормативные акты, требующие содействия государственных административных органов для реализации проектов с иностранным финансированием, создают возможные дополнительные препятствия для организаций гражданского общества, в том числе для их участия в демократических и избирательных процессах.²⁴ Более того, законом запрещены и наказуемы незарегистрированные объединения граждан. Международные стандарты предписывают, что

¹⁹ В это число входят [Международный пакт о гражданских и политических правах \(МПГПП\) 1966 года](#), [Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года \(CEDAW\)](#), [Конвенция ООН против коррупции 2003 года](#), и [Конвенция о правах инвалидов \(КПИ\)](#), ратифицированная Узбекистаном в июне 2021 года.

²⁰ Проведение собраний, не связанных с агитационной кампанией, продолжает ограничиваться требованиями о получении разрешений. [Постановление Кабинета министров № 205 от 29 июля 2014 года](#) требует получения разрешения на организацию массовых мероприятий. Повторное нарушение порядка организации массовых мероприятий влечет за собой уголовную ответственность и наказуемо лишением свободы на срок до трех лет. Параграф 36 [Руководящих принципов БДИПЧ и Венецианской комиссии по свободе мирных собраний 2020 года](#) гласит, что «такие правонарушения, как непредставление предварительного уведомления о собрании или несоблюдение маршрута, времени и места, установленных для собрания, не должны наказываться тюремным заключением или крупными штрафами».

²¹ [Закон «О неправительственных организациях» 1999 года](#) дополнен многочисленными указами и постановлениями, регулирующими их деятельность и финансирование. Среди них, [Постановление Кабинета министров № 858 от 9 октября 2019 года](#) и [Постановление Кабинета министров № 328 от 13 июня 2022 года](#). Статья 6 [Закона "О политических партиях" 1996 года](#) предусматривает, что для создания партии необходимо собрать 20 000 подписей граждан, проживающих как минимум в восьми регионах страны. Данное требование можно рассматривать как ограничительное, особенно для объединений местного значения. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ заявили, что из-за ограничительного характера законодательства большинство действующих организаций создано правительством.

²² Положения Уголовного кодекса по таким правонарушениям, как терроризм, религиозный экстремизм, публичное оскорбление или клевета в адрес президента сформулированы нечетко, что потенциально может привести к злоупотреблениям против политического инакомыслия. В 2021 году уголовное преследование за клевету и публичное оскорбление президента было распространено также и на онлайн СМИ и социальные сети. Аналогичным образом стали рассматриваться и публичные призывы через интернет к «массовым беспорядкам». Это привело к ужесточению ограничений на высказывания в интернете. Кроме того, новая редакция Кодекса об административной ответственности предусматривает правонарушение, заключающееся в публикации в интернете заявлений, призывающих людей к нарушению закона, угрожающих общественному порядку или проявляющих «неуважение» к государству. Такие правонарушения влекут за собой крупные штрафы.

²³ См. [Заключительные замечания](#) Комитета ООН по правам человека к пятому периодическому докладу Узбекистана 2020 года, в частности параграфы 20, 44, 46, 48 и 50, где дается оценка законодательных ограничений основных свобод. Параграф 25 [Замечания КПЧ ООН общего порядка № 25 к МПГПП](#) гласит следующее: «Для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в статье 25, [...] необходимы полное осуществление и соблюдение прав, гарантированных в статьях 19, 21 и 22 Пакта, включая свободу заниматься политической деятельностью как лично, так и в составе политических партий и других организаций, свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений».

²⁴ Постановление Кабинета министров № 328 регулировало процесс реализации проектов с иностранным финансированием.

любые ограничения основных прав должны быть обоснованы и соразмерны законным целям.²⁵ Кроме того, неясности и пробелы в законодательстве и расплывчато сформулированные положения позволяют ограничительное толкование и произвольное применение на практике.²⁶

Рекомендуется таким образом пересмотреть законодательную базу в области свободы мирных собраний, свободы ассоциации и свободы выражения мнений, чтобы любые ограничения реализации этих свобод были целесообразны, пропорциональны и применялись в соответствии с международными стандартами.

Проведение референдумов, в основном, регулируется Конституцией 1992 года и Законом «О Референдуме» 1991 года, Избирательным кодексом 2019 года, Уголовным кодексом и Кодексом об административной ответственности, а также указами, резолюциями и обязательными для исполнения постановлениями ЦИК. Наиболее свежие изменения в Закон «О Референдуме» датируются 2019 и 2022 годами. Эти изменения, в первую очередь, отражают положения Избирательного кодекса 2019 года и изменения к нему, принятые в 2021 году. В соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ по выборам, недавние изменения упразднили альтернативные способы урегулирования связанных с референдумом споров и сократили сроки подачи и рассмотрения жалоб. Также в Закон были внесены некоторые поправки технического характера, например, об опубликовании итоговых протоколов Окружными комиссиями по проведению референдума (ОКР), увеличении минимального количества членов ОКР с 9 до 11, ограничении периода внесения изменений в списки голосующих до пяти дней до дня референдума, а также изменении процедур голосования за рубежом.

Закон «О Референдуме» устанавливает основные правила процесса проведения референдума, но не обеспечивает детального описания некоторых существенных аспектов, в том числе таких как проведение агитационной кампании и ее финансирование, объективное информирование голосующих граждан, нейтралитет органов государственной власти, сбалансированное освещение в средствах массовой информации и гражданское наблюдение. Несмотря на некоторые улучшения, нормативно-правовая база в сфере проведения референдумов содержит ряд недостатков, и регулирование процесса проведения референдумов не соответствует международным стандартам.

Рекомендуется таким образом пересмотреть законодательную базу о проведении референдумов, чтобы она регулировала такие важные аспекты процесса, как проведение агитационной кампании, ее финансирование, а также беспристрастное и сбалансированное освещение в СМИ.

Собеседники ОМНР БДИПЧ положительно отметили тот факт, что этап обсуждения с общественностью, являющийся частью процесса конституционных реформ, был в достаточной мере продолжительным, и что значительное количество предложений было включено в

²⁵ См. статьи 21 и 22.2 [МПГПП](#). См. также параграфы 4 и 27 [Замечания КПЧ ООН общего порядка № 25 к МПГПП](#), выпущенного в 1996 году. Параграф 24 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) запрещает ограничивать осуществление прав человека и основных свобод, «кроме тех, которые предусмотрены законом и [...] строго соразмерны предназначению этого закона». См. Раздел II.2. пересмотренного [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов Венецианской комиссии](#), в котором говорится, что «демократический референдум невозможен без соблюдения прав человека и, в частности, свободы выражения своего мнения и свободы прессы, свободы передвижения внутри страны, а также свободы собраний и ассоциации граждан в политических целях, в том числе, в целях создания политических партий».

²⁶ Законодательство не регулирует вопросы финансирования избирательной кампании, не проводит четкого разграничения между информированием избирателей и агитацией за предлагаемые изменения и не предусматривает соответствующих санкций. В законе отсутствуют подробные положения о беспристрастном и сбалансированном освещении событий в СМИ.

окончательный проект.²⁷ Тем не менее, процесс был лишен открытых дебатов по некоторым острым вопросам, таким как продление срока президентских полномочий. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ выразили озабоченность тем, что голосующим гражданам не было предоставлено объективной или сбалансированной информации о потенциальных последствиях принятия поправок, что ограничило их возможность сделать информированный выбор.

Голосующим гражданам должно быть предоставлено беспристрастное и сбалансированное информирование по всем изменениям, выдвигаемым на референдум, а также информирование о последствиях сделанного ими выбора.

Проект Конституции состоял из 6 разделов, 155 статей и 434 норм.²⁸ Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ приветствовали предлагаемые изменения как улучшения. Они подчеркивали, что среди прочего положения проекта Конституции провозглашают светское и социальное государство, укрепляют некоторые аспекты прав человека и гендерное равенство, повышают социальные обязательства государства перед гражданами и уязвимыми группами, а также поощряют честную конкуренцию в предпринимательской деятельности и в сфере прав собственности на землю. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ выразили мнение, что проект Конституции не улучшает правовых норм в области основных свобод и прав человека, а только детализирует положения, уже имеющиеся в законодательстве. Изменения коснулись продления президентского мандата с пяти до семи лет и обнуления срока полномочий действующего президента.²⁹ Для других высоких государственных должностей были введены ограничения сроков пребывания на посту, при этом предыдущие и текущие сроки, занимаемые действующими должностными лицами, не учитываются.³⁰ Некоторые положения проекта Конституции, такие как сохранение порядка назначения на определенные должности в суде и местных органах власти, не нашли поддержки у некоторых собеседников ОМНР БДИПЧ, поскольку не учитывали предложения общественности.

V. СИСТЕМА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА

Изменения в Конституцию могут быть внесены либо посредством парламентской процедуры, либо путем всенародного референдума. Референдум может быть созван *Олий Мажлисом* на основе предложений от граждан, палат *Олий Мажлиса* или президента. Результаты конституционного референдума являются обязательными. Принятие решения о созыве и назначении даты референдума входит в компетенцию *Олий Мажлиса*. Для того чтобы предложение, вынесенное на референдум, было принято, должен быть соблюден порог явки в

²⁷ Согласно информации от собеседников, было получено и рассмотрено более 220 000 предложений.

²⁸ Конституция 1992 года состояла из 128 статей и 275 норм.

²⁹ Передовая международная практика предполагает, что поправки, касающиеся высших государственных должностей, не должны вводиться таким образом, чтобы обеспечить продолжение службы действующих должностных лиц. См. параграф 145 [Доклада Венецианской комиссии о конституционных поправках, CDL-AD\(2010\)001](#). См. также параграф 110 [Доклада Венецианской комиссии 2018 года об ограничениях сроков полномочий](#): «Мотивация для внесения конституционных поправок, усиливающих или продлевающих полномочия высших государственных должностей, должна заключаться в улучшении государственного механизма как такового, а не в укреплении личной власти и интересов действующего лица». Статья 7, посвященная переходным положениям проекта Конституции, предусматривает, что нынешний пятилетний срок полномочий президента будет продлен на два года, при этом действующий президент получит право баллотироваться еще на два срока. Собеседники ОМНР БДИПЧ из органов государственной власти уклонялись от обсуждения данной темы.

