



Бюро по демократическим институтам и правам человека

ТУРКМЕНИСТАН

ОЦЕНКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Варшава
18 Сентябрь 2008 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ.....	1
II.	РЕЗЮМЕ.....	2
III.	ПРЕДЫСТОРИЯ.....	5
IV.	ОБЗОР ПРАВОВОЙ БАЗЫ.....	6
A.	Конституционная система.....	6
B.	Избирательное законодательство.....	8
C.	Избирательные системы.....	8
D.	Приверженность соблюдению международных стандартов в сфере выборов.....	8
V.	НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	9
VI.	ПРАВО ГОЛОСА.....	9
VII.	ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ КАНДИДАТА.....	10
A.	Процесс выбора Президента.....	10
B.	Выдвижение кандидатов на выборах в Меджлис.....	14
C.	Выдвижение кандидатов на выборах халк векиллери, членов веляятских, этрапских/городских халк маслахаты и генгешей.....	15
VIII.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	15
A.	Избирательные комиссии.....	15
B.	Избирательные участки.....	17
C.	Списки избирателей.....	17
IX.	ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ.....	19
A.	Ограничения свободы слова.....	19
B.	Равные возможности для кандидатов.....	20
C.	Финансовое обеспечение предвыборной кампании.....	21
D.	СМИ.....	22
X.	ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ.....	24
A.	Голосование.....	24
B.	Досрочное голосование.....	27
C.	Голосование с использованием переносной урны.....	28
D.	Подсчет голосов.....	30
XI.	ПРОЗРАЧНОСТЬ.....	34
XII.	МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ.....	35
XIII.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	36

ТУРКМЕНИСТАН

ОЦЕНКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

18 Сентябрь 2008 г.

I. ВВЕДЕНИЕ

Настоящий оценочный документ представляет собой обзор избирательного законодательства Туркменистана и комментарии в отношении оною в свете обязательств в рамках ОБСЕ¹ и других международных стандартов по проведению демократических выборов. Помимо соответствующих положений Конституции правовая база включает:

Закон «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в Туркменистане» (ЗЦИК),
Закон «О гарантиях избирательных прав граждан Туркменистана»,
Закон «О выборах Президента Туркменистана» (далее - «ЗВП»),
Закон «О выборах депутатов *Меджлиса* Туркменистана» (ЗВМ),
Закон «О выборах членов *велятских халк маслахаты*» (ЗВВ),
Закон «О выборах членов *генгешей*» (ЗВГ),
Закон «О выборах членов *этрапских, городских халк маслахаты*» (ЗВЭ),
Закон «О выборах народных представителей (*халк векиллери*)» (ЗВХ),

Настоящий оценочный документ основан на неофициальных переводах на английский язык вышеуказанных законов².

Терминология

<i>Халк Маслахаты</i> Туркменистана	Народный совет Туркменистана – высший национальный представительный орган
<i>Меджлис</i>	Национальный Парламент
<i>Велаят</i>	Область
<i>Этрап</i>	Район
<i>Хяким</i>	Глава администрации (области или района)
<i>Генгеш</i>	Избираемый представительный орган на сельском / местном уровне

¹ Для полного ознакомления с ними см. «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения», том 1 и 2, на страницах http://www.osce.org/odihr/item_11_16238.html и http://www.osce.org/odihr/item_11_16237.html.

² Настоящим оценочным документом не гарантируется точность переводов, по которым проводился обзор, в том числе в части нумерации статей, пунктов и подпунктов. На любом обзоре права, основанном на переведенных законах, могут сказываться вопросы их толкования, возникающие в результате перевода. Данный текст является переводом обзора избирательного законодательства, подготовленного ОБСЕ/БДИПЧ. Официальным документом является только английский вариант текста

Аббревиатуры

НСТ	Народный совет Туркменистана (<i>Халк Маслахаты</i>)
ЦИК	Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов
ЗВГ	Закон о выборах в <i>генгеши</i>
ЗВМ	Закон о выборах в <i>Меджлис</i>
ЗВП	Закон о выборах Президента
ЗВЭ	Закон о выборах в <i>этрапские</i> , городские <i>халк маслахаты</i>
ЗВВ	Закон о выборах в <i>велятские</i> /областные народные советы
ЗВХ	Закон о выборах <i>халк векиллери</i>

Законы, регламентирующие проведение шести видов выборов (ЗВП, ЗВМ, ЗВХ, ЗВВ, ЗВЭ и ЗВГ), были составлены по схожей схеме. Как правило, во всех шести законах содержатся идентичные или же почти идентичные положения по ряду аспектов, в том числе в отношении права голоса, регистрации кандидатов, избирательных комиссий, списков избирателей, предвыборной агитации, процедур голосования, оспаривания и обжалования и т.д. Как следствие этого, оценка положений, регламентирующих вышеуказанные вопросы, будет, в принципе, относиться ко всем шести законам.

