



Бюро по демократическим институтам и правам человека

ТУРКМЕНИСТАН

ОЦЕНКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Варшава
23 июля 2012 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	3
II.	РЕЗЮМЕ	4
III.	ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ВЫБОРОВ.....	6
A.	КОНСТИТУЦИОННАЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА.....	6
B.	ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	8
C.	ПРИВЕРЖЕННОСТЬ СОБЛЮДЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В СФЕРЕ ВЫБОРОВ	8
IV.	НЕДАВНИЕ ВЫБОРЫ	9
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	9
VI.	ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ	11
A.	ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ.....	11
B.	ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ КАНДИДАТА.....	11
C.	ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	13
D.	ПРОЗРАЧНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА.....	14
E.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ.....	15
F.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	17
G.	ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ.....	17
H.	ГОЛОСОВАНИЕ И БЮЛЛЕТЕНИ.....	18
I.	ПОДСЧЕТ БЮЛЛЕТЕНЕЙ И ОБРАБОТКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ	19
J.	ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ.....	22
VII.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	23

ТУРКМЕНИСТАН
ОЦЕНКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
23 июля 2012 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

По просьбе Центра ОБСЕ в Ашхабаде Бюро по демократическим институтам и правам человека при Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ/ОБСЕ) осуществило оценку избирательного законодательства Туркменистана. Данная оценка основана на неофициальном переводе на английский язык Конституции с внесенными в нее поправками от 26 сентября 2008 г.¹ и других законов, главным образом Закона о Выборах Депутатов *Меджлиса* (ЗВМ), принятого 10 октября 2008 г., Закона о Выборах Президента Туркменистана (ЗВП), принятого 21 мая 2011 г. и Закона о Выборах Членов *Халк Маслахаты* и *Генгешей* (ЗВХ/Г), принятого 31 марта 2012 г.² Законодательная база выборов также включает Закон о Гарантиях Избирательных Прав Граждан Туркменистана от 22 апреля 1999 г. и Закон о Центральной Комиссии по Выборам и Проведению Референдумов от 21 мая 2011 г. Помимо этого для целей настоящей оценки учитывались соответствующие положения Гражданско-процессуального кодекса, Закона об общественных объединениях и Закона о средствах массовой информации.

БДИПЧ ОБСЕ ранее комментировал различные аспекты правовой базы выборов в Туркменистане как неофициально, так и официально. Юридическая оценка была опубликована в 2008 г.³ Кроме того, БДИПЧ ОБСЕ представило комментарии по избирательному законодательству в рамках отчетов по своей миссии.⁴ Предыдущие комментарии являются хорошим фоном для оценки развития нормативно-правовой базы для проведения выборов в Туркменистане. Однако правовая база значительно изменилась с момента первой оценки избирательного законодательства, произведенной БДИПЧ ОБСЕ. В Конституцию были внесены поправки, в сентябре 2008 года, а в октябре 2008 года был принят новый ЗВМ. За этим последовало принятие новых версий ЗВП и ЗВХ/Г в 2011 и 2012 годах соответственно.

Настоящая оценка выполняется с целью оказать содействие властям Туркменистана в дальнейшем развитии правовой базы для проведения подлинно демократических выборов и соблюдении соответствующих обязательств в рамках ОБСЕ и международных стандартов. Рекомендации, которые даются в данной оценке, следует рассматривать вместе с более ранними и по-прежнему актуальными рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ.

¹ 26 сентября 2008 г. в Конституцию были внесены поправки Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана».

² Данная оценка основывается на переводах, точность которых, включая нумерацию статей, пунктов и подпунктов, не гарантирована. На любую правовую экспертизу, основанную на переведенном тексте, может влиять качество и точность перевода.

³ См. Оценку избирательного законодательства, произведенную БДИПЧ/ОБСЕ и опубликованную 18 сентября по адресу <http://www.osce.org/odihr/elections/turkmenistan/33453>.

⁴ См. Отчет миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке потребностей в преддверии парламентских выборов 12 декабря 1999 г., президентских выборов 11 февраля 2007 г., досрочных парламентских выборов 14 декабря 2008 г. и президентских выборов 12 февраля 2012 г. по адресу в Интернете: www.osce.org/odihr/elections/turkmenistan.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

II. РЕЗЮМЕ

1. Хотя в законодательстве Туркменистана о выборах нашли отражение важные базовые принципы, касающиеся проведения выборов, такие как всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании, ряд ключевых аспектов избирательного процесса не регламентируется в достаточной степени или же вообще.
2. Новые положения в ЗВП, ЭВМ и ЗВХ/Г, предусматривающие, что выборы будут проводиться на состязательной или «альтернативной» основе наряду с принятием Закона о Политических Партиях, который образует законодательную базу для функционирования политических партий, могут отражать пробный шаг в законодательстве в сторону определенного политического плюрализма. Важно, чтобы это новое законодательство применялось справедливо и распространялось на всех для обеспечения должного соблюдения прав граждан создавать политические партии и стремиться получить государственный пост в качестве представителей партии или граждан.
3. Новое законодательство включает некоторые улучшения, в частности, снятие необоснованных ограничений на избирательное право граждан, содержащихся в местах предварительного заключения и для граждан, страдающих психическими заболеваниями, которые не были признаны недееспособными судом.
4. ЗВП, ЭВМ и ЗВХ/Г теперь содержат основные правила назначения национальных наблюдателей из общественных объединений и политических партий и более четко говорят о правах национальных и международных наблюдателей и представителей средств массовой информации.
5. Однако, несмотря на существенные изменения в законодательстве, законы о выборах в Туркменистане содержат ряд серьезных недостатков, а именно:
 - (i) Пробелы и отсутствие достаточных подробностей в законах о выборах создают значительный риск произвола со стороны тех, на кого возложена ответственность за организацию выборов. Необходимы более подробные правила для решения таких важных вопросов как проведение избирательной кампании, досрочное голосование, использование переносных урн для голосования, а также подсчета голосов, подведения итогов выборов и публикация результатов голосования.
 - (ii) Нормативно-правовая база содержит ряд положений, подрывающих принцип соразмерности. Они включают лишение осужденных права голоса, независимо от тяжести совершенного преступления и положения, которые позволяют избирательной комиссии аннулировать регистрацию кандидата за любые нарушения избирательного законодательства, что может приводить к ситуациям, когда наказание не соответствует серьезности нарушения.

** Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.*

- (iii) Кроме того, правовая база продолжает налагать на кандидатов требования о длительном проживании как при выборах в *Меджлис* (парламент), так и при президентских выборах, что противоречит международными обязательствами и принципам надлежащей практики.
- (iv) Отсутствуют механизмы обеспечения политического плюрализма в избирательных комиссиях. Хотя есть положения, позволяющие политическим партиям, общественным объединениям и гражданам выдвигать своих представителей в избирательные комиссии, не предусмотрено никаких гарантий того, что эти кандидаты будут назначены членами комиссий. Кроме того, тот факт, что президент назначает членов Центральной Комиссии по Выборам и Проведению Референдумов (ЦИК), напрямую предоставляет ему чрезмерный контроль над комиссией, что ставит под угрозу ее независимость.
- (v) Законы требуют, чтобы избирательные комиссии участвовали в организации встреч кандидатов с избирателями. Черту, отделяющую независимое проведение выборов и оказание дополнительной помощи одним кандидатам в ущерб другим очень легко перейти, когда участвуют в организации и/или оказании содействия в проведении таких встреч.
- (vi) Избирательному законодательству, особенно тому, которое относится к выборам в *Меджлис*, не хватает механизмов, гарантирующих прозрачность избирательного процесса. Заинтересованные стороны были бы в большей степени уверены в избирательном процессе, если бы кандидатам, их представителям, аккредитованным наблюдателям и журналистам была обеспечена возможность незамедлительного получения заверенных копий протоколов о результатах голосования. Помимо этого все результаты выборов в протоколах должны включать разбивку по всем результатам, полученным от нижестоящих комиссий, что даст возможность проследить за суммированием результатов от уровня участковой комиссии до общенационального уровня.
- (vii) В соответствии с ЗВМ и ЗВХ/Г национальные наблюдатели могут быть выдвинуты политическими партиями, общественными объединениями и группами граждан, которые выдвинули зарегистрированных кандидатов. Принимая во внимание текущую политическую структуру и связь общественных объединений с правящей партией, эти положения в ЗВМ и ЗВХ/Г, в сущности, подрывают потенциал для беспристрастного наблюдения за выборами и ограничивают перспективу прозрачных выборов.
- (viii) ЗВМ предусматривает только несколько правил по проведению избирательной кампании, что может затруднить на практике обеспечение равенства условий для всех кандидатов. Кроме того, ни ЗВМ, ни ЗВХ/Г не содержат достаточного регулирования проведения предвыборной кампании в средствах массовой информации или финансирования предвыборных кампаний.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

- (ix) Хотя положения о правовой защите в ЗВП и ЗВХ/Г улучшились, механизмы правовой защиты в ЗВМ недостаточно полны. Это может привести к несправедливому применению законодательства и отсутствию гарантий избирательных прав граждан.
- 6. Перечисленные недостатки противоречат обязанностям и обязательствам, принятым на себя Туркменистаном, в том числе в рамках Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах (МПГПП) по проведению подлинно свободных выборов и укреплению политического плюрализма.
- 7. Существующее законодательство требует дальнейшего улучшения. Однако принятие поправок к действующему законодательству само по себе не может гарантировать соответствие избирательного процесса обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам. Для этого потребуются в соответствующей мере продемонстрировать политическую волю для обеспечения добросовестного исполнения закона и выработки плюралистичной среды, что свидетельствовало бы о подлинной демократичности процесса.

III. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ВЫБОРОВ

A. КОНСТИТУЦИОННАЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

- 8. 26 сентября 2008 г. Народный совет Туркменистана внес поправки в Конституцию. Ключевые изменения, которые представляются важными для данной оценки, приведены ниже:
 - (i) Согласно предыдущей версии Конституции, *Халк Маслахаты* (Народный совет Туркменистана или НСТ) являлся «высшим представительным органом народной власти» и осуществлял «высшую государственную власть и управление».⁵ В составе приблизительно 2500 членов он обладал значительными полномочиями, включая право утверждать кандидатов на выборах президента и распускать *Меджлис*. Тот факт, что он собирался только дважды в год вызывал определенные вопросы относительно его эффективности и наличия подлинного политического дискурса.
 - (ii) Согласно Конституции НСТ был упразднен. Некоторые его полномочия и функции, такие как назначение выборов в *Меджлис* и ратификация международных договоров, были переданы *Меджлису*. Полномочия по назначению мэров областей и городов, а также назначению даты референдума, были переданы президенту.⁶

⁵ Статья 45 предыдущей версии Конституции.

⁶ Статья 53.7 Конституции.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

- (iii) *Меджлис* в настоящее время состоит из 125 депутатов, ранее их число было равно 65.
 - (iv) Теперь членов Центральной Комиссии по Выборам и проведению референдумов (ЦИК) назначает президент, ранее их назначение осуществлялось НСТ.
 - (v) Президент теперь также назначает *хякимов*, глав местной исполнительной власти, которые ранее избирались соответствующими выборными органами.
9. Хотя в Конституции утверждается, что государственная власть основывается на принципе разделения властей,⁷ положения, содержащиеся в Конституции, сохраняют сильную президентскую систему правления со слабым разделением властей.
10. Исполнительная власть осуществляется Кабинетом министров, который формируется и возглавляется президентом.⁸
11. *Меджлис* – однопалатный законодательный орган. Его депутаты избираются сроком на пять лет по одномандатным округам.⁹ *Меджлис* наделен обширными законодательными полномочиями, хотя Конституция предусматривает, что при определенных обстоятельствах несколько законодательных функций может быть передано президенту.¹⁰
12. Туркменистан делится на пять областей (*велятов*). Столица, город Ашгабат, имеет равный с *велятами* статус. В состав каждого из *велятов* входит несколько районов (*этрапов*). Исполнительная власть в областях осуществляется *хякими*, которые действуют в качестве представителей Президента. Областные народные советы избираются сроком на четыре года.
13. *Генгеш* и *Халк Маслахаты* – представительные органы, избираемые на местном уровне. Члены *Халк Маслахаты* избираются в *велятах* и городах с правами *велята*. Члены *Генгеша* избираются на территории городов в пределах *этрапов*, поселков и *генгешликов*. Каждый избирает своего главу (арчына), руководящего его работой. Члены велятской *Халк Маслахаты* избираются в 40 одномандатных округах; члены *этрапских* и городских *Халк Маслахаты* – в 20 округах, а члены *Генгеша* – в одномандатных округах, количество которых составляет от 5 до 15. Законодательство требует, чтобы в избирательных округах было примерно равное число избирателей.¹¹
14. В Туркменистане нет конституционного суда. Во главе судебной ветви власти находится Верховный суд. Все судьи назначаются Президентом. Ни *Меджлис*, ни какой-либо другой орган не могут участвовать в этом процессе за исключением того, что

⁷ Статья 4 там же.

⁸ Статьи 72-73 там же.

⁹ Статьи 59-60 там же; ст. 1 ЗВМ.

¹⁰ Статья 64 Конституции.

¹¹ Статья 10 ЗВХГ.