³⁰ В частности, для Спикера Законодательной палаты, Председателя Сената, Председателя Верховного суда, Генерального прокурора, Председателя ЦИК и глав местных администраций.

размере 50 процентов от всех зарегистрированных голосующих граждан и в пользу предложения должно быть подано простое большинство действительных голосов.³¹

Голосование по предлагаемым изменениям, затрагивающим примерно две трети Конституции, происходило единым пакетом. Такой подход не позволил голосующим сделать выбор в отношении каждого отдельного вопроса, затронутого изменениями, что противоречит передовой международной практике.³² Голосующим было предложено проголосовать за один вариант – «да» или «нет».³³

В целях более эффективного содействия волеизъявлению избирателей при пересмотре Конституции по нескольким отдельным аспектам предлагаемые изменения рекомендуется представить в виде отдельных вопросов, на которые нужно дать отдельные ответы.

VI. ОРГАНИЗАЦИЯ РЕФЕРЕНДУМА

Организацию референдума осуществляли ЦИК, 14 окружных (ОКР) и 10 758 участковых (УКР) комиссий по проведению референдума, в том числе за рубежом, в 39 странах, было сформировано 55 УКР. ЦИК представляет собой постоянный орган, в то время как ОКР и УКР были сформированы временно для организации референдума.

Члены ЦИК избираются *Олий Мажлисом* по рекомендации региональных представительных органов на неопределенный срок.³⁴ В настоящее время в состав ЦИК входит 21 человек, в том числе семь женщин. ЦИК проводила регулярные сессии, на которых присутствовали представители средств массовой информации и международные наблюдатели. Сессии транслировались в режиме онлайн, что способствовало прозрачности. Информация о сессиях и повестках дня размещалась в сети заранее, решения и материалы публиковались на вебсайте ЦИК вскоре после сессий. Разнообразные материалы референдума, имеющиеся на вебсайте ЦИК, были также представлены в форматах, доступных для людей с нарушениями зрения.

В целом, ЦИК эффективно организовала техническую подготовку и принимала решения в рамках установленных законодательством сроков.³⁵ В то же время некоторые инструкции ЦИК, например, о мерах, направленных на улучшение участия лиц с ограниченными возможностями, и об использовании видеокамер на участках для голосования были приняты после того, как учебные сессии ОКР были завершены. Функции ЦИК в существенной мере осуществляются и другими

³¹ См. пункт III.7(b) [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#): «Для референдумов по вопросам, имеющим фундаментальное конституционное значение, допускается одобрение кворумом или конкретным требованием о большинстве голосов.

³² [Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) гласит: «Нельзя ставить участника референдума перед необходимостью голосовать по нескольким внутренне не связанным друг с другом вопросам в то время, как по одному из них он может быть склонен голосовать «за», а по другому – «против». Соответственно, в случае пересмотра нескольких различных положений законодательного акта народу должно быть задано несколько вопросов. Однако, полный пересмотр текста законодательного акта, в особенности текста Конституции, по природе своей не может касаться лишь тех положений, которые тесно взаимосвязаны друг с другом. В таком случае, требование соблюдения принципа единства содержания не применяется. Широкомасштабный пересмотр текста законодательного акта может быть приравнен к полному его пересмотру; естественно, это не может послужить препятствием к тому, чтобы различные его главы выносились по отдельности на народное голосование».

³³ Вопрос референдума звучал следующим образом: «Принимаете ли Вы Конституционный закон Республики Узбекистан «О Конституции Узбекистан?»».

³⁴ Председатель ЦИК избирается из числа ее членов по представлению президента.

³⁵ ЦИК приняла ряд решений, в том числе об аккредитации наблюдателей, процедуре формирования комиссий нижнего уровня, установила форму бюллетеня, определила даты досрочного голосования и согласовала методологию тренингов.

государственными учреждениями, что не соответствует принципу независимости избирательной администрации.³⁶ ЦИК уполномочена организовывать и проводить референдумы, но при этом законодательство не наделяет ее достаточными полномочиями, чтобы управлять важными аспектами процесса референдума, в том числе надзором за агитационной кампанией по референдуму, разработкой правил освещения агитационной кампании в СМИ и правил финансирования кампании. В результате ответственность регулятора в этих сферах отсутствует.³⁷

На основе рекомендаций от региональных *кенгашей* (советов) народных депутатов 23 марта ЦИК сформировала ОКР. Далее, к установленному законом сроку – 9 апреля – были сформированы УКР. В законодательстве и постановлениях ЦИК имеются некоторые критерии для назначения членов ОКР, которые частично отвечают предыдущим рекомендациям БДИПЧ. Тем не менее, многие из этих критериев остаются расплывчатыми.³⁸ Процесс подачи заявлений на членство в ОКР был недостаточно регламентированным и прозрачным.³⁹ Участие *махаллинских комитетов*, хотя и не противоречащее закону, негативно сказалось на независимости комиссий нижнего уровня. Наблюдатели ОМНР БДИПЧ сообщали, что члены комиссий, выдвинутые *махаллинскими комитетами*, играли наиболее активную роль во многих ОКР, совмещая свое положение в администрации референдума с продвижением изменений в Конституцию.⁴⁰ Кроме того, законодательством не предусмотрена возможность сбалансированной представленности в администрации референдума сторонников и оппонентов предлагаемых изменений, как это рекомендует передовая международная практика.⁴¹

Рекомендуется пересмотреть процесс выдвижения и назначения членов комиссий по референдуму всех уровней таким образом, чтобы обеспечить независимость органов, осуществляющих организацию референдума, от исполнительной власти, местных администраций и махаллинских комитетов.

³⁶ Параграфы 69 и 70 [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) гласят следующее: «В государствах, где административные органы традиционно независимы от политических властей, государственная служба применяет избирательное законодательство, не подвергаясь политическому давлению [...]. Однако в государствах, не обладающих большим опытом организации плюралистических выборов, слишком велика опасность того, что власти будут пытаться заставлять административные органы действовать по своему усмотрению».

³⁷ Раздел II. 4.1. б [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) гласит, «[ц]ентральная избирательная комиссия или другой беспристрастный орган должны иметь соответствующие полномочия, чтобы осуществлять надзор за проведением кампании и принимать все необходимые меры для обеспечения ее надлежащего проведения».

³⁸ Например, в Законе «О Референдуме» сказано, что члены ОКР должны пользоваться уважением среди населения. Другие критерии, такие как участие представителей гражданского общества, носят рекомендательный характер и не являются обязательными.

³⁹ Изменениями от 2022 года предусмотрено, что членов ОКР могут предлагать *махаллинские комитеты*, общественные объединения и другие учреждения. Некоторые члены ОКР, с которыми встречалась ОМНР БДИПЧ, не смогли объяснить, как они подавали заявления на членство; некоторые рассказали, что к ним обратились местные чиновники; многие члены комиссий не имели представления о критериях отбора.

⁴⁰ *Махалля* – небольшая традиционная община, проживающая в конкретной местности. В настоящее время *махаллинские комитеты* привлекаются к государственной работе и финансируются государством, играют роль административных единиц и выполняют широкий спектр функций, таких как сбор налогов, обеспечение общественного порядка, выдвижение членов комиссий по проведению референдума и наблюдателей. По данным властей, в стране имеется около 9 445 *махаллей*. См. Раздел II. 4.1.а [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#), в котором говорится следующее: «независимые комиссии должны быть созданы на всех уровнях – от общенационального и до уровня участковых комиссий по референдуму».

⁴¹ Раздел II. 3.1 Пояснительной записки к [Своду рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) разъясняет, что «референдумы необязательно предполагают разделение по партийному признаку, в них предусмотрено участие и других политических игроков. Это означает, что в отношении состава комиссий по референдуму голосующим должен быть предложен выбор между сбалансированным представительством партий и сбалансированным представительством сторонников и противников предлагаемых изменений».

Учебные сессии, наблюдаемые ОМНР БДИПЧ, были оценены как хорошо организованные и информативные.⁴² Однако наблюдатели ОМНР БДИПЧ сообщали о непоследовательности в представлении важных аспектов процесса референдума, что привело к различиям в понимании процедур. В частности, непоследовательные разъяснения были даны в отношении внесения голосующих в дополнительные списки в день референдума и подготовки списков избирателей, голосующих по месту временного пребывания. Отсутствие всестороннего обучения, возможно, привело к неправильному применению важных процедур в день референдума (см. Раздел «День референдума»).

В рамках кампании по информированию голосующих были подготовлены разнообразные печатные и аудиовизуальные материалы, которые распределялись администрацией референдума и другими сторонами, включая министерства, местные администрации, *махаллинские комитеты* и организации гражданского общества. Хотя в некоторых материалах разъяснялись процедуры голосования, продвижение конституционных поправок и поощрение участия в референдуме наложили тень на нейтральность информации, представленной голосующим. Информация о соблюдении тайны голосования и свободе выбора была размещена на вебсайте и каналах ЦИК в социальных сетях и озвучивалась в ходе некоторых мероприятий в Ташкенте. По сообщениям наблюдателей ОМНР БДИПЧ, в регионах такая информация отсутствовала.

Информационные материалы для голосующих, подготовленные Центральной избирательной комиссией, должны обеспечивать нейтральность организаторов референдума. В этих материалах должны быть четко изложены основные аспекты реализации права голоса.

В целом, женщины были хорошо представлены в администрации референдума, но количество женщин на уровне председателей комиссий было ниже. По информации ЦИК, в составе ОКР женщины составляли 42 процента, а в составе УКР – 49,7 процента. Доля женщин-председателей в участковых комиссиях составила около 38 процентов, при этом женщины возглавили только 2 из 14 окружных комиссий. Позиции секретарей ОКР и УКР были распределены равномерно. Женщины моложе 30 лет составили лишь 6 процентов среди членов ОКР и 15 процентов – среди членов УКР.