II. РЕЗЮМЕ

Несмотря на то, что в законах Туркменистана о выборах нашел отражение ряд важных базовых принципов, касающихся проведения выборов, таких как всеобщее прямое и равное избирательное право при тайном голосовании, в целом базовых рамок для проведения демократических выборов избирательным законодательством не создано. Ряд играющих ключевую роль аспектов избирательного процесса не регламентируются законодательством в достаточной мере или же вообще. Простота законодательства дает возможность предположить, что оно едва ли обеспечит решение трудных вопросов и принятие сложных решений, которые возникают в ходе подлинно конкурентных выборов.

Само по себе принятие поправок к действующему законодательству не может гарантировать соответствие избирательного процесса обязательствам в рамках ОБСЕ и другим международным стандартам. Для этого также потребуется в соответствующей мере продемонстрировать политическую волю для обеспечения добросовестного исполнения закона и выработки плюралистичной среды, что свидетельствовало бы о подлинной демократичности избирательного процесса.

В целом, среди серьезных недостатков выделяются следующие:

- Законами о выборах и Конституцией создается ограничительная и статичная по своей сути политическая среда; они чинят серьезные и потенциально непреодолимые препятствия независимым кандидатам и всем, кто не относится к политическому истеблишменту, в особенности для претендующих на выдвижение кандидатом на пост Президента; ими сдерживается развитие политического плюрализма.
- Данные препятствия играют ключевую роль, учитывая широкие полномочия и влияние, которыми Президент наделен по Конституции на национальном, региональном и местном уровнях;
- Законами о выборах не обеспечивается образования органов избирательной администрации, которые были бы плюралистичными, неподконтрольными государственным органам, осуществляли свою деятельность гласно и являлись по-настоящему независимыми;
- Законами о выборах недостаточно подробно изложены правила, обеспечивающие справедливое выделение государством средств кандидатам для ведения предвыборной кампании;
- Пробелы и отсутствие достаточных подробностей в законах о выборах порождают значительный риск произвола со стороны тех, на кого возложена ответственность за организацию выборов. В частности, законы потребуют конкретизации, разъяснения и существенных изменений по ряду статей в целях установления полностью удовлетворительных процедур голосования, подсчета голосов и подведения итогов;
- Законами не обеспечивается надлежащий процесс подачи заявлений и жалоб.

Нынешняя законодательная база нуждается в существенной доработке для приведения ее в соответствие с обязательствами в рамках ОБСЕ и другими международными стандартами демократических выборов. В этой связи в настоящем оценочном документе предложены рекомендации с целью оказания содействия в разработке надежной правовой базы для проведения подлинно демократических выборов в Туркменистане.

Общие рекомендации

Подробные рекомендации сформулированы в различных разделах настоящего оценочного документа. Основными пунктами данных рекомендаций являются следующие:

- Все аспекты избирательного процесса требуют намного более тщательной регламентации. Законы должны составляться таким образом, чтобы предвидеть появление и обеспечивать урегулирование сложных

вопросов, возникающих при проведении по-настоящему конкурентных выборов.

- Положения о лишении лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде содержания под стражей, или содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы независимо от тяжести преступления, противоречат международным стандартам и подлежат внесению в них изменений и дополнений.
- Требования, предъявляемые при выдвижении кандидатов, в особенности кандидатов на пост Президента, носят чрезмерно ограничительный характер и требуют пересмотра. Обязательного утверждения кандидатур на пост Президента Народным Советом Туркменистана – *Халк Маслахаты* - (НСТ) требоваться не должно.
- Следует принять законодательные акты, гарантирующие существование независимых от государства политических партий и общественных организаций, а, между тем, к процедуре выдвижения кандидатов собраниями граждан следует предъявлять лишь минимально необходимые требования.
- Следует предпринять меры, чтобы гарантировать автономность работы избирательных комиссий на всех уровнях и предотвратить вмешательство в их деятельность государства.
- Следует четко установить сроки для назначения выборов.
- Кандидатам должно быть разрешено самим организовывать встречи с избирателями; они не должны быть поставлены в зависимость от готовности избирательных комиссий и местных органов власти оказывать им содействие в организации каких бы то ни было агитационных мероприятий.
- Законом должна предусматриваться возможность для соперничающих кандидатов организовывать агитационные мероприятия без вмешательства избирательных комиссий и местных органов власти.
- Кандидатам на президентских выборах и выборах в *Меджлис* следует разрешить назначать намного больше доверенных лиц или представителей, нежели установленный предел в 3 человека, чтобы их количество было достаточным для эффективного наблюдения и оспаривания действий избирательных комиссий на всех уровнях.
- Необходима подробная регламентация порядка финансирования предвыборной кампании.
- Необходима подробная регламентация порядка предоставления доступа к средствам массовой информации в целях предвыборной агитации с утверждением положения об обеспечении непредвзятого освещения