Меджлис «рассматривает по предложению Президента Туркменистана» вопросы о назначении на должность и освобождении от должности председателя Верховного суда.¹² В предыдущей версии Конституции срок пребывания судей в должности составлял пять лет, сейчас же в Конституции просто говорится о том, что сроки полномочий судей «определяются законом».¹³

В. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

15. Основным законом является Конституция. В законе от 1999 г. о Гарантиях Избирательных Прав Граждан Туркменистана изложены некоторые важные принципы, относящиеся к выборам, такие как всеобщее, прямое и равное право избирать тайным голосованием. Все эти принципы также закреплены в Конституции. Кроме того, по соответствующим выборам имеются соответствующие законы, а именно:

- Закон о Выборах Президента (ЗВП);
- Закон о Выборах в *Меджлис* (ЗВМ);
- Закон о Выборах в *Халк Маслахаты* и *Генгеши*.

16. Принципы формирования ЦИК и ее полномочия изложены в принятом 21 мая 2011 г. Законе о Центральной Комиссии по Выборам и Проведению Референдумов.

С. ПРИВЕРЖЕННОСТЬ СОБЛЮДЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В СФЕРЕ ВЫБОРОВ

17. Законодательством в открытой форме закреплена приверженность соблюдению международных норм при проведении выборов, включая ссылку на учредительные документы ОБСЕ. В число последних входит и Копенгагенский документ.¹⁴ Конституция говорит о том, что международные договоры Туркменистана обладают большей юридической силой, чем сама Конституция.¹⁵ Закон о гарантиях Гарантиях Избирательных Прав Граждан Туркменистана гласит: «Туркменистан, являясь полноправным субъектом мирового сообщества и строго следуя принципам и нормам, закрепленным в Уставе ООН, учредительных документах ОБСЕ и других общепризнанных международных организаций, при организации и проведении выборов придерживается положений международных договоров, конвенций, соглашений, участником которых он является, и обеспечивает их соблюдение».¹⁶

¹² Статья 63 (7) Конституции.

¹³ Статья 100 там же.

¹⁴ Итоговый документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июль 1990 г. <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

¹⁵ Статья 6 Конституции предусматривает: «Туркменистан признает приоритет общепризнанных норм международного права. Если международным договором Туркменистана установлены иные правила, чем предусмотренные законом Туркменистана, то применяются правила международного договора».

¹⁶ Статья 11.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

18. Туркменистан присоединился к МПГПП, в котором признается право каждого гражданина:

«(а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

(б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей...».¹⁷

Данные положения отражены в Конституции.¹⁸

IV. НЕДАВНИЕ ВЫБОРЫ

19. После получения Туркменистаном независимости в 1991 г. бывший Президент Туркменистана Сапармурат Ниязов, руководивший страной с 1985 г., сначала как Советской республикой, а затем как независимым государством, и который беспрепятственно победил на президентских выборах в 1990 и 1992 гг., был объявлен НСТ «пожизненным президентом» в 1999 г. После его смерти в 2006 г. состоялись президентские выборы 11 февраля 2007 г. Гурбангулы Бердымухаммедов, назначенный исполняющим обязанности Президента после смерти Президента Ниязова, был объявлен победителем, получив 89 процентов голосов. Он был переизбран 12 февраля 2012 г., набрав 97 процентов голосов избирателей.
20. Нынешние 125 членов *Меджлиса* были избраны 14 декабря 2008 года. Выборы в областные и местные Народные советы были проведены 5 декабря 2010 г.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

21. Обязанность по организации выборов и референдумов возложена на ЦИК и на нижестоящие избирательные комиссии. ЦИК состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и 12 других членов. Все члены ЦИК назначаются президентом на основании предложений политических партий и общественных объединений. Председатель ЦИК должен быть утвержден *Меджлисом*.
22. ЦИК подчиняются 5 областных избирательных комиссий (ОИК), 125 окружных избирательных комиссий (ОИК) и участковые избирательные комиссии (УИК).¹⁹

¹⁷ Статья 25 МПГПП.

¹⁸ Статьи 2, 32, 32

¹⁹ Число УИК меняется на каждых выборах.

23. Назначение президентом членов ЦИК еще больше усиливает влияние президента и лиц, им выдвинутых, на избирательный процесс. Этому способствуют следующие факторы:
- (i) Существует иерархический механизм назначения избирательных комиссий. Нижестоящие комиссии назначаются вышестоящей комиссией. Таким образом, назначения, осуществляемые президентом на уровне ЦИК, обладают потенциалом влиять на назначения на каждом уровне избирательных комиссий.
 - (ii) В законодательстве не существует механизма обеспечения политического плюрализма и баланса интересов в составе избирательных комиссий. В то время как законодательство дает право политическим партиям, общественным объединениям и группам граждан выдвигать кандидатов в члены избирательных комиссий, нет никаких гарантий того, что эти кандидаты будут назначены.²⁰
 - (iii) Хотя законодательство предусматривает возможность для кандидатов, групп граждан и политических партий выдвигать представителей в состав избирательных комиссий, законодательство не определяет полномочий таких представителей. По-видимому, их полномочия ограничены, поскольку они не считаются членами избирательных комиссий.
24. При таких обстоятельствах существующая нормативно-правовая база дает президенту обширный контроль над организацией и проведением выборов в Туркменистане. Это поднимает вопросы о независимости и беспристрастности избирательных комиссий, а при проведении демократических выборов требуется, чтобы избирательные комиссии/органы были независимыми и беспристрастными.²¹
25. **БДИПЧ ОБСЕ рекомендует** пересмотреть процедуры формирования избирательных комиссий на всех уровнях, чтобы их состав стал более представительным и политически сбалансированным, а также с целью избежать доминирования одной партии. Это, вероятно, увеличит доверие общества к избирательному процессу.

²⁰ Кандидаты в состав избирательных комиссий могут быть выдвинуты группами граждан в случае, если не менее 30 избирателей, проживающих на территории соответствующего избирательного округа, присутствуют на собрании инициативной группы. Надлежащая международная практика показывает, что такой политический плюрализм может быть единственным эффективным механизмом обеспечения большей беспристрастности при проведении выборов.