Администрация референдума приложила значительные усилия для улучшения участия лиц с ограниченными возможностями в процессе референдума, что соответствует международным обязательствам. Было обеспечено соответствующее оснащение участков для голосования (например, шаблоны Брайля, более просторные кабины, приспособленные под инвалидные коляски), предоставление перевода на язык жестов, а также наличие информационных материалов, напечатанных крупным шрифтом. Законодательство рекомендует привлекать людей с ограниченными возможностями в состав администрации референдумов.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Правом голоса обладают все граждане в возрасте 18 лет и старше. В измененной Конституции сказано, что граждане, отбывающие тюремное заключение за совершенные тяжкие и особо тяжкие преступления, и лица, признанные недееспособными, могут быть лишены права голоса на основании специального решения суда. То есть с принятием новой Конституции эти группы граждан автоматически получили право голоса.⁴³ Однако в ЦИК сообщили, что в Уголовный

⁴² За формированием ОКР последовали тренинги, организованные в соответствии с новой методологией, разработанной ЦИК. Большая часть учебных сессий была проведена до прибытия ОМНР БДИПЧ.

⁴³ Согласно информации ЦИК, права голоса лишены 10 702 заключенных и 6 608 граждан с психическими и психологическими нарушениями.

кодекс планируется внести статью о лишении избирательных прав в качестве меры уголовного наказания.

В Узбекистане используется пассивная система регистрации, основанная на постоянном или временном месте проживания.⁴⁴ Единый электронный список избирателей (ЕЭСИ) формируется автоматически на основе баз данных нескольких государственных министерств и ведомств⁴⁵. Предварительные списки голосующих формируются в ЕЭСИ для каждого участка голосования.⁴⁶ Проверка списков голосующих входила в обязанности УКР. Члены УКР собирали данные местных органов и *махаллинских комитетов* и осуществляли подворовые обходы для проверки фактических адресов голосующих. ОМНР БДИПЧ наблюдала, что такие проверки иногда сопровождались личными расспросами, направленными на налаживание связей с голосующими.⁴⁷

За десять дней до дня референдума голосующим гражданам была представлена возможность проверить свои регистрационные данные онлайн или лично, на участках голосования. Более того, голосующие могли изменить регистрацию в соответствии с местом своего временного пребывания в день референдума.⁴⁸ Согласно законодательству, подав соответствующее заявление, граждане, которые в день референдума не будут присутствовать по адресу голосования, могут проголосовать досрочно. Законодательство не приводит перечень оснований и напрямую запрещает членам ОКР запрашивать дополнительные доказательства.

В ЕЭСИ было включено 22 028 002 голосующих. Окончательное количество голосующих, заявленное ЦИК, составило 19 722 809 человек. ЦИК объяснила разницу между этими цифрами тем, что граждане, покинувшие страну более трех месяцев назад, были исключены из списков голосующих. Вопреки давней рекомендации БДИПЧ, законодательство позволяет добавлять голосующих в дополнительные списки в день референдума, при условии, что они включены в ЕЭСИ и проживают на территории участка.⁴⁹ Более того, большинство членов УКР, с которыми встретилась ОМНР БДИПЧ до дня референдума, не имели детального представления о том, как должна осуществляться процедура проверки. В день референдума, без реализации каких-либо защитных мер против многократного голосования, в дополнительные списки было внесено большое количество голосующих, что идет вразрез с передовой международной практикой.⁵⁰ Хотя большинство собеседников ОМНР БДИПЧ, опрошенных до дня референдума, не выражали

⁴⁴ Регистрация голосующих за пределами страны происходит активным способом. Для голосования за рубежом на данном референдуме было зарегистрировано 307 895 граждан.

⁴⁵ Ряд правительственных ведомств, включая Агентство персонализации при Министерстве юстиции, Министерство внутренних дел, Министерство обороны и Министерство иностранных дел.

⁴⁶ Через три дня после формирования, УКР получили доступ к спискам голосующих на своих участках. Списки правомочных голосующих, временно пребывающих в исправительных учреждениях, воинских частях, больницах и других учреждениях здравоохранения, составляются руководителями таких учреждений.

⁴⁷ ОМНР БДИПЧ наблюдала за сбором паспортных данных в Навои. В рамках проверки данных к референдуму избирателям в Ташкенте задавали личные запросы, связанные с семейным положением и профессиональной деятельностью.

⁴⁸ Ошибки в списках могли быть обжалованы гражданами через УКР, которые должны были принять решение в течение 24 часов. Внесение изменений в списки голосующих граждан приостанавливается за пять дней до референдума.

⁴⁹ Раздел I.1.2 [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии не рекомендует регистрировать избирателей на избирательных участках в день голосования.

⁵⁰ В частности, многие председатели и секретари УКР сообщили ОМНР БДИПЧ, что голосующие граждане могут быть внесены в дополнительные списки независимо от места их проживания, и что в ответственность УКР входит внесение соответствующих изменений в ЕЭСИ в день референдума. Раздел I. 1.2. [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии позволяет ограничить использование дополнительного реестра для «предоставления права голоса лицам, сменившим место жительства или достигшим установленного в законе минимального возраста после даты последней публикации списков». ЦИК сообщила ОМНР БДИПЧ, что учет количества граждан, добавленных в дополнительные списки голосующих, не ведется.

сомнений в точности и полноте списка голосующих, масштабное включение голосующих в списки в день референдума свидетельствует о возможной неточности списков и злоупотреблении механизмом регистрации в день голосования.

В соответствии с передовой международной практикой использование дополнительных списков должно быть разрешено только в случаях, когда голосующие граждане сменили место жительства в период между опубликованием окончательных списков на их участках и днем голосования. При этом должны применяться надлежащие меры защиты против злоупотребления данной процедурой.

Пятьдесят участков голосования в Ташкенте были оснащены оборудованием электронной идентификации личности, которое впервые использовалось на данном референдуме.⁵¹ На этих избирательных участках сканеры удостоверений личности и видеокамеры использовались для распознавания лиц и – в случае положительной идентификации голосующих – выдачи им подтверждающих ваучеров. ЦИК проинформировала ОМНР БДИПЧ о том, что данное оборудование было приобретено через Министерство юстиции. До дня выборов техническая документация на данное оборудование в общественном доступе отсутствовала. Кроме того, времени на тестирование оборудования и обучение операторов устройств аутентификации было недостаточно, что не соответствует передовой международной практике. Информационная кампания по данному пилотному проекту была ограниченной, и большинство собеседников ОМНР БДИПЧ не были осведомлены об тестовом использовании оборудования биометрической идентификации на данных участках голосования.⁵²

Важные изменения в избирательном процессе, связанные с использованием новых технологий, должны сопровождаться массовым общественным одобрением. В целях повышения прозрачности властям следует обеспечить более широкое информирование граждан об использовании технологий.

VIII. АГИТАЦИОННАЯ КАМПАНИЯ

Официальный период агитации стартовал 15 марта и закончился в полночь 28 апреля. Агитация в день референдума и за день до него законодательством запрещена. В Законе «О Референдуме» имеется общее положение, гарантирующее всем гражданам и общественным объединениям право осуществлять агитацию. Вопреки передовой международной практике, закон не требует от государственных органов соблюдать нейтралитет и не регулирует агитацию чиновниками.⁵³ Отсутствие такого регулирования сделало возможным злоупотребление государственными ресурсами, стерев границу между информированием голосующих и продвижением изменений, выдвинутых на референдум.⁵⁴ Несколько собеседников ОМНР БДИПЧ заявляли, что в

⁵¹ Процесс биометрической регистрации начался в Узбекистане в 2011 году. Министерство цифровых технологий проинформировало ОМНР БДИПЧ о том, что документы биометрической идентификации имеются у 99,9 процента населения.

⁵² Хотя ЦИК проинформировала ОМНР БДИПЧ о подготовке к пилотному проекту, официальное решение о тестировании электронной биометрической идентификации было принято 12 апреля. [Передовая международная практика](#) требует обеспечения прозрачности процесса и постепенного внедрения новых технологий.

⁵³ Законом запрещено лишь проведение агитации, сопровождаемой предоставлением гражданам бесплатно или на льготных условиях товаров и услуг (за исключением информационных), а также выплатой денежных средств. По наблюдениям ОМНР БДИПЧ, большая часть мероприятий политических партий проводилась в помещениях общественных / государственных учреждений.

⁵⁴ Раздел I.3.1.b [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) отмечает, что «использование государственных средств органами власти для целей проведения агитационной кампании должно быть запрещено». Признаки случаев злоупотребления государственной должностью и ресурсами отмечались

преддверии референдума активисты и блогеры подвергались административным или уголовным санкциям, которые еще больше ограничили реализацию свободы выражения мнений.⁵⁵ Организованная оппозиция в отношении предлагаемых изменений и самого референдума отсутствовала.

Повсеместно наблюдалось, как государство призывало принять участие в референдуме и активно продвигало проект Конституции. В поддержку проекта Конституции организовывались масштабные концерты на открытом воздухе, собрания и культурные мероприятия, а в преддверии дня референдума такая активность стала еще более интенсивной.⁵⁶ В то же время агитация со стороны государственных чиновников и парламентских партий голосовать за вариант «да» соответствовала официальной пропаганде предлагаемых изменений со стороны правительства, стирая грань между партией и государством, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.⁵⁷ Более того, вопреки международным стандартам, ОМНР БДИПЧ наблюдала, что во многих случаях *махаллинские комитеты* способствовали поддержке предлагаемых изменений правительством, в том числе оказывая неприемлемое влияние на голосующих.⁵⁸ Наблюдатели ОМНР БДИПЧ отмечали и другие случаи давления на общественность с целью заставить ее участвовать в агитационных мероприятиях, а также повсеместное злоупотребление административным ресурсом.⁵⁹

наблюдателями ОМНР БДИПЧ в ходе агитационных мероприятий в Андижанской, Бухарской, Навоийской областях и городе Нукусе. См. параграф 250 [Совместных \(БДИПЧ и Венецианской комиссии\) руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий 2020 года](#), в котором сказано, что «злоупотребление государственным ресурсом повсеместно осуждается международными нормами, такими как статья 9 Конвенции ООН против коррупции». ОМНР БДИПЧ наблюдала случаи, когда члены администрации референдума нижнего уровня открыто поддерживали проект Конституции.

⁵⁵ 28 марта правозащитницу Татьяну Довлатову задержали за то, что она держала плакат в знак протеста против отсутствия в Узбекистане прав человека, и ей пришлось подписать предупредительный протокол о том, что она не будет участвовать в агитационной кампании референдума.