кампании государственными электронными средствами массовой информации.

- Необходимы отдельные положения о порядке прохождения регистрации местными наблюдателями и их правах и обязанностях.
- Следует рассмотреть возможность сокращения максимально допустимого количества избирателей, приходящихся на один избирательный участок (в настоящее время 3000 человек).
- Следует упразднить «голосование вычеркиванием» (голосование путем вычеркивания имен в избирательном бюллетене).
- Следует установить подробные правила для регламентации порядка использования переносных урн для голосования.
- Кандидатам, их представителям, аккредитованным наблюдателям и журналистам должна быть предоставлена возможность незамедлительного получения заверенных копий протоколов о результатах голосования.
- Для улучшения прозрачности процесса суммирования результатов, в особенности на выборах в *Меджлис* и президентских выборах, протоколы о результатах голосования окружных и областных избирательных комиссий и Центральной комиссии должны включать разбивку по всем результатам, полученным от нижестоящих комиссий, что даст возможность проследить за суммированием результатов от участкового до общенационального уровня.
- Следует установить подробные правила, регламентирующие порядок оспаривания решений избирательных комиссий в вышестоящие комиссии и в суд.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ

В настоящее время Туркменистан продолжает оставаться однопартийным государством. Хотя это и не закреплено ни одним законодательным актом, зарегистрирована лишь одна партия, Демократическая партия Туркменистана. ДПТ является наследницей Коммунистической партии времен Советского Союза.

Предыдущий Президент Туркменистана, Сапармурат Ниязов, скончался в декабре 2006 года. 11 февраля 2007 года состоялись выборы его преемника. Они стали первыми президентскими выборами в Туркменистане, официально прошедшими на альтернативной основе, хотя все шестеро кандидатов были выдвинуты ДПТ. Гурбангулы Бердымухаммедов, назначенный исполняющим обязанности Президента после смерти Президента Ниязова, был впоследствии

объявлен их победителем, получив 89 процентов голосов. Следующие президентские выборы запланированы на 2012 год.

Нынешний состав Меджлиса был избран 19 декабря 2004 года. Все из 131 кандидата на 50 мест выступали в поддержку Президента. Очередные парламентские выборы должны были состояться в 2009 году. Однако 25 октября 2005 года Народный Совет Туркменистана (НСТ) издал постановление, среди прочего, о проведении досрочных выборов в *Меджлис* 14 декабря 2008 года вместе с выборами народных представителей («*халк векиллери*»). Все 66 *халк векиллери* (по одному от каждого района) заседают в составе 2507 членов NST.

Предыдущие выборы в *генгеши* состоялись 23 июля 2006 года. Народные советы районов и городов в прошлый раз были избраны 3 декабря 2006 года. Народные советы областей в прошлый раз были избраны 9 декабря 2007 года. Очередные выборы должны состояться в 2009 году (генгеши), 2010 (районные, городские) и 2011 (областные).

IV. ОБЗОР ПРАВОВОЙ БАЗЫ

A. КОНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА

Конституцией 1992 года была установлена сильная президентская форма правления, передающая главные полномочия в ведение Президента и почти не делающая акцента на разделении властей. Президент избирается на пятилетний срок. Он наделен обширными полномочиями в качестве главы государства и главы исполнительной власти. Потенциальным кандидатам необходимо преодолеть чрезвычайно сложные препятствия, чтобы добиться права участвовать в выборах (см. ниже, «Право баллотироваться кандидатом»).

Функции национального правительства возложены на Кабинет министров, который возглавляет и назначает Президент.