²¹ Пункт 20 Замечаний общего порядка Комитета по правам человека к статье 25 МПГПП предусматривает, что «следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта». <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=57&lid=4282&less=false>

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

VI. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ ОБ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

A. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ

26. Согласно Конституции граждане имеют право создавать политические партии и общественные объединения. В настоящее время единственной зарегистрированной партией является Демократическая партия Туркменистана (ДПТ), возглавляемая Президентом Бердымухаммедовым. До 15 декабря 2011 г. ДПТ действовала под руководством Движения национального возрождения (*Галкыныш*) наряду с несколькими известными общественными объединениями, включая Союз женщин, Союз ветеранов и Союз молодежи, также возглавляемыми Президентом.²²
27. 10 января 2012 г. был впервые принят Закон о политических партиях. Принятие этого закона как такового – положительный шаг, создающий законодательную базу для функционирования политических партий. Отсутствие подобного закона и недостаточные правовые основания для создания политических партий являлись невыполнением со стороны Туркменистана взятых им на себя обязательств в рамках ОБСЕ и других международных обязательств.²³ До принятия данного закона не существовало какой-либо четкой и регламентированной процедуры для формирования гражданами новых политических партий. Также отсутствовали какие-либо правовые основы, позволяющие гражданам реализовывать при необходимости через суд конституционное право на создание политических партий.²⁴ Сейчас в законодательстве предусмотрена базовая основа для регистрации и деятельности политических партий. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** применять этот новый закон справедливо и распространять его действие на всех, чтобы обеспечить должное соблюдение права граждан создавать объединения и стремиться получить в качестве представителей партий политический или государственный пост.

B. ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ КАНДИДАТА

28. Основные требования, которых необходимо для того чтобы баллотироваться на пост президента, изложены в Конституции. Кандидаты должны быть гражданами по рождению в возрасте от 40 до 70 лет. В течение предшествующих 15 лет они должны постоянно проживать в Туркменистане и работать в государственных органах, общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях, организациях.²⁵ Конституция и ЗВМ также вводят 10-летний ценз оседлости для кандидатов на выборах в Меджлис. Это является существенным ограничением и его трудно согласовать с обязательствами Туркменистана в рамках ОБСЕ и другими обязательствами, например, Замечанием общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека, которое гласит: «В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не

²² *Галкыныш* был распущен 15 декабря 2011 г.

²³ Также см. пункты 3, 5.4, 7.5 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и статью 25 МПГПП.

²⁴ После принятия Закона о политических партиях появилось сообщение и том, что в процессе формирования находятся две новых партии: Аграрная партия и Партия предпринимателей Туркменистана.

²⁵ Статья 51 Конституции.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, осёдлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации».²⁶

29. На каждых выборах кандидаты выдвигаются политическими партиями, общественными объединениями или собраниями граждан. В законодательстве содержатся некоторые положения, касающиеся процедуры выдвижения кандидатов группами граждан; однако они недостаточно подробны и ясны. Отсутствие ясных положений может способствовать произвольному принятию решений и ненадлежащему ограничению участия граждан в выборах. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть правила выдвижения кандидатов группами граждан во избежание введения ненадлежащих ограничений.
30. Помимо этого для выдвижения кандидата в Меджлис от собраний групп граждан требуется участие не менее 200 избирателей проживающих на территории избирательного округа.²⁷ На выборах в велаятские *Халк Маслахаты*, городские *Халк Маслахаты* и *Генгеши* требуемое число избирателей составляет соответственно 200, 150 и 50 человек. На практике подобные ограничения, вероятно, воспрепятствуют выдвижению по-настоящему независимых кандидатов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в эти правовые нормы, чтобы все граждане имели право выставлять свою кандидатуру, что соответствует пункту 7.5 Копенгагенского документа 1990 г. и другим международным стандартам.²⁸
31. Похожие ограничения применяются и в отношении президентских выборов. Выдвигающийся на пост президента кандидат должен быть поддержан не менее чем десятью тысячами подписей избирателей и при этом на долю каждого не менее чем одной трети этрапов, городов с правами этрапа Туркменистана должно приходиться не менее трёхсот подписей.²⁹ В законе изложены процедуры сбора подписей и предусматривается, что ЦИК может отказать в регистрации, если будет установлено, что подписи являются недостоверными.³⁰ Подписи могут быть признаны недостоверными по ряду причин, например, если на подписном листе отсутствуют те или иные данные, если лист заполнен карандашом или в нем имеются исправления.

²⁶ Кроме того, хотя Туркменистан не является государством-членом Совета Европы, «Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах» CDL-AD (2002) 023rev, I.1.1 с. iii и iv Комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) гласит, что требование касательно продолжительности проживания может применяться в отношении граждан исключительно на местных или региональных выборах, а необходимый период проживания не должен превышать шести месяцев, за исключением случаев защиты национальных меньшинств.

²⁷ Статья 31.3 ЗВМ.

²⁸ Пункт 7.5 Копенгагенского документа 1990 г. говорит о необходимости уважать «право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». См. также статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

²⁹ Статья 29 ЗВП.

³⁰ Статья 29.11 ЗВП гласит, что если в ходе проверки достоверности подписей будет установлено, что более двух процентов собранных подписей являются недостоверными, кандидату в Президенты Туркменистана отказывается в регистрации.

32. Хотя сбор подписей в поддержку кандидата является общепринятой практикой во многих странах, обременительные процедуры их сбора и субъективные критерии признания их недействительности могут негативно сказаться на политической конкуренции и привести к неравным условиям для кандидатов и возможным злоупотреблениям. В то время как требование к кандидатам на пост Президента о сборе 10 000 подписей может считаться разумным с учетом общего числа избирателей в стране, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** улучшить законодательство, регулирующее проведение президентских выборов, за счет упрощения требований к сбору подписей и включения защитных механизмов, не позволяющих признавать подписи, собранные с незначительным нарушением процедур сбора, недействительными.
33. Кроме того, избирательное законодательство содержит положения, о которых можно сказать, что они ставят под угрозу принцип соразмерности. Это относится к положению, позволяющему избирательной комиссии отменять регистрацию кандидата за любое нарушение соответствующего закона.³¹ **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть данное положение для обеспечения того, чтобы аннулирование регистрации кандидата применялось лишь в качестве крайней меры и только в случаях серьезных нарушений закона и в соответствии с четко определенными процедурами, включающими судебный надзор.

С. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

34. Право голоса имеют граждане, достигшие ко дню выборов 18 лет. Положительным моментом является то, что гражданам, страдающим психическими заболеваниями, если они не были признаны недееспособными судом, а также лицам, находящимся в предварительном заключении было предоставлено право голоса.³² Однако граждане, отбывающие наказание в местах лишения свободы, лишены этого права, независимо от тяжести совершенного преступления.
35. Лишение права голоса из-за обвинительного приговора за совершение любого преступления, независимо от его тяжести, не соответствует появляющейся надлежающей международной практике, которая предусматривает, что лишение права голоса должно быть возможным только в тех случаях, когда лицо было признано виновным в совершении преступления настолько серьезного характера, что лишение политических прав будет считаться разумным наказанием за совершенное преступление.³³ Кроме того, человек может быть лишен права голоса только на фиксированный период времени, который должен быть соразмерным серьезности совершенного преступления.