⁵⁶ В рамках официальной государственной кампании по вовлечению и информированию населения, проходящей под девизом «Конституция моя, твоя, наша!», в Навоийском, Нукусском и Джизакском военных гарнизонах с участием представителей *Олий Мажлиса*, военной прокуратуры и других высокопоставленных должностных лиц были проведены агитационные акции в поддержку проекта Конституции. Рекламную акцию провел Государственный узбекско-финский педагогический институт в Самарканде. На арене спортивной школы при хокиме Андижана прошел масштабный пропагандистский фестиваль с участием Министра культуры. В Нукусе прошло мероприятие, организованное Государственным агентством по делам молодежи.

⁵⁷ ОМНР БДИПЧ отметила, что в Андижане, Нукусе, Янги Кургане, Карши, Мингбулаке, Самарканде и Бухаре правящая партия ЛДПУ проводила различные мероприятия под официальным логотипом и с транспарантами, флагами и лозунгами, которые были неотличимы от государственной пропаганды референдума. ДПУ провела подобные мероприятия в Бухаре, Китабе и Нукусе; НДПУ – в Андижане, Карши и Ташкенте; СДПУ «Адолат» – в Ташкенте и [Самаркандском Государственном институте иностранных языков](#); а ЭПУ – в Навои, Нукусе и Карши. Параграф 5.4 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) призывает к «четкому разделению между государством и политическими партиями».

⁵⁸ Параграф 7.7 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) предписывает государствам-участникам «обеспечивать, 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, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не боясь наказания».

⁵⁹ 27 марта хоким Ташкента [издал указ](#) о создании агитационных групп по продвижению проекта Конституции. В группах участвовало более 1 000 человек, в том числе руководители *махаллинских комитетов*, учителя, врачи, молодежные лидеры, им помогли более 11 000 членов *махаллей*. После [сообщения в СМИ](#) 31 марта этот указ был отменен. В одной из школ Андижана прошло мероприятие, организованное ЛДПУ. Присутствовавшим там учителям заявили, что неучастие в референдуме будет считаться непослушанием и неуважением к директору. После сообщений в СМИ о том, что детей заставляли скандировать агитационные лозунги в детском саду, Агентство дошкольного образования при Министерстве дошкольного и школьного образования опубликовало заявление и дало рекомендацию по предотвращению повторения подобных случаев. ОМНР БДИПЧ отметила, что Комитет по развитию шелковой и шерстяной промышленности Навоийской области организовал масштабное мероприятие на местном стадионе, для посещения которого дети были освобождены от занятий в школе. В Намангане для участия в акции ЛДПУ были привезены группы детей в школьной форме.

В нормативно-правовой базе должны существовать эффективные меры защиты против злоупотребления служебным положением со стороны государственных и местных чиновников, оказание давления на государственных служащих должно быть запрещено, а за возможные нарушения должны быть предусмотрены адекватные санкции.

Несмотря на широкое понимание обществом того, что ключевым вопросом проекта Конституции являются поправки, относящиеся к срокам полномочий действующего президента, эта тема не стала предметом открытых дебатов. Государство не предоставило избирателям беспристрастной и сбалансированной информации по данной теме, что отрицательно повлияло на способность голосующих сделать осознанный выбор и не соответствует передовой международной практике.⁶⁰ Все партии и многие государственные чиновники использовали социальные сети для коммуникации с общественностью. В течение агитационной кампании анонимные платформы и некоторые известные активисты предоставили некоторое разнообразие информации на разные темы, такие как положение женщин, социальные проблемы и коррупция. Основные используемые социальные сети включали в себя *Telegram*, *Facebook* и *YouTube*. В период агитации ОМНР БДИПЧ не зафиксировала случаев подстрекательства.

Гендерные вопросы стали яркой темой агитационной кампании. В СМИ широко обсуждался отчет группы активистов о сексуальном насилии, совершенном государственными должностными лицами над несовершеннолетними сиротами, и последующих легких приговорах.⁶¹ Дело вызвало общественный резонанс, дебаты продолжались на протяжении всей кампании. Это еще раз подтверждает, что доступ женщин к правосудию продолжает оставаться затрудненным.⁶² 6 апреля Сенат утвердил поправки, расширяющие охват правовой защиты жертв сексуального насилия.⁶³

Около 90 процентов агитационных мероприятий, на которых присутствовали наблюдатели ОМНР БДИПЧ, были приспособлены для посещения людьми с ограниченными возможностями, но аспекты, касающиеся прав инвалидов, не были заметной темой в ходе агитационной кампании. В некоторых обучающих видео имелся перевод на язык жестов.

IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ АГИТАЦИОННОЙ КАМПАНИИ

Согласно Закону «О Референдуме», все расходы, связанные с референдумом, производятся за счет средств государственного бюджета.⁶⁴ Физические лица и общественные объединения могут

⁶⁰ [Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов](#) гласит: «Административные органы должны соблюдать свою обязанность сохранять нейтралитет, что является одним из необходимых условий для того, чтобы голосующие могли свободно формировать свое мнение (...). Власти должны предоставлять объективную информацию... [и] не должны влиять на результаты голосования чрезмерной, односторонней агитацией».

⁶¹ Nemolchi.uz – онлайн платформа, которая собирает и публикует анонимные истории людей, переживших гендерное насилие.

⁶² В своих [Заключительных замечаниях](#) к шестому периодическому докладу Узбекистана Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил «сохраняющиеся препятствия для доступа женщин и девочек к правосудию, в том числе их ограниченное знание своих прав и имеющихся средств правовой защиты и ограниченные возможности применения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин судебными и правоохранительными органами; а также гендерную предвзятость в суде, стойкие гендерные стереотипы и использование процедур примирения *махаллинскими комитетами* в случаях гендерного насилия в отношении женщин».

⁶³ Поправки предусматривают ответственность за домогательства и преследование женщин, делают невозможным условно-досрочное освобождение для сексуальных преступников и исключают использование незнания возраста жертв сексуальных преступлений в качестве смягчающего обстоятельства.

⁶⁴ Постановлением ЦИК № 121 утверждена оценочная сумма расходов на процесс подготовки и проведения референдума. Она составила около 14,5 миллионов евро.

добровольно передавать ЦИК свои средства в целях их дальнейшего использования в процессе подготовки и проведения референдума. Однако, по информации ЦИК, таких средств получено не было. Вопросы частного или общественного финансирования мероприятий агитационной кампании остаются неурегулированными, кроме того, законодательство не устанавливает предельных величин для взносов или расходов.⁶⁵ Отсутствие четко определенных правил агитации за или против предлагаемых конституционных изменений, а также отсутствие надлежащих правил отчетности и контроля над доходами и расходами агитационной кампании подорвали прозрачность процесса. Собеседники ОМНР БДИПЧ утверждали, что на региональном уровне агитационные мероприятия и информационные материалы финансировались за счет собственных средств политических партий, без каких-либо подробностей относительно происхождения таких сумм или распределения расходов. Более того, финансовая отчетность политических партий ограничивается их обычными обязательствами по представлению финансовой отчетности. Информация о расходах или подробная информация о распределении средств государственного бюджета, выделенных на процесс референдума, до дня референдума в общественном доступе отсутствовала.⁶⁶

В целях улучшения прозрачности и подотчетности процесс финансирования агитационной кампании по референдуму должен быть четко регламентирован. Необходимо установить требования о представлении подробной отчетности о доходах и расходах всех участников процесса и определить надзорный орган.

X. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СМИ

Ситуация в сфере СМИ характеризуется наличием большого их количества. Все медиа-издания подлежат регистрации в Агентстве информации и массовых коммуникаций (АИМК).⁶⁷ Хотя собеседники ОМНР БДИПЧ не находят процесс регистрации СМИ обременительным, ряд международных организаций считают требование о регистрации излишним.⁶⁸ Национальная телерадиокомпания (НТРК), в рамках которой функционирует большое число медиа-изданий национального и регионального охватов, конкурирует с расположенными преимущественно в столице коммерческими СМИ на небольшом рынке рекламы.⁶⁹ Генеральный директор НТРК назначается правительством по согласованию с президентом.⁷⁰

⁶⁵ См. параграф 35 [Свода рекомендуемых норм при проведении референдумов](#), в котором сказано: «принцип равенства условий применяется при предоставлении государственного финансирования, и между сторонниками и противниками предложений, вынесенных на референдум, должно быть обеспечено равенство».

⁶⁶ Постановление ЦИК № 1186 требует от ЦИК представить Министерству финансов отчет об использовании средств референдума в течение месяца после объявления результатов референдума.

⁶⁷ По данным Агентства информации и массовых коммуникаций, в Узбекистане зарегистрировано 736 государственных и 1 180 коммерческих медиа-изданий.

⁶⁸ По мнению властей, решение правительства от 2022 года «Об утверждении единого положения о порядке выдачи отдельных разрешительных документов через специальную электронную систему» упростило механизм регистрации СМИ. См. параграф 39 [Замечания КПЧ ООН общего порядка № 34 к МПГПП](#). См. также [Совместное заявление 2003 года](#) и [Совместное заявление 2005 года](#) Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Специального докладчика ОАГ по свободе мнений.

⁶⁹ В рамках НТРК функционируют 12 национальных ТВ-каналов, 14 региональных вещательных станций и 4 радиостанции.

⁷⁰ Параграф 16 [Замечания КПЧ ООН общего порядка № 34 к МПГПП](#) гласит, что государствам-участникам следует обеспечить независимость и издательскую свободу служб государственного вещания.

Для содействия плюрализму мнений рекомендуется преобразовать Национальную телерадиокомпанию в подлинное общественное СМИ с независимым назначением руководства и четко определенным общественным мандатом. Модель финансирования общественных вещателей должна обеспечивать их финансовую независимость. Такие средства массовой информации должны быть обязаны обеспечивать сбалансированность и беспристрастность репортажей в новостях, передачах о текущих событиях и дискуссионных программах, в том числе при освещении референдума.

Закон о СМИ устанавливает, что иностранная доля в капитале медиа-издания не может превышать 30 процентов, и местным СМИ запрещено получать иностранное финансирование. Информация о владельцах коммерческих изданий в общественном доступе отсутствует. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ сообщали о случаях, когда после критических репортажей на медиа-издания оказывалось давление. 5 апреля 2023 года «Анорбанку» по иску за ущерб репутации против онлайн медиа-издания *Sof.uz* присудили компенсацию в размере 3,7 млрд. узбекских сумов.⁷¹ В стране не зарегистрировано ни одной международной неправительственной медиаорганизации.⁷²

Некоторые послабления в отношении онлайн пространства, наблюдаемые после смены президента в 2016 году, способствовали появлению критических репортажей в адрес местных органов власти и на социальные темы.⁷³ Тем не менее, прямая критика высших государственных должностных лиц остается практически невозможной.⁷⁴ По информации, полученной ОМНР БДИПЧ, журналисты и блоггеры сталкиваются с взяточничеством, угрозами, арестами, принуждением удалить контент. Как заявляли некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ, самоцензура по-прежнему широко распространена.