НСТ является «высшим представительным органом народной власти», обладающим полномочиями «высшей государственной власти и управления»³. После его учреждения полномочия и состав данного органа были значительно расширены. В настоящее время он насчитывает 2507 членов. Среди них – представители исполнительной ветви власти на национальном, областном и местном уровнях (в том числе Президент и Кабинет министров), все депутаты национального Парламента (*Меджлиса*), Председатель Верховного суда, представители старейшин, руководители партий, молодежных организаций, профсоюзов и 66 народных представителей («*халк векиллери*»), избираемых в NST прямым путем, по одному от каждого района («*этрапа*»). NST не является постоянно действующим органом. Он может созываться Председателем Халк Маслахаты или Президентом Туркменистана «по мере необходимости», но не реже одного раза в год по инициативе Председателя Халк Маслахаты,

³ Статья 45 Конституции

Президента Туркменистана, Меджлиса или не менее чем одной четвертой части членов Халк Маслахаты от их установленного числа⁴.

Конституция наделяет НСТ полномочием роспуска *Меджлиса*, не уточняя каких-либо конкретных обстоятельств, при которых этим правом можно воспользоваться⁵. Какими-либо собственными прямыми законодательными полномочиями НСТ не обладает, оставаясь при этом единственным органом, к компетенции которого относится принятие Конституции и внесение в нее изменений и дополнений⁶.

Национальный Парламент (*Меджлис*) является постоянно действующим однопалатным законодательным органом, состоящим из 50 депутатов, избираемых сроком на пять лет (начиная со следующих выборов, запланированных на декабрь 2008 года, его численный состав будет увеличен до 65)⁷. Депутаты избираются по одномандатным избирательным округам⁸. *Меджлис* наделен обширными законодательными полномочиями, хотя по большинству вопросов он может передавать свое право издавать законы Президенту⁹.

Туркменистан делится на пять областей («*веляатов*»). Кроме того, столица, город Ашгабат, имеет равный с *веляатами* статус. В состав каждого из *веляатов* входит несколько районов («*этрапов*»). Исполнительная власть в областях и районах осуществляется главами администрации («*хякими*»). Глава администрации является представителем Президента и подотчетен ему, однако также избирается областными и районными народными советами¹⁰.

«*Генгеш*» является выборным местным органом власти на самом низком уровне. *Генгеш* избирает своего главу («*арчына*»), руководящего его работой. *Арчын* подотчетен *генгешу*, однако, как и *хяким*, несет прямую ответственность перед Президентом. *Генгеш* избирается на трехлетний срок. По истечении данного срока *арчын* сохраняет свои полномочия вплоть до избрания *генгешем* нового созыва его преемника. В состав *генгеша* входит от пяти до одиннадцати членов, каждый из которых избирается по одномандатному округу¹¹.

Во главе судебной ветви власти находится Верховный суд. В Туркменистане нет конституционного суда и института омбудсмана. Все судьи назначаются Президентом сроком на пять лет¹². Кандидатуры на должность Председателя Верховного суда и Высшего хозяйственного суда подлежат утверждению *Меджлисом*¹³.

4 Статья 50 Конституции
5 Статья 63 Конституции
6 Статья 48.1 Конституции
7 Статья 62 Конституции
8 Статья 1 ЗВМ
9 Статья 65 Конституции
10 Статья 79 Конституции
11 Статьи 1 и 10 ЗВГ
12 Статья 100 Конституции
13 Статья 66 Конституции

В. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Общего избирательного кодекса не существует. Отдельные законы регламентируют проведение отдельных выборов. В 1999 году был принят закон «О гарантиях избирательных прав». В нем изложены, хоть и кратко, важные принципы, имеющие отношение к выборам, такие как всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании. Порядок образования и полномочия Центральной избирательной комиссии также выделены в отдельный закон (Закон «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов»).

С. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

Для победы в президентских выборах кандидату необходимо набрать не менее 50 процентов голосов¹⁴. Если ни один из кандидатов не набрал такого большинства, проводится второй тур голосования по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов¹⁵. Во втором туре избранным считается кандидат, получивший большинство голосов.

Халк векиллери, члены *Меджлиса*, *велятских халк маслахаты*, *этрапских* и *городских халк маслахаты* и *генгешей* избираются по одномандатным округам с проведением повторного голосования между двумя набравшими наибольшее число голосов кандидатами, которое организуется в том случае, если ни один из кандидатов не набрал большинства голосов.