³¹ Статья 30.8 ЗВП; статья 40.7 ЗВХ/Г.

³² Статья 3 ЗВП, статья 2 ЗВМ; статья 3 ЗВХ/Г.

³³ Этот принцип также был подкреплён предыдущими постановлениями Европейского суда по правам человека; см. дело *Херст против Соединенного Королевства* (№ 2; заявление № 74025/01; постановление от 6 октября 2005 г.); дело *Фройд против Австрии* (заявление № 20201/04; постановление от 8 апреля 2010 г.), а также дело *Скоттола против Италии* (№ 2; заявление № 10249/03; 17 сентября 2011 г.). Ознакомиться с этими постановлениями Европейского Суда по правам человека можно по адресу <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

Восстановление политических прав должно происходить автоматически после истечения этого периода времени. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в Конституцию и аналогичные положения других законов, чтобы лишение права голоса происходило только в том случае, если лицо было признано виновным в совершении преступления настолько серьезного характера, что лишение политических прав действительно является соразмерным совершенному преступлению.

36. Централизованный реестр избирателей отсутствует. Списки избирателей составляются перед каждым выбором на основе информации, предоставляемой местными органами исполнительной власти. Основную ответственность за подготовку списков избирателей несут УИК. Списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления, по меньшей мере, за 10 дней до выборов в Меджлис.³⁴ На выборах Президента, в *Халк Маслахаты* и *Генгеши* этот срок составляет 15 дней.³⁵ Он дает избирателям мало времени на то, чтобы ознакомиться со списками, обратиться с просьбой внести в них исправления и при необходимости оспорить невнесение изменений в список в вышестоящую комиссию или в суд. БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует перенести срок публикации списков избирателей на более раннюю дату, чтобы предоставить больше времени на внесение в них по просьбе избирателей любых необходимых исправлений и на подачу в случае необходимости соответствующих жалоб и апелляций.
37. Кроме того, внесение таких исправлений непосредственно в день выборов не соответствует принципам надлежащей практики, поскольку создает дополнительное бремя для УИК и может привести к недопустимым неточностям. Возможность для избирателей просить о внесении исправлений в день выборов также оставляет избирателям слишком мало времени для обжалования в судебном порядке отказа внести исправления в список избирателей. При отсутствии централизованного реестра избирателей **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** создать процедуру перекрестной проверки списков избирателей по административным единицам во избежание повторного включения в списки одних и тех же избирателей.

D. ПРОЗРАЧНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

38. Новое избирательное законодательство содержит положения, регулирующие наблюдение за выборами национальными и международными наблюдателями. В нем подробнее излагаются процедуры аккредитации международных наблюдателей и определяются права как национальных, так и международных наблюдателей, в том числе права наблюдения за выборами, имеющиеся у средств массовой информации. ЗВП предусматривает, что национальные наблюдатели могут быть выдвинуты политическими партиями, общественными объединениями и группами граждан.³⁶ В соответствии же с ЗВМ и ЗВХ/Г национальные наблюдатели могут быть выдвинуты политическими партиями, общественными объединениями и группами граждан, которые выдвинули зарегистрированных кандидатов. Учитывая, что общественные

³⁴ Статья 28 ЗВМ.

³⁵ Статья 26 ЗВП; Статья 28 ЗВХ/Г.

³⁶ Статья 9.4.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

объединения в течение многих лет действовали под тем руководством, что и ДПТ, положения ЗВМ и ЗВХ/Г существенно подрывают потенциал для беспристрастного наблюдения за выборами и ограничивают возможность обеспечения прозрачных выборов. **БДИПЧ/ОБСЕ** рекомендует, внести соответствующие изменения в законы.

39. Кандидат на выборах в *Меджлис* имеет право назначить до шести доверенных лиц,³⁷ кандидат на выборах в *Халк Маслахаты* - до пяти доверенных лиц,³⁸ а кандидат на выборах в *Генгеш* – до трех доверенных лиц.³⁹ Кандидаты на пост президента могут иметь только трех доверенных лиц в каждом этрапе, городе с правами этрапа.⁴⁰ **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** подумать о том, чтобы позволить всем кандидатам также назначать в избирательные комиссии членов без права голоса в качестве средства повышения прозрачности. Наличие широкого и равноправного представительства всех участников выборов может также обеспечить большее доверие к процессу выборов.

Е. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

40. Отсутствие всеобъемлющей правовой базы для проведения предвыборной агитации является одним из самых больших недостатков избирательного законодательства. Описание правил проведения предвыборной агитации в ЗВМ на удивление краткое и уместается в одной статье. В ЗВП и ЗВХ/Г изложение более подробное, но и в них регулируются не все важные аспекты. Подобное недостаточное регулирование, вероятно, создаст трудности как для тех, кто проводит выборы, поскольку будет тяжело обеспечить равенство условий предвыборной агитации, так и для самих кандидатов.
41. Кроме того, хотя избирательное законодательство предусматривает, что расходы на подготовку и проведение выборов должны полностью финансироваться государством,⁴¹ ни один из законов не регулирует финансирования избирательной кампании. В частности, не существует никаких правил решения, например, следующих вопросов: как должны декларироваться расходы, понесенные кандидатами в ходе своей кампании, включая расходы на политическую рекламу, в какой степени кандидаты могут финансировать свои кампании за счет собственных средств, ограничения на размеры фонда избирательной кампании или на пожертвования. В свете положения о государственном финансировании выборов и в отсутствие правил финансирования кампаний кандидатов возникают сомнения о том, обеспечивает ли законодательная база основу для проведения избирательных кампаний, по-настоящему независимых от государства.
42. Кроме того, это не позволяет желающим участвовать в настоящей, независимой кампании узнать о своих правах или добиться в случае необходимости защиты этих прав через суд. В конечном итоге, отсутствие установленных ограничений на финансирование избирательной кампании может создать неравные условия для

³⁷ Статья 37 ЗВМ.

³⁸ Статья 34 ЗВХ/Г.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Статья 34 ЗВП.

⁴¹ Статья 8 ЗВМ и ЗВП; Статья 10 ЗВХ/Г.

кандидатов, а отсутствие регулирования источников финансирования может привести к злоупотреблению государственными ресурсами в погоне за политическими целями. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть законодательную базу с целью обеспечить регулирование финансирования кампаний кандидатов. Это создаст необходимую основу для обеспечения равных возможностей, что позволит всем кандидатам эффективно и на равных вести соперничество в избирательном процессе.