В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Право на свободу выражения мнений и доступ к информации продолжает чрезмерно ограничиваться Конституцией, положениями Уголовного кодекса и другими актами

⁷¹ Гражданский кодекс не предусматривает защиты добросовестной публикации, и бремя доказательства лежит на ответчике, в том числе по вопросам, представляющим общественный интерес. Закон не предусматривает неденежных средств правовой защиты и не устанавливает верхнего предела денежной компенсации. В [Совместном заявлении 2000 года](#) Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по свободе СМИ и Специального докладчика ОАГ по свободе мнений о современных вызовах свободе СМИ говорится, что гражданские меры против клеветы не должны быть настолько суровыми, чтобы оказывать сдерживающее воздействие на свободу выражения мнений. Они должны быть направлены на восстановление нарушенной репутации, а не на компенсацию истцу или наказание ответчика. В частности, денежная компенсация должна быть строго соразмерна фактически причиненному вреду, и закон должен отдавать приоритет использованию неденежных форм средств правовой защиты.

⁷² Собеседники ОМНР БДИПЧ сообщили, что в связи с принятием в июне 2022 года Постановления Кабинета министров, требующего от местных НПО «вступать в партнерства» с государственными учреждениями, чтобы получать иностранные гранты, международная неправительственная медиа-организация *Internews* больше не может осуществлять крупные проекты через своих местных партнеров.

⁷³ В течение агитационного периода в социальных СМИ помимо других тем обсуждалась тема сексуального насилия против женщин и детей, которая впоследствии была широко освещена в онлайн медиа-изданиях.

⁷⁴ В декабре 2022 года Шахида Саломова была обвинена за клевету и оскорбление другого блоггера в социальных сетях, что является нарушением Статей 139 и 140 Уголовного кодекса. В ходе расследования Шохиде Саломовой была назначена судебно-психиатрическая экспертиза, после чего она была помещена в медицинское учреждение. Согласно информации СМИ (доступ к *Радио Озодлик* ограничен), задержание Шохиды Саломовой последовало за обвинениями Президента и его семьи в nepoтизме и коррупции в социальной сети *Telegram*.

законодательства.⁷⁵ Международные организации ранее отмечали, что пространные и недостаточно четко сформулированные положения Уголовного кодекса о терроризме, религиозном экстремизме, сепаратизме, хранении и распространении экстремистских материалов, а также попытках подорвать конституциональный строй, не обеспечивают правовой определенности и используются для несоразмерного ограничения свободы вероисповедания, выражения мнений, мирных собраний и ассоциации.⁷⁶

Ограничения всех основных свобод, в том числе свободы выражения мнений, должны строго соответствовать принципам законности, легитимности, целесообразности и соразмерности.

Клевета по-прежнему классифицируется как уголовное правонарушение, несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, а оскорбление президента карается лишением свободы сроком до пяти лет.⁷⁷ Несколько собеседников ОМНР БДИПЧ сообщили об участившихся случаях применения необоснованных положений законодательства в преддверии референдума.⁷⁸ Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ отметили, что, несмотря на громкие заявления об усилении защиты прав человека в проекте Конституции, ее положения не вполне гарантируют свободу выражения мнений.⁷⁹ Более того, собеседники ОМНР БДИПЧ выражали обеспокоенность в связи с тем, что проект Информационного кодекса содержит, среди прочего, положения об ответственности средств массовой информации, посредников и блоггеров за «достоверность» информации.

Положения о клевете и другие аналогичные положения, включая положения об «оскорблении» и распространении «ложной информации», должны быть декриминализованы в соответствии

⁷⁵ Конституция допускает ограничение свобод в случаях, когда они направлены «против существующего конституционного строя», и «в других случаях, предусмотренных законом», а также «по мотивам государственной или иной тайны». Статьей 19.3 МПГПП предусмотрено, что ограничения свободы выражения мнений «должны быть установлены законом», что означает, что такие ограничения должны быть сформулированы с достаточной точностью, чтобы каждый человек мог соответствующим образом регулировать свое поведение. Кроме того, в качестве основания для ограничения свободы выражения мнения может применяться только одно из двух: «для уважения прав и репутации других лиц» или «для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения». При этом ограничения должны строго соответствовать критериям целесообразности и соразмерности.

⁷⁶ См. статьи 155, 159, 161 и 244 Уголовного кодекса. См. также [Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом во время визита в Узбекистан от 2022 года.](#)

⁷⁷ Параграф 47 [Замечания КПЧ ООН общего порядка № 34 к МПГПП](#) гласит: «Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания». Хотя изменения в Уголовный кодекс от 2020 года исключили лишение свободы как меру наказания за клевету и оскорбление, эти нарушения продолжают оставаться уголовными, наказуемыми штрафами, исправительными работами или ограничением свободы. Более того, с 2021 года действие уголовных мер за клевету и оскорбление президента распространилось и на онлайн медиа-издания и социальные сети. Согласно [отчетам по СМИ](#), в феврале 2022 года районный суд приговорил блоггера Собиржона Бананиязова к трем годам лишения свободы за оскорбление на пространстве *Facebook* нынешнего президента и его дочери, а также предыдущего президента Ислама Каримова.

⁷⁸ 17 марта 2023 года в связи с демонстрациями в Каракалпакистане в июле 2022 года журналист Есимхан Канаатов был осужден на 5 лет лишения свободы за «организацию беспорядков» и «распространение информации и материалов, содержащих идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма». В тот же день журналист Абдималик Хожаназаров был приговорен к 5 годам лишения свободы по схожим основаниям. 16 марта 2023 года Комитет защиты журналистов (международная неправительственная медиа-организация) [обратился к властям с требованием о том, чтобы каракалпакские журналисты не были заключены под стражу в связи с исполнением ими своей работы](#) (доступ к данной ссылке в Узбекистане ограничен).

⁷⁹ В проекте Конституции «предотвращение раскрытия государственных секретов и других секретов, охраняемых законом» и «защита конституционной системы» перечислены как законные основания для ограничения. Кроме того, хотя проект Конституции гарантирует свободу СМИ, средства массовой информации могут привлекаться к ответственности за «надежность» информации.

с международными стандартами. Нормы законодательства о клевете должны носить исключительно гражданский характер, а гражданские средства правовой защиты должны иметь приоритет над денежными штрафами.

Владельцы вебсайтов или других общественных «информационных ресурсов», включая блоггеров, должны осуществлять мониторинг контента третьих лиц на предмет соблюдения законодательства и точность. В законодательстве предусмотрены чрезмерно пространственные основания для того, чтобы считать контент незаконным, что противоречит международным стандартам.⁸⁰ Ряд вебсайтов остается недоступным, в том числе узбекская служба Радио «Свободная Европа» (*Радио Озодлик*). Список заблокированных сайтов и причин блокировки в общественном доступе отсутствует. Вслед за принятием в 2021 году изменений к Закону «О персональных данных», доступ к социальным сетям *Twitter*, *TikTok* и *Vkontakte* и мессенджерам *Skype* и *WeChat* был ограничен, но восстановлен в августе 2022 года. Доступ к социальной сети *TikTok* остается заблокированным по сей день.

В целях обеспечения эффективного осуществления свободы выражения мнений, любые ограничения на ресурсы Интернета должны быть прозрачны, четко определены законом и подлежать судебному надзору.

Закон о референдуме содержит общие положения и наделяет граждан и общественные объединения правом выражать свое мнение по вопросам, вынесенным на референдум, в том числе через средства массовой информации. Однако закон не устанавливает каких-либо связанных с референдумом регламентов для СМИ, в том числе требований об обеспечении беспристрастного освещения в новостях или гарантиях равных условий для проведения агитации. Закон не обеспечивает равного или объективного освещения вариантов «за» и «против» предлагаемых изменений.

С. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СМИ

Результаты мониторинга СМИ, проведенного ОМНР БДИПЧ, показали, что для освещения референдума, как на государственном, так и на коммерческом телевидении, были характерны дискуссионные программы, а также реклама, продвигающая избранные поправки к проекту Конституции, зачастую направленные на конкретные сегменты населения, в том числе молодежь и учителей.⁸¹ Хотя это не противоречит законодательству, в телевизионной рекламе не раскрывалось, кто заказал или оплатил данные объявления, что подрывает прозрачность.⁸² В регулярных новостных выпусках по всей стране продвижение референдума происходило исключительно в положительном тоне, какое-либо критическое редакционное освещение референдума или предлагаемых изменений отсутствовало.⁸³ Онлайн издания уделили меньше пространства референдуму и разместили меньше рекламы, но также не предоставили какого-либо критического редакционного освещения проекта Конституции. В целом, СМИ не обеспечили голосующих граждан беспристрастной, сбалансированной и критической информацией. 6 апреля,

⁸⁰ Среди прочего, Закон «Об информатизации» ограничивает распространение информации, «в том числе выраженной в неприличной форме, демонстрирующей неуважение к обществу, государству, государственным символам» и призывающей «к массовым беспорядкам, насилию над гражданами, а также к участию в собраниях, митингах, уличных шествиях и демонстрациях, проводимых с нарушением установленного порядка, а равно координации данных противоправных действий».

⁸¹ Начиная с 5 апреля 2023 года ОМНР БДИПЧ осуществляла мониторинг освещения на пяти ТВ-станциях в прайм-тайм (*O'zbekiston* (государственная станция), *O'zbekiston 24* (государственная станция), *MY5*, *Sevimli*, *UzReport*) и в пяти онлайн медиа-изданиях (*Daryo.uz*, *Gazeta.uz*, *Kun.uz*, *Podrobno.uz* и *Qalampir.uz*).

⁸² На телевизионных станциях, в отношении которых осуществлялся мониторинг, трансляция рекламы заняла 46 часов.