Д. ПРИВЕРЖЕННОСТЬ СОБЛЮДЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В СФЕРЕ ВЫБОРОВ

Законодательством в открытой форме закреплена приверженность соблюдению международных норм при проведении выборов, включая ссылку на учредительные документы ОБСЕ. В число последних входит и Копенгагенский документ¹⁶. Законом «О гарантиях избирательных прав граждан Туркменистана» предусмотрено:

«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»¹⁷.

Кроме того, в 1997 году Туркменистан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах.

¹⁴ Статья 42(2) ЗВП

¹⁵ Статья 47(1) ЗВП

¹⁶ Итоговый документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, июль 1990 г.

¹⁷ Статья 11

V. НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

Что касается назначения выборов, законами о выборах должны устанавливаться две отдельные даты. Первой из них является последний день для проведения выборов относительно срока истечения полномочий органа, новый состав которого избирается. Вторая является последним днем для объявления даты выборов, т.е. датой назначения выборов. Как показалось, ни в ЗВМ, ни в ЗВП, ни одна из этих двух дат не прописана. Можно предположить, что выборы в *Меджлис* и выборы Президента должны проводиться не менее чем за два месяца до истечения срока их полномочий. Вместе с тем, отдельного правила, согласно которому должна объявляться дата проведения выборов, по-видимому, не установлено. В ЗВП также не определен максимальный период времени, который может пройти между досрочным прекращением полномочий Президента и проведением выборов его преемника. Данные правила имеют ключевое значение для обеспечения надлежащей преемственности власти и соблюдения сроков, установленных для различных стадий предвыборного процесса.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует четко обозначить сроки объявления о проведении выборов.*

VI. ПРАВО ГОЛОСА

Статьей 2.3 ЗВП отказывается в праве голоса лицам «содержащимся по приговору суда в местах лишения свободы, лицам, в отношении которых в порядке, установленном законодательством, избрана мера пресечения в виде содержания под стражей»¹⁸. Статьей 87 Конституции еще более недвусмысленно устанавливается принцип, по которому в праве голоса также отказывается лицам, «в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения - содержание под стражей». Согласно данному положению в праве голоса отказывается не только на основании любого обвинительного приговора, вне зависимости от тяжести совершенного преступления, но и лицам, заключенным под стражу до вынесения решения суда на предварительном этапе расследования – т.е. лицам, которые еще не были признаны судом виновными и вследствие этого должны до тех пор считаться невиновными.

Лишение права голоса лиц, заключенных под стражу до вынесения решения суда, не только противоречит параграфу 24 Копенгагенского документа 1990 года, но и нарушает принцип презумпции невиновности, согласно которому обвиненное лицо считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет установлена судом, что закреплено во Всеобщей декларации прав человека¹⁹.

¹⁸ Данное положение также присутствует в статье 2.3 ЗВМ

¹⁹ Статья 11: «Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты».

Кроме того, лишение избирательного права ввиду осуждения за *любое* какое бы то ни было преступление является несоразмерной нарушению санкцией, противоречащей параграфу 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

Отказ в реализации избирательного права должен иметь место лишь в том случае, если лицо было осуждено за совершение преступления настолько серьезной степени тяжести, что лишение его политических прав действительно являлось бы соразмерным наказанием за совершенное преступление.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в статью 87 Конституции, статью 2.3 ЗВП и аналогичные положения в других законах, дабы отказ в реализации избирательного права имел место лишь в том случае, если лицо было осуждено за совершение преступления настолько серьезной степени тяжести, что лишение политических прав действительно является соразмерным наказанием за совершенное преступление²⁰. Данное лишение должно ограничиваться установленным периодом времени, также соразмерным тяжести преступления, а восстановление в политических правах должно происходить автоматически по истечении данного периода времени.*

► *Кроме того, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует властям утвердить положения о процедурах голосования в местах лишения свободы, предназначенные для лиц, находящихся в заключении в ожидании решения суда, а также тех, кто, несмотря на осуждение, свои политические права сохранил.*

VII. ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ КАНДИДАТА

Один из всеобщих принципов защиты прав человека заключается в том, что каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений иметь право (1) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; (2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; и (3) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе²¹.

A. ПРОЦЕСС ВЫБОРА ПРЕЗИДЕНТА

В соответствии с положениями Конституции и ЗВП *Халк Маслахаты* Туркменистана («Народный совет» или «НСТ») контролирует большую часть процесса выбора Президента.

²⁰ Более того, законом должны быть отдельно перечислены преступления, которые считаются настолько тяжкими, что требуется лишение одного из прав человека – права голоса.