43. В законодательстве также не содержатся достаточные подробности и правила в отношении надзора за финансированием избирательной кампании. Недавно созданной при ЦИК контрольно-ревизионной группе поручено следить за расходами на избирательные кампании; однако соответствующие положения не содержат каких-либо требований относительно отчетности о финансировании избирательной кампании и проверки точности этой отчетности.⁴² **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** пересмотреть законодательство и включить в него подробные требования относительно систематической и всеобъемлющей отчетности о финансировании предвыборной кампании кандидатов на выборах. Должно быть включено требование о раскрытии информации о полученных взносах, в том числе их источников, а также о расходах, понесенных в ходе избирательной кампании.
44. В соответствии с предыдущими правовыми нормами, кандидатам и партиям не было разрешено организовывать встречи с избирателями. Точнее, в законодательстве говорилось, что «кандидаты в депутаты *Меджлиса* проводят встречи со своими избирателями как на собраниях, так и в другой удобной для избирателей форме. Собрания избирателей организуются окружной избирательной комиссией совместно с соответствующими органами местной исполнительной власти и местного самоуправления». Это являлось чрезмерно бюрократическим и ограничивающим подходом к предвыборным собраниям.
45. В новой версии ЗВМ второе предложение из процитированного выше положения было опущено.⁴³ Однако в новом ЗВМ в статье 19 (9) говорится, что ОИК «оказывает помощь» в организации встреч с избирателями. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** разъяснить содержание этой статьи для обеспечения того, чтобы кандидаты обладали полной свободой по организации своих агитационных мероприятий, а ОИК играл чисто административную роль в оказании технической поддержки кандидатам, например, в поиске по просьбе кандидатов подходящих мест для организации встреч.
46. Подобным же образом ЗВП и ЗВХ/Г предусматривают «органы государственной власти и местного самоуправления обязаны оказывать содействие кандидатам в организации собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, обеспечивать безопасность при проведении этих мероприятий».⁴⁴ При по-настоящему демократических выборах кандидаты должны иметь возможность свободно организовывать предвыборные мероприятия и сами определять время и место их

⁴² Согласно статье 59.2 ЗВП эта группа состоит из сотрудников ЦИК и других государственных органов.

⁴³ Статья 38 ЗВМ.

⁴⁴ Статья 40 ЗВП; статья 38 ЗВХ/Г.

проведения без участия местных органов государственной власти или избирательных комиссий. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** прояснить содержание положений ЗВП и ЗВХ/Г для обеспечения того, чтобы кандидатам было позволено проводить предвыборные мероприятия без каких-либо административных препятствий.

Г. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

47. Положений о роли и обязанностях средств массовой информации – частных, общественных и государственных – по освещению ими выборов и поддержке агитационной кампании отдельных кандидатов в избирательном законодательстве содержится немного. Хотя ЗВП регулирует некоторые аспекты ведения предвыборной кампании на телевидении (ТВ) и радио, ЗВМ и ЗВХ/Г не содержат никаких конкретных положений о ведении предвыборной кампании через средства массовой информации. **ОБСЕ рекомендует** внести поправки в ЗВМ и ЗВХ/Г и включить в них положения, относящиеся к использованию средств массовой информации во время выборов.
48. ЗВП в статье 35 предусматривает, что «содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не нарушающим принципа равенства кандидатов...». Статья 38 предусматривает, что кандидатам должно предоставляться бесплатное эфирное время на государственном ТВ и радио. В Законе говорится о том, что на государственном ТВ и радио кандидатам должно ежедневно выделяться не менее одного часа бесплатного эфирного времени и что это бесплатное время должно распределяться среди кандидатов на равных условиях. Эти положения приветствуются, и они способствуют более справедливому ведению избирательной кампании через средства массовой информации.
49. Несмотря на включение определенных положений в ЗВП, предназначенных для регулирования ведения предвыборной кампании через ТВ и радио, имеются некоторые пробелы. В законодательстве должны быть прописаны механизмы для обеспечения того, чтобы принцип равенства гарантировался на практике. Например, законодательство, а также правила, выпускаемые ЦИК, должны включать положения, относящиеся к платному эфирному времени, требованиям к сбалансированному освещению предвыборных кампаний в новостях, контроль над поведением средств массовой информации и правовой защите, к которой можно прибегать. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** дополнить законодательство более подробными положениями о ведении предвыборной кампании через средства массовой информации. Это улучшит нормативно-правовую базу в отношении средств массовой информации в период предвыборных кампаний и лучше обеспечит равенство возможностей для кандидатов.

Г. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

50. Согласно предыдущим версиям ЗВМ и ЗВП число избирателей на избирательном участке могло составлять от 20 до 3000.⁴⁵ В новом ЗВМ наблюдается позитивный сдвиг, поскольку максимальное число избирателей на избирательном участке снижено до

⁴⁵ Статья 12 старого ЗВМ.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

2000.⁴⁶ Эта поправка была распространена на остальную часть избирательного законодательства в недавно принятых ЗВП и ЗВХ/Г.

51. Во время проведения президентских выборов и выборов в *Меджлис* избирательные участки могут теперь быть образованы за границей.⁴⁷ Однако в законодательстве не прописаны процедуры их образования. Также не определены округа, в которых будут голосовать такие избиратели и процедура включения их голосов в общие результаты выборов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** восполнить эти пробелы в соответствующих законах.

Н. ГОЛОСОВАНИЕ И БЮЛЛЕТЕНИ

52. В законодательстве содержатся некоторые необходимые положения об организации процесса голосования и подсчета результатов, например, правила, призванные способствовать сохранению тайны волеизъявления. Однако ряд различных важных аспектов данных процессов остается нерегламентированным в достаточной мере или вообще. Например, отсутствуют положения, обеспечивающие строгую подотчетность при изготовлении, перевозке, выдаче и погашении бюллетеней. Отсутствие таких положений уменьшает прозрачность и может повлиять на честность процесса голосования. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** более адекватно проработать в законодательстве данный аспект.
53. Избирательными законами не устанавливается фиксированных часов начала и окончания голосования, при этом на ЦИК возлагается обязанность «устанавливать время голосования в день выборов. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** четко прописать в законах время начала и окончания голосования.
54. Законодательство разрешает избирателям, которые не могут прибыть в помещение для голосования «по состоянию здоровья или по другим причинам»,⁴⁸ голосовать по месту пребывания. Однако ЗВМ не содержит подробных правил относительно организации голосования вне помещения для голосования или того, какие механизмы должны быть задействованы для защиты честности и тайны голосования. Кроме того, необходимо пояснить, что подразумевается под «другими причинами», являющимися основанием для голосования по месту пребывания и определить порядок и сроки обращения с просьбами об использовании переносных урн для голосования. В законодательстве также должно говориться о том, сколько членов УИК должны сопровождать переносную урну для голосования и какие шаги необходимо предпринять для обеспечения строгой подотчетности в отношении бюллетеней, взятых с избирательного участка для голосования по месту пребывания избирателей.
55. Положительным моментом является то, что ЗВП и ЗВХ/Г обращаются ко многим из этих вопросов. Однако как ЗВП, так и ЗВХ/Г разрешают обращаться с письменными или устными просьбами о голосовании вне помещения для голосования не позднее, чем за

⁴⁶ Статья 12 старого ЗВМ.