⁸³ Все освещение, включая новостные выпуски, дискуссионные программы и рекламу, происходило в положительном (87 процентов) и нейтральном (13 процентов) тоне.

во время принятия закона о защите жертв насилия, проблемы женщин были одной из наиболее заметных тем в средствах массовой информации. Однако при продвижении проекта Конституции гендерные вопросы прямо не затрагивались.

XI. УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ, СВЯЗАННЫХ С РЕФЕРЕНДУМОМ

Недавние изменения в законодательство, последовавшие за внесением в 2022 году изменений в Закон «О Референдуме», существенно изменили механизм урегулирования связанных с референдумом споров. Эти изменения привели законодательную базу в соответствие с измененным в 2021 году Избирательным кодексом, в результате чего параллельные способы разрешения споров, связанных с референдумом, были устранены. Обновленное законодательство устанавливает исключительную юрисдикцию судов на обжалование решений или действий комиссий по проведению референдума, вместо того чтобы обжаловать их в комиссиях более высокого уровня. Одновременно с этим были сокращены и процессуальные сроки, что соответствует прежним рекомендациям БДИПЧ.

Закон «О Референдуме» предусматривает административные и судебные каналы урегулирования споров, связанных с референдумами. Жалобы могут быть поданы в соответствующие комиссии по проведению референдума в качестве первой инстанции, при этом в течение пяти дней решения и действия комиссий могут быть обжалованы в административном суде. Решения и действия ЦИК могут быть обжалованы исключительно в Верховном суде. В соответствии с передовой международной практикой, законодательство устанавливает короткие сроки рассмотрения жалоб и обращений: как комиссии по референдуму, так и суды должны рассмотреть обращения в течение трех дней со дня подачи и немедленно, если обращение подано за шесть или менее дней до дня голосования. Закон предусматривает возможность обжалования решения ЦИК о признании результатов референдума полностью или частично недействительными, но умалчивает о возможности обжаловать решение ЦИК о признании результатов референдума действительными.⁸⁴ Также законодательство не обеспечивает четкого механизма обжалования итоговых протоколов УКР или ОКР.

Некоторые связанные с референдумом правонарушения, такие как создание препятствий для реализации права голоса или права агитации, нарушение тайны голосования или фальсификация документов, описаны в Законе «О Референдуме». Административная и уголовная ответственности детализированы соответственно в Кодексе об административной ответственности и Уголовном кодексе, однако, в них четко не определено, какие действия могут или не могут быть классифицированы в качестве правонарушений, как не описаны и факторы, влияющие на назначение соответствующих санкций.

Для обеспечения эффективных средств правовой защиты необходимо внести поправки в законодательство, чтобы предусмотреть непосредственную возможность оспаривания результатов референдума на всех уровнях и четко определить юрисдикцию в отношении таких жалоб.

Жалоб в комиссии по референдуму нижнего уровня, ЦИК или суды на какой-либо из стадий процесса референдума не поступало. ЦИК сообщила ОМНР БДИПЧ о том, что до дня референдума она получила 308 сообщений по разным каналам и ответила на большинство из них, при этом 77 сообщений, находящихся вне компетенции ЦИК, были перенаправлены в

⁸⁴ Верховный суд заявляет, что в таком случае применяются общие положения об обжаловании решений ЦИК.

уполномоченные государственные органы.⁸⁵ На вебсайте ЦИК нет онлайн реестра жалоб, связанных с референдумом. Информация о характере полученных сообщений и об ответах, предоставленных ЦИК, в открытом доступе отсутствует, что ухудшает прозрачность. В период подготовки к референдуму ЦИК создала колл-центр, но информация о запросах, поступивших от граждан через колл-центр, не обнародована, и процесс осуществления такого рода коммуникаций был недостаточно прозрачен.⁸⁶

Центральной избирательной комиссии следует предпринять дополнительные усилия для повышения прозрачности процесса разрешения споров, включая создание специального общедоступного реестра всех связанных с референдумом жалоб, апелляций и принятых по ним решений.

По информации от Верховного суда, жалоб на решения или действия комиссий по проведению референдума в суды любого уровня не поступало. Стоит положительно отметить тот факт, что в стране действует электронная система управления судебными делами, посредством которой осуществляется электронная подача заявлений и автоматическое направление дел судьям. Министерство внутренних дел и Генеральная прокуратура сообщили об отсутствии случаев связанных с референдумом нарушений в течение агитационного периода.

Несколько собеседников ОМНР БДИПЧ указали на отсутствие подлинной конкуренции в агитационной кампании и недостаточное доверие общества к судебной системе, ставшее результатом произвольной интерпретации пространных положений Уголовного кодекса. Они также выразили сомнение в независимости и нейтральности экспертных свидетельств, представляемых в суде.

В целях обеспечения эффективных мер правовой защиты, компетентные органы должны беспристрастно и всецело рассматривать существо жалоб и действовать объективно и прозрачно.

ХП. ГРАЖДАНСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Закон «О Референдуме» предусматривает присутствие международных наблюдателей, наблюдателей от *махаллинских комитетов*, политических партий, и, если референдум инициирован гражданами, инициативных групп.⁸⁷ ЦИК зарегистрировала 383 международных наблюдателя, в том числе 184 из 14 международных организаций и 199 – от различных стран.

Вопреки обязательствам перед ОБСЕ и международным стандартам, организации гражданских

⁸⁵ Эти запросы представляли собой обращения за разъяснениями процедурных аспектов референдума, различных аспектов, связанных с УКР, или технических моментов. 36 из 77 дел касались судебных тем, таких как неудовлетворение решениями районных и областных судов, отмена судебных решений или приговоров, недовольство действиями правоохранительных органов или информация о совершенных правонарушениях. 31 обращение касалось социальных вопросов, 5 – выборов председателя *махалли*, 2 – земельных вопросов. Эти обращения были переданы на рассмотрение в прокуратуру и судебные органы.

⁸⁶ Как сообщили ОМНР БДИПЧ, всего до референдума, в том числе в день голосования, поступило 1 449 запросов. Среди прочего, они касались содержания проекта Конституции, функций ОКР и УКР и положений законодательства о референдуме. Шестнадцать сообщений были квалифицированы как жалобы и перенаправлены в уполномоченные ОКР: 8 – в ОКР города Ташкента, 1 – в ОКР Ташкентской области, 3 – в ОКР Кашкадарьи, 2 – в ОКР Самарканда, 1 – в ОКР Республики Каракалпакстан, и 1 – в ОКР Джизака. Девять сообщений, полученных через колл-центр, касались нарушений, но только одно из них было подтверждено.

⁸⁷ Международных наблюдателей аккредитует ЦИК, а всех других – окружные комиссии по проведению референдума.

наблюдателей не имеют прямого права назначать наблюдателей.⁸⁸ Отсутствие такой возможности лишает прозрачности процесс проведения референдума. ОКР аккредитовали 33 026 наблюдателей от политических партий. По информации от ЦИК, количество наблюдателей от *махаллей* составило 10 714 человек. Учитывая тот факт, что все политические партии поддерживали референдум, а *махаллинские комитеты* активно призывали к участию в референдуме, участники и граждане, выступающие против референдума, были лишены возможности наблюдать за референдумом или полагаться на выводы независимых внутренних наблюдателей. ОМНР БДИПЧ встречала наблюдателей от политических партий и *махаллинских комитетов* на участках для голосования, в том числе на тех, где были зафиксированы нарушения. При этом сообщений или публичных заявлений о процессуальных нарушениях, имевших место в день голосования, от наблюдателей не поступало, что вызывает сомнения в беспристрастности таких наблюдателей.

В соответствии с обязательствами перед ОБСЕ, независимое гражданское наблюдение за избирательным процессом должно быть предусмотрено на законодательном уровне.

XIII. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Узбекистан – многонациональная страна, где большинство населения – узбеки, а национальные меньшинства составляют 16,3 процента населения. Значительные по размеру этнические группы представляют таджики, казахи, русские, каракалпаки, татары и туркмены.⁸⁹ Изменения в Конституцию не содержат аспектов, касающихся конкретно национальных меньшинств. Этническая тематика не была явно выражена в ходе агитационной кампании.

Большая часть информации о референдуме и агитационных мероприятиях, которые наблюдала ОМНР БДИПЧ, была представлена исключительно на узбекском языке. Политические партии сообщили, что проект Конституции был также напечатан и распространен на языках меньшинств. Некоторые материалы, связанные с референдумом, были представлены на русском и каракалпакском языках.

Закон «О Референдуме» предусматривает печать бюллетеней на официальном языке, а также на языках, используемых большинством населения соответствующего округа, по решению ОКР. По информации, предоставленной ЦИК, 95,1 процента бюллетеней было напечатано на узбекском языке. Для некоторых округов бюллетени были напечатаны на каракалпакском (2,4 процента) и русском (2,5 процента) языках. Бюллетеней на других языках ОКР не запрашивали.

XIV. ДЕНЬ РЕФЕРЕНДУМА

В соответствии с методологией для ограниченных миссий ОМНР БДИПЧ не осуществляла систематического или всестороннего наблюдения за ходом дня референдума, но члены Миссии посетили ряд участков голосования в период досрочного голосования с 19 по 26 апреля и в день референдума во всех округах.

Техническая организация и готовность УКР в целом были положительно оценены наблюдателями

⁸⁸ Наблюдатели от ОГО и частных организаций могут быть назначены исключительно через *махаллинские комитеты*.

⁸⁹ Последняя официальная перепись населения производилась в 1989 году. Информация об этнических меньшинствах обновлялась Государственным комитетом по статистике в 2017 году. Некоторые собеседники ОМНР БДИПЧ выразили сомнения в надежности имеющейся информации. Следующая перепись населения была назначена на 2023 год.

ОМНВ БДИПЧ, но сохранность бюллетеней, поданных в ходе досрочного голосования, вызывает опасения.⁹⁰ В частности, во многих случаях конверты с бюллетенями не были запечатаны и оставались у членов УКР после того, как проголосовавшие граждане покинули участки. До дня референдума конверты хранились в запирающихся ящиках у председателей УКР, что не обеспечивает целостности процесса и надлежащих гарантий против потенциальных фальсификаций. Во время досрочного голосования в большинстве посещенных участков голосующие были отмечены только в электронных списках, они не расписывались в списках голосующих, что является пренебрежением важной мерой, позволяющей осуществить проверку. ЦИК сообщила, что в период досрочного голосования проголосовали 457 044 человека.⁹¹

Большая часть участков, которые посетила ОМНР БДИПЧ в день референдума, открылись вовремя или с небольшой задержкой. Стоит положительно отметить, что большинство участков, посещенных в день референдума и в период досрочного голосования, были приспособлены для голосующих с ограниченной подвижностью. На участках имелись необходимые материалы, в том числе шаблоны Брайля для людей с нарушением зрения. Бюллетени на узбекском и русском языках имелись на большинстве посещенных участков голосования.

День референдума проходил спокойно, и в большинстве случаев наблюдателям ОМНР БДИПЧ был предоставлен беспрепятственный доступ к процессу. Во многих случаях УКР пренебрегали процедурой надлежащей идентификации голосующих, представляющей собой важную процессуальную меру. В частности, ОМНР БДИПЧ наблюдала множество случаев, когда члены УКР раздавали бюллетени голосующим, не проверив их удостоверений личности или не проверив их в электронной системе. Более того, ОМНР БДИПЧ отметила частое включение голосующих в дополнительные списки, что противоречит передовой практике и ставит под угрозу меры, принимаемые для обеспечения точности списков голосующих и целостности процесса.⁹² Отвечая на вопросы наблюдателей, члены УКР признавали, что многие из включенных в дополнительные списки голосующих проживают вне территории их участка, что является нарушением постановления ЦИК. Также были зафиксированы три явных случая вброса бюллетеней. Хотя в целом голосующие имели возможность голосовать тайно, иногда тайна голосования оказывалась под угрозой, а в некоторых случаях ОМНР БДИПЧ наблюдала, как члены УКР инструктировали граждан голосовать за вариант «да».⁹³

На некоторых посещенных участках объявленная явка значительно превышала количество подписей в списках голосующих и визуально не соответствовала количеству бюллетеней в прозрачных урнах для голосования.⁹⁴ Помимо этого, во многих случаях наблюдатели ОМНР БДИПЧ сообщали об идентичных на вид подписях в списках голосующих. Это ставит под сомнение достоверность сообщений о явке избирателей. ЦИК несколько раз объявляла

⁹⁰ Законодательными актами и инструкциями ЦИК предусмотрено регулирование процедур в день референдума и обеспечение специальных возможностей голосования для тех, кто не может посетить участок в день референдума, в том числе такие, как досрочное голосование и мобильное голосование. Такие специальные возможности голосования должны сопровождаться надлежащими мерами, позволяющими сохранить целостность процесса.

⁹¹ Кроме того, возможностью проголосовать воспользовались 159 276 граждан, проживающих за рубежом. В ходе досрочного голосования ОМНР БДИПЧ посетила 128 участков голосования, где наблюдала лишь очень небольшое количество голосующих, подающих бюллетени.

⁹² Наблюдатели ОМНР БДИПЧ начали сообщать о включении голосующих в дополнительные списки вскоре после открытия участков. Например, на одном участке между 8:00 и 9:00 было добавлено 38 голосующих. На другом участке в течение дня в дополнительный список было внесено около 600 голосующих.

⁹³ Наблюдалось несколько случаев голосования в присутствии членов УКР и несколько случаев группового и семейного голосования.

⁹⁴ Например, на одном из участков голосования члены УКР сообщили ОМНР БДИПЧ, что в период с 8:00 до 12:00 проголосовало 500 граждан. Средняя скорость голосования в таком случае должна составлять два-три человека в минуту, что резко контрастировало с наблюдениями ОМНР БДИПЧ: в течение примерно 40 минут, проведенных наблюдателями на участке, участок посетили в среднем пять голосующих.

предварительную явку в день референдума. Согласно этой информации, с 8:00 до 11:00 проголосовали 12 083 105 граждан, а с 17:00 до 20:00 – только 871 093 граждан. ОМНР БДИПЧ не наблюдала ни значительного всплеска избирателей в утренние часы, ни их резкого снижения вечером.

Законодательство не определяет четких оснований для использования мобильных урн, что позволяет произвольное применение процедур.⁹⁵ ОМНР БДИПЧ отмечала случаи открытого злоупотребления мобильным голосованием, что подрывает целостность процесса. Некоторые члены УКР признались наблюдателям ОМНР БДИПЧ, что мобильное голосование использовалось для сбора голосов у тех граждан, которые не пришли на участки голосования.

К специальным возможностям для голосования, таким как мобильное или досрочное голосование, необходимо прибегать только в исключительных случаях и при наличии надлежащих мер защиты. Количество голосующих, воспользовавшихся мобильными урнами, должно быть отражено в итоговых протоколах комиссий всех уровней.

В большинстве случаев при подсчетах голосов, наблюдаемых ОМНР БДИПЧ, члены УКР не соблюдали некоторых ключевых процедур. В частности, зачастую количество подписей проголосовавших граждан не было подсчитано и сопоставлено с количеством бюллетеней в урнах для голосования. В нескольких случаях итоговые протоколы голосования были заполнены до того, как был произведен подсчет голосов. ОМНР БДИПЧ наблюдала случаи, когда количество подписей в протоколе было исправлено после подсчета голосов, а неиспользованные бюллетени не были аннулированы и упакованы. ОМНР БДИПЧ также наблюдала случаи явных признаков вброса бюллетеней, таких как множество идентичных на вид подписей в списках голосующих и стопки бюллетеней в урнах для голосования, что ставит под сомнение целостность процесса.⁹⁶ Хотя постановление ЦИК предусматривает размещение протоколов УКР в помещениях участков голосования, большая часть наблюдаемых УКР не выполнила данное требование, подрывая прозрачность процесса.

В целях обеспечения полного понимания и последовательности применения процедур в день голосования программу тренингов необходимо усилить, уделив особое внимание ключевым процессуальным аспектам.

Процесс подведения итогов в ОКР был упорядочен, но недостаточно прозрачен. В большинстве случаев наблюдателям ОМНР БДИПЧ был предоставлен доступ к помещениям, в которых производилось подведение итогов, но им не было разрешено видеть, как осуществляется ввод данных. Наблюдателями были отмечены случаи внесения исправлений в протоколы УКР, в том числе изменение количества голосов, отданных за разные варианты ответов, без произведения пересчета. Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ об опубликовании дезагрегированных данных в разрезе участков голосования, данное требование не было внесено в законодательство.

В соответствии с международными стандартами, необходимо предпринять меры для обеспечения честного подсчета голосов и точного и честного отражения результатов такого подсчета в отчетах. В частности, в законодательстве должно быть предусмотрено

⁹⁵ [Пояснительная записка к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов](#) конкретизирует, что «использование мобильных урн для голосования нежелательно из-за сопутствующего серьезного риска мошенничества. Если мобильные урны все же используются, должны быть обеспечены строгие условия, предотвращающие фальсификацию, например, присутствие нескольких членов участковой комиссии, представляющих разные политические группировки».

⁹⁶ Параграф 7.4 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) предусматривает, в том числе, следующее: «государства-участники обеспечивают, чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными».

включение в итоговые протоколы комиссий всех уровней информации, необходимой для перекрестной проверки данных, и опубликование окончательных результатов в разрезе участков голосования.

ЦИК сообщила, что в день референдума через колл-центр поступило 240 сообщений от граждан.⁹⁷ Утром 1 мая ЦИК объявила предварительные результаты, согласно которым 90,2 процента голосов было отдано в пользу предлагаемых изменений. Затем ЦИК провела совещание, на котором рассмотрела три случая предполагаемых нарушений. В результате, на двух участках голосования результаты референдума были признаны недействительными, а на третьем участке в итоговый протокол были внесены изменения. Несмотря на это, доли голосов за варианты «да» и «нет» при объявлении окончательных результатов были идентичны предварительным результатам, объявленным ранее. Согласно информации от Верховного суда, после дня референдума обращений в суды не поступало.⁹⁸ 1 мая Генеральная прокуратура сообщила о семи случаях, по которым ведется расследование, тогда как Министерство внутренних дел на своем вебсайте ни о каких других делах не сообщило.⁹⁹ Окончательная явка, объявленная ЦИК, составила 84,5 процента. 8 мая президент Мирзиёев назначил досрочные президентские выборы на 9 июля.

XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Настоящие рекомендации, представленные в разделах выше, предлагаются в целях дальнейшего совершенствования процесса проведения референдумов и выборов в Узбекистане и поддержки усилий по приведению их в полное соответствие обязательствам перед ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических референдумов и выборов. Данные рекомендации следует рассматривать в совокупности с прошлыми рекомендациями БДИПЧ, которые еще не были реализованы. БДИПЧ выражает готовность оказать содействие властям в дальнейшем совершенствовании процесса проведения референдумов и выборов и воплощении на практике рекомендаций, содержащихся в настоящем и предыдущих отчетах.¹⁰⁰

A. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Рекомендуются таким образом пересмотреть законодательную базу в области свободы мирных собраний, свободы ассоциации и свободы выражения мнений, чтобы любые ограничения реализации этих свобод были целесообразны, пропорциональны и применялись в соответствии с международными стандартами.

⁹⁷ По данным СМИ и ЦИК, была распространена фотография женщины, голосующей дважды в ОКР № 14, но после проверки членами комиссии это утверждение было опровергнуто. На другом видео в ОКР № 14 член УКР и член *махалли* делали отметки в 16 бюллетенях от имени членов семьи. Председатель УКР заметил данный инцидент и признал бюллетени недействительными. Расследование по данному делу велось УКР совместно с прокуратурой.

⁹⁸ Жалобы и обращения можно было подавать до 6 мая – установленного законом пятидневного срока для подачи жалоб и обращений, связанных с референдумом.

⁹⁹ Пять из Ташкента, два – из Самарканда, и один – из Намангана.

¹⁰⁰ В соответствии с параграфом 25 [Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года](#), государства-участники ОБСЕ заявили о своем согласии «незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации». Реализация предыдущих рекомендаций оценена БДИПЧ следующим образом: рекомендации №№ 12, 17, 31 и 32 Заключительного отчета по парламентским выборам 2019 года ([Заключительный отчет 2019 года](#)) реализованы полностью; рекомендации №№ 15, 16 и 30 Заключительного отчета 2019 года и рекомендация № 12 Заключительного отчета по президентским выборам 2021 года ([Заключительный отчет 2021 года](#)) реализованы в большей части; рекомендации №№ 10, 18 и 28 Заключительного отчета 2019 года и рекомендации №№ 3, 9 и 11 Заключительного отчета по президентским выборам 2021 года реализованы частично. Реализация некоторых рекомендаций не оценивалась, так как они были неприменимы к процессу референдума. См. также [Базу данных рекомендаций в избирательной сфере](#).