⁴⁷ Ст. 11 ЗВМ; ст. 11.4 ЗВП.

⁴⁸ Статья 40.5 ЗВМ; статья 40 ЗВХ/Г.

шесть часов до закрытия избирательных участков. Возможность обращения с поздними устными просьбами о голосовании вне помещения для голосования делает процесс уязвимым перед возможными злоупотреблениями. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в положения, касающиеся голосования вне помещения для голосования и включить в них достаточные защитные механизмы, а также учесть упомянутые выше проблемы.

56. Законодательство также предусматривает досрочное голосование; однако необходимо прояснить соответствующие положения для обеспечения честности и прозрачности процесса. В ЗВМ нет четкого правила о том, когда начинается досрочное голосование и создается впечатление, что время его начала субъективно определяется ЦИК. ЗВМ предусматривает только то, что избиратели могут проголосовать досрочно с момента представления списков избирателей для всеобщего ознакомления,⁴⁹ события, которое должно произойти не позднее, чем за 10 дней до выборов в Меджлис,⁵⁰ но также может произойти раньше.

ЗВП и ЗВХ/Г, напротив, предусматривают, что досрочное голосование может начинаться «не ранее чем за 10 дней до выборов», однако не указана дата окончания досрочного голосования. Еще одной проблемой является то, что в соответствии с законодательством, если УИК не получили бюллетени к моменту начала досрочного голосования, они могут выдать «листок по учёту мнения избирателя».⁵¹ Если такие листки не считаются официальными документами и должным образом не защищены и не подотчетны, такой практики следует избегать. Избиратели должны использовать только официально напечатанные бюллетени. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести поправки в положения досрочном голосовании для обеспечения полной надежности, прозрачности и подотчетности процесса досрочного голосования.

57. Положительным моментом является отмена в ЗВП и ЗВХ/Г «голосования вычеркиванием». По-видимому, также было стремление убрать из ЗВМ положение о голосовании «против всех», поскольку теперь от избирателя требуется ставить в бюллетене отметку у фамилии кандидата, за которого он голосует.⁵² Однако в статье 43 говорится о том, что при подсчете голосов учитывается «общее число избирателей, принявших участие в голосовании, [...] и число голосов, поданных против всех кандидатов». **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** прояснить содержание этой статьи и привести ее в соответствие с остальной частью законодательства.

I. ПОДСЧЕТ БЮЛЛЕТЕНЕЙ И ОБРАБОТКА РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

58. Процедуры подсчета голосов и подведения итогов выборов характеризуются значительной нехваткой прозрачности. Во время подсчета голосов члены избирательных комиссий должны руководствоваться ясными правилами. Например, в

⁴⁹ Статья 42.2 ЗВМ.

⁵⁰ Статья 28 ЗВМ.

⁵¹ Статьи 42.2 ЗВМ; 40.2 ЗВП.

⁵² Статья 41 ЗВМ.

* Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.

законодательстве должно быть четко прописано, какой бюллетень считать испорченным или недействительным, и как следует разрешать возможные спорные ситуации в связи с подобными вопросами.

59. В законодательстве должна также предусматриваться эффективная и прозрачная процедура сортировки и подсчета бюллетеней. ЗВМ включает положение о том, что наблюдателям должно быть позволено визуально знакомиться как с заполненными, так и с незаполненными бюллетенями во время подсчета голосов и подведения итогов выборов.⁵³ Похожее положение содержится в ЗВП и ЗВХ/Г.⁵⁴ Чтобы использование этого права было эффективным, могут оказаться полезными некоторые дополнительные процедуры. В частности, можно потребовать от членов УИК показывать каждый бюллетень во время сортировки таким образом, чтобы любой наблюдатель мог подтвердить, что каждый бюллетень помещен в правильную стопку. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** подумать о включении этих дополнительных мер в законы.
60. Новый ЗВП и ЗВХ/Г требуют, чтобы результаты голосования были отражены в протоколах УИК, которые должны быть подписаны каждым членом УИК. Особые мнения членов комиссии прилагаются к протоколу. Затем протоколы представляются для всеобщего ознакомления в помещении избирательного участка. Законодательство обязывает вышестоящие комиссии следовать тем же процедурам; содержание протоколов с результатами должно доводиться до сведения общественности на каждом уровне. Эти положения в ЗВП и ЗВХ/Г значительно улучшают прозрачность процесса и могут способствовать повышению доверия к нему. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** включить в ЗВМ аналогичные требования, относящиеся к подведению итогов выборов и публикации протоколов с результатами выборов на всех уровнях избирательного процесса.
61. Прозрачность процесса можно увеличить, если заверенные копии протоколов будут также предоставляться национальным и международным наблюдателям, доверенным лицам и представителям кандидатов и другим заинтересованным сторонам незамедлительно после подписания протокола и проставления на нем печати. Наблюдателям и доверенным лицам это право предоставляется ЗВП и ЗВХ/Г, но соответствующие положения отсутствуют в ЗВМ.⁵⁵ **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в ЗВМ соответствующие поправки.
62. Прозрачность процесса можно повысить, требуя от каждой вышестоящей избирательной комиссии публиковать в своем протоколе подробную разбивку результатов, полученных от каждой из нижестоящих избирательных комиссий. Благодаря этому доверенные лица и представители кандидатов, наблюдатели и другие заинтересованные стороны будут иметь возможность проверить правильность учета вышестоящей комиссией результатов, содержащихся в протоколе, полученном от нижестоящей комиссии, а проследить за установлением результатов общенациональных

⁵³ Статья 23.5 ЗВМ.

⁵⁴ Статья 9.7 в обоих законах.

⁵⁵ Статья 48.1 ЗВХ/Г; статья 51.2 ЗВП.

выборов, таким образом, можно будет, начиная с уровня избирательных участков до общенационального уровня. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внесение соответствующих поправок в законы в целях повышения прозрачности и честности избирательного процесса и укрепления общественного доверия к результатам выборов.