2. В целях развития подлинного политического плюрализма необходимо пересмотреть обременительные законодательные и административные процедуры регистрации политических партий и организаций гражданского общества и привести их в соответствие международным обязательствам и стандартам.
3. Положения о клевете и другие аналогичные положения, включая положения об «оскорблении» и распространении «ложной информации», должны быть декриминализованы в соответствии с международными стандартами. Нормы законодательства о клевете должны носить исключительно гражданский характер, а гражданские средства правовой защиты должны иметь приоритет над денежными штрафами.
4. Рекомендуются таким образом пересмотреть законодательную базу о проведении референдумов, чтобы она регулировала такие важные аспекты процесса, как проведение агитационной кампании, ее финансирование, а также беспристрастное и сбалансированное освещение в СМИ.
5. Рекомендуются пересмотреть процесс выдвижения и назначения членов комиссий по референдуму всех уровней таким образом, чтобы обеспечить независимость органов, осуществляющих организацию референдума, от исполнительной власти, местных администраций и махаллинских комитетов.
6. В соответствии с передовой международной практикой использование дополнительных списков должно быть разрешено только в случаях, когда голосующие граждане сменили место жительства в период между опубликованием окончательных списков на их участках и днем голосования. При этом должны применяться надлежащие меры защиты против злоупотребления данной процедурой.
7. В соответствии с обязательствами перед ОБСЕ, независимое гражданское наблюдение за избирательным процессом должно быть предусмотрено на законодательном уровне.
8. В соответствии с международными стандартами, необходимо предпринять меры для обеспечения честного подсчета голосов и точного и честного отражения результатов такого подсчета в отчетах. В частности, в законодательстве должно быть предусмотрено включение в итоговые протоколы комиссий всех уровней информации, необходимой для перекрестной проверки данных, и опубликование окончательных результатов в разрезе участков голосования.

В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Нормативно-правовая база

9. Голосующим гражданам должно быть предоставлено беспристрастное и сбалансированное информирование по всем изменениям, выдвигаемым на референдум, а также информирование о последствиях сделанного ими выбора.

Система проведения референдума

10. В целях более эффективного содействия волеизъявлению избирателей при пересмотре Конституции по нескольким отдельным аспектам предлагаемые изменения рекомендуются представить в виде отдельных вопросов, на которые нужно дать отдельные ответы.

Организация референдума

11. Информационные материалы для голосующих, подготовленные Центральной избирательной комиссией, должны обеспечивать нейтральность организаторов референдума. В этих материалах должны быть четко изложены основные аспекты реализации права голоса.

Регистрация избирателей

12. Важные изменения в избирательном процессе, связанные с использованием новых технологий, должны сопровождаться массовым общественным одобрением. В целях повышения прозрачности властям следует обеспечить более широкое информирование граждан об использовании технологий.

Агитационная кампания

13. В нормативно-правовой базе должны существовать эффективные меры защиты против злоупотребления служебным положением со стороны государственных и местных чиновников, оказание давления на государственных служащих должно быть запрещено, а за возможные нарушения должны быть предусмотрены адекватные санкции.

Финансирование агитационной кампании

14. В целях улучшения прозрачности и подотчетности процесс финансирования агитационной кампании по референдуму должен быть четко регламентирован. Необходимо установить требования о представлении подробной отчетности о доходах и расходах всех участников процесса и определить надзорный орган.

СМИ

15. Ограничения всех основных свобод, в том числе свободы выражения мнений, должны строго соответствовать принципам законности, легитимности, целесообразности и соразмерности.
16. Для содействия плюрализму мнений рекомендуется преобразовать Национальную телерадиокомпанию в подлинное общественное СМИ с независимым назначением руководства и четко определенным общественным мандатом. Модель финансирования общественных вещателей должна обеспечивать их финансовую независимость. Такие средства массовой информации должны быть обязаны обеспечивать сбалансированность и беспристрастность репортажей в новостях, передачах о текущих событиях и дискуссионных программах, в том числе при освещении референдума.
17. В целях обеспечения эффективного осуществления свободы выражения мнений, любые ограничения на ресурсы Интернета должны быть прозрачны, четко определены законом и подлежать судебному надзору.

Урегулирование споров, связанных с референдумом

18. Для обеспечения эффективных средств правовой защиты необходимо внести поправки в законодательство, чтобы предусмотреть непосредственную возможность оспаривания результатов референдума на всех уровнях и четко определить юрисдикцию в отношении таких жалоб.

19. Центральной избирательной комиссии следует предпринять дополнительные усилия для повышения прозрачности процесса разрешения споров, включая создание специального общедоступного реестра всех связанных с референдумом жалоб, апелляций и принятых по ним решений.
20. В целях обеспечения эффективных мер правовой защиты, компетентные органы должны беспристрастно и всецело рассматривать существо жалоб и действовать объективно и прозрачно.

Участие женщин

21. Рекомендуется рассмотреть возможность внедрения специальных мер, направленных на улучшение участия женщин в общественной и политической жизни страны. Дополнительные стимулы могли бы обеспечить благоприятные условия для выдвижения на выборы кандидатов женского пола. Политическим партиям рекомендуется рассмотреть пути дальнейшего улучшения гендерного баланса и включать женщин в списки кандидатов на выборные позиции.

День референдума

22. В целях обеспечения полного понимания и последовательности применения процедур в день голосования программу тренингов необходимо усилить, уделив особое внимание ключевым процессуальным аспектам.
23. К специальным возможностям для голосования, таким как мобильное или досрочное голосование, необходимо прибегать только в исключительных случаях и при наличии надлежащих мер защиты. Количество голосующих, воспользовавшихся мобильными урнами, должно быть отражено в итоговых протоколах комиссий всех уровней.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФЕРЕНДУМА¹⁰¹

| | | Процент |
|---|------------|---------|
| Количество зарегистрированных избирателей | 19 722 809 | |
| Явка | 16 667 097 | 85,51 |
| Количество проголосовавших «ЗА» | 15 034 608 | 90,21 |
| Количество проголосовавших «ПРОТИВ» | 1 558 817 | 9,35 |
| Количество недействительных бюллетеней | 73 672 | |

¹⁰¹ Источник: [Решение ЦИК №1246](#) о результатах референдума.

ПРИЛОЖЕНИЕ II: СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ ОГРАНИЧЕННОЙ МИССИИ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА РЕФЕРЕНДУМОМ

Долгосрочные наблюдатели ОМНР БДИПЧ

| | |
|---------------------------|---------------------------|
| Iryna Shuliankova | Беларусь |
| Marketa Nekvindova | Чешская Республика |
| Maria Vieno Irmeli | Финляндия |
| Michel Alexis Sylvain | Франция |
| Maeve Sonia Daly | Франция |
| Mariam Aduashvili | Грузия |
| Johanna Elisa Berger | Германия |
| Andrew Pius | Ирландия |
| Anne Christine Kroepelien | Норвегия |
| Ivan Fetisov | Российская Федерация |
| Miloš Antić Toplica | Сербия |
| Peter Wällberg | Швеция |
| Harold Wayne Otto | Соединенные Штаты Америки |
| Sheila Jaghab | Соединенные Штаты Америки |

Основная команда ОМНР БДИПЧ

| | | |
|--------------------------|----------------------|--------------|
| Albert Jónsson, Посол | Исландия | Глава Миссии |
| Lusine Badalyan | Армения | |
| Mišo Imamović | Босния и Герцеговина | |
| Svetozar Kolibarski | Болгария | |
| Elma Šehalić | Германия | |
| Eirini Skouzou | Греция | |
| Peter Marron | Ирландия | |
| Carlo Pappalardo Fischer | Италия | |
| Ahmad Rasuli | Кыргызстан | |
| Joanna Porczynska | Польша | |
| Svetlana Chetaykina | Российская Федерация | |

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ, чтобы “обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и (...) создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в обществе” (Документ Хельсинкского саммита 1992 года). Это называется человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало функционировать в мае 1991 года. Спустя год Бюро было переименовано в связи с расширением его мандата, который стал включать права человека и демократизацию. Сегодня в нем работают свыше 150 сотрудников.

БДИПЧ является ведущим агентством в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год оно координирует и организует размещение тысяч наблюдателей для оценки проведения выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам перед ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методология обеспечивает углублённый анализ всех аспектов избирательного процесса. Посредством проектов содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшать их избирательную систему.

Деятельность Бюро в сфере **демократизации** включает вопросы верховенства закона, законодательной поддержки, демократического управления, миграции и свободы передвижения, а также гендерного равенства. БДИПЧ ежегодно реализует ряд программ целевой помощи, стремясь развивать демократические структуры.

БДИПЧ также содействует государствам-участникам в выполнении их обязательств по содействию и защите **прав человека и основных свобод** в соответствии с обязательствами ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается совместной работой с различными партнёрами по укреплению сотрудничества, наращиванию потенциала и проведению экспертиз по тематическим направлениям, в том числе в области прав человека при борьбе против терроризма, содействия защите прав жертв торговли людьми, образования и тренингов в сфере прав человека, мониторинга прав человека и отчётности, а также прав и безопасности женщин.

В рамках деятельности по обеспечению **терпимого отношения и недискриминации** БДИПЧ оказывает поддержку государствам-участникам в повышении эффективности реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ в сфере терпимости и недискриминации сфокусирована на следующих направлениях: законодательство; обучение сотрудников правоохранительных органов; мониторинг, отчётность и отслеживание реагирования на преступления и случаи проявления ненависти; образовательная деятельность по популяризации терпимости, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ консультирует государства-участники по вопросам их политики в отношении народов **Рома и Синти**. Оно содействует наращиванию потенциала и налаживанию связей с сообществами Рома и Синти, и поощряет участие представителей Рома и Синти в работе определяющих политику органов.

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

Дополнительная информация размещена на сайте БДИПЧ www.osce.org/odhr).