63. Законы о выборах позволяют избирательным комиссиям признавать результаты выборов недействительными в случае нарушения законодательства в процессе голосования или подсчета голосов; однако в этих законах не определяются типы нарушений, которые могут привести к признанию результатов голосования недействительными.⁵⁶ Таким образом, эти положения законодательства проблематичны, поскольку они оставляют принятие важных решений о действительности результатов голосования на усмотрение избирательных комиссий. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести соответствующие поправки, чтобы такие решения принимались не по усмотрению, а в соответствии с четко определенными критериями.
64. Кроме того, для снижения риска неправомерного вмешательства в процесс выборов, **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует**, чтобы избирательное законодательство содержало требование о том, что ни один человек не может присутствовать на избирательных участках во время голосования, подсчета голосов и подведения итогов выборов, кроме тех, кому это разрешено законом.
65. На любых выборах кандидат, чтобы быть избранным, должен набрать не менее 50 процентов голосов.⁵⁷ Однако **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** дальнейшее разъяснение положений, касающихся повторных выборов и второго тура голосования. В частности:
- (i) Если на президентских выборах баллотируются три или более кандидатов, и ни один кандидат не получает большинства голосов, двое лидирующих кандидатов продолжают борьбу во втором туре, где выигрывает кандидат получивший большинство голосов.⁵⁸ В то же самое время закон предусматривает, что повторные выборы будут проводиться, если баллотировалось не более двух кандидатов, и ни один из них не был избран, если выборы были признаны недействительными или если второй тур голосования не определил победителя.⁵⁹ Не ясно, каким образом победитель может не определиться во втором туре, если говорится, что побеждает кандидат, набравший большинство голосов.
 - (ii) Если при выборах в *Меджлис* нет явного победителем в первом туре голосования, и в избирательном бюллетене были, по крайней мере, три кандидата, между двумя лидирующими кандидатами проводится второй тур голосования. Однако не совсем ясно, что происходит, если нет явного победителя, а в избирательном бюллетене были только два кандидата. Даже

⁵⁶ Статья 44 ЗВМ, статья 51 ЗВП и статья 44 ЗВХ/Г.

⁵⁷ Статья 44.2 ЗВМ, статья 51.4 ЗВП и статья 48.2 ЗВХ/Г.

⁵⁸ Статья 54.3 ЗВП.

⁵⁹ Статья 55 там же.

если предположить, что количество «голосов избирателей, принявших участие в голосовании» не включает испорченных бюллетеней, что не очевидно из законов, из этого не следует, что один из двух кандидатов получит более половины голосов, поскольку может быть и ничья. Согласно предыдущей версии ЗВМ, если баллотировались не более двух кандидатов, и ни один не был избран в первом туре, это служило основанием для ЦИК провести повторные выборы. Не ясно, почему данное положение было исключено в новой редакции закона и является ли это правило все еще действующим.

Ж. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ

66. В новой Конституции, как и в предыдущей ее версии, предусмотрено, что граждане имеют право на обжалование решений и действий государственных органов и должностных лиц в суде.⁶⁰ Что касается выборов, законодательство позволяет обжаловать решения и действия избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. При выборах в *Меджлис* подобные обжалования могут осуществляться кандидатами, их доверенными лицами или избирателями.⁶¹ ЗВП и ЗВХ/Г предусматривают, что жалобы могут быть поданы избирателями, кандидатами, их доверенными лицами, избирательными комиссиями, а также наблюдателями и представителями средств массовой информации.⁶²
67. Поскольку закон не определяет единой иерархической структуры для работы с жалобами и обращениями, заявитель, по-видимому, может по собственному усмотрению подавать жалобу либо в избирательные комиссии, либо в суд или одновременно в обе инстанции. В ЗВП и ЗВХ/Г есть уточнение о том, что результаты голосования могут быть обжалованы в суд только после того, жалоба о результатах голосования была рассмотрена соответствующей вышестоящей избирательной комиссией.⁶³
68. В ходе подготовки президентских и местных выборов связанные с выборами жалобы должны быть рассмотрены в течение трех дней как избирательными комиссиями, так и судами. Этот срок может быть продлен до пяти дней, если того требуют обстоятельства дела. Жалобы, поступившие в день голосования или в день, предшествующий выборам должны быть рассмотрены незамедлительно.⁶⁴
69. В отличие от ЗВП и ЗВХ/Г, ЗВМ не регулирует рассмотрение жалоб и обращений. Включенное в ЗВП и ЗВХ/Г требование рассматривать жалобы, полученные в день выборов, немедленно было удалено из ЗВМ последними поправками. Таким образом, ЗВМ необходимо изменить, чтобы в нем были четко изложен порядок подачи и

⁶⁰ Статья 43 Конституции.

⁶¹ Статья 25 ЗВМ.

⁶² Статьи 60-62 ЗВП; Статьи 58-59 ЗВХ/Г.

⁶³ Статья 61.7 ЗВП; Статья 59.7 ЗВХ/Г.

⁶⁴ Статьи 59.5 и 61.5 ЗВП.

рассмотрения жалоб и обращений с целью обеспечения своевременной и эффективной правовой защиты и соблюдения надлежащей правовой процедуры. Следует указать, какие суды могут рассматривать избирательные споры и механизмы, с помощью которых будет предоставляться правовая защита. Также необходимо указать сроки подачи жалоб, их рассмотрения, принятия по ним решения и уведомления о принятом решении заявителя. Закон также должен разрешать подавать жалобы не только на решения и действия избирательных комиссий, но и на их бездействие. И, наконец, следует восстановить требование о немедленном рассмотрении жалоб поданных в день выборов и в день, предшествующий им с целью обеспечения эффективной и своевременной защиты прав заявителей.

70. Наконец, вызывает беспокойство то, что Гражданско-процессуальный кодекс содержит противоречащие статьи (статьи 233-237) об оспаривании решений избирательных комиссий. Сроки, установленные Гражданско-процессуальным кодексом отличаются от изложенных в избирательном законодательстве. Положения относительно жалоб и обращений в Гражданско-процессуальном кодексе и избирательном законодательстве должны быть согласованы друг с другом в целях обеспечения единообразного подхода.
71. **БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует** внести в законодательство поправки, предусматривающие такой процесс рассмотрения жалоб и обращений, который бы полностью обеспечивал своевременную и эффективную правовую защиту гражданам.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

72. Действующее избирательное законодательство нуждается в существенной доработке для создания правовой базы для проведения демократических выборов в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами. Для достижения этого, необходимо предпринять решительные и комплексные меры по урегулированию вызывающих беспокойство вопросов и проблем, поднятых в настоящем оценочном документе.
73. БДИПЧ/ОБСЕ предлагает настоящий оценочный документ в целях оказания содействия властям Туркменистана в прилагаемых ими усилиях по совершенствованию правовой базы для проведения выборов, соблюдению обязательств в рамках ОБСЕ и международных стандартов и применению передовой практики в организации и проведении подлинно демократических выборов. БДИПЧ/ОБСЕ выражает свою готовность содействовать властям Туркменистана в их устремлениях в данном направлении.

** Только английская версия является официальным документом. На русском языке доступен неофициальный перевод.*