²¹ См., к примеру, статью 25 МПГПП.

НСТ:

- 1) определяет даты выборов²²;
- 2) определяет, когда Президент не в состоянии «исполнять свои обязанности», после чего может потребоваться проведение досрочных выборов²³;
- 3) путем голосования, в ходе которого необходимо получить поддержку не менее двух третей его членов²⁴, выбирает кандидатов в Президенты, за которых гражданам предстоит голосовать в день выборов;
- 4) имеет право в любое время до выборов отменить свое решение о выдвижении любых кандидатов в Президенты, ранее им утвержденных²⁵; и
- 5) принимает окончательное решение о признании полномочий нового Президента²⁶.

В таких правовых рамках способность граждан действенным образом влиять на выбор своего президента может стать весьма ограниченной. Правила выдвижения кандидатов в Президенты являются чрезвычайно строгими. Они имеют тенденцию оказывать чрезмерно сдерживающее и статическое влияние на политику в Туркменистане. Практически непостижимо, каким образом настоящий соперник действующего политического устройства может получить хоть какую-нибудь возможность добиться выдвижения для участия в борьбе на президентских выборах при действующих правилах. Учитывая чрезвычайно широкие полномочия и влияние Президента, уже одно это является существенным отклонением от принятых на себя Туркменистаном обязательств по проведению по-настоящему демократических выборов.

Право баллотироваться в качестве кандидата дополнительно ограничивается статьей 30 Конституции Туркменистана, предусматривающей, что «только граждане Туркменистана в соответствии со своими способностями, профессиональной подготовкой имеют равное право на доступ к государственной службе» и статьей 29 ЗВП, предусматривающей, что кандидатами могут быть граждане, «работающие в государственных органах, общественных организациях или в отраслях народного хозяйства и завоевавшие

²² Статья 6 ЗВП

²³ Статья 6 ЗВП. Статьей 6 не излагается никаких объективных критериев установления такой неспособности исполнять обязанности и не конкретизируются действия, необходимые для этого. Можно предположить, что НСТ располагает большой свободой в установлении факта неспособности исполнять обязанности. Статья 6 ЗВП основана на статье 50 Конституции.

²⁴ Статьей 30.5 ЗВП предусмотрено, что НСТ принимает решение путем «открытого или тайного» голосования, при этом никакого принципа, предписывающего, при каких обстоятельствах голосование будет открытым, а при каких тайным, не оговорено.

²⁵ Статья 32 ЗВП

²⁶ Статья 45 ЗВП

высокий авторитет, признанные достойным для избрания»²⁷. Это правило само по себе значительно ущемляет возможность любого независимого лица выступить в качестве кандидата в Президенты, не в последнюю очередь поскольку «высокий авторитет» является по сути своей субъективным понятием, значение которого может толковаться произвольно. Данные требования не отвечают обязательствам в рамках ОБСЕ и международным стандартам²⁸. Государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить избирательные права своим гражданам «без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»²⁹.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в данные правовые положения, чтобы всем гражданам предоставлялось право баллотироваться в качестве кандидатов в соблюдение обязательств в рамках ОБСЕ и международных стандартов.*

Статьей 29 ЗВП также предусмотрено, чтобы для выдвижения НСТ кандидатом гражданин «в течение предшествующих 15 лет постоянно проживал в Туркменистане». Вместе с тем, данной статьей не конкретизируется, как производится вычисление срока при установлении соответствия требованию о постоянном проживании. В статье должен быть четко определен метод вычисления данного срока. В данное положение следует также внести поправки, пояснив, какие виды физического нахождения в пределах границ Туркменистана считаются «проживанием», и при каких обстоятельствах «проживание» продолжается в периоды временного отсутствия в Туркменистане.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует разъяснить в статье 29 предъявляемое к кандидату требование о пятнадцатилетнем цензе оседлости.*

Процедура выдвижения на пост Президента независимых кандидатов правовой базой не предусмотрена. Хотя кандидата без членства в политической партии может выдвинуть НСТ, факта, что такое лицо независимым кандидатом не является и баллотируется исключительно благодаря выдвижению от НСТ, будучи поддержанным двумя третями его состава, это не меняет. Независимым кандидатом является такой кандидат, который способен выдвинуть кандидатуру и баллотироваться на выборах без необходимости выдвижения от одной из политических партий или государственного органа. Правовой базой Туркменистана допускаются только кандидаты, выдвинутые государственной организацией – НСТ. Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривает, что граждане вправе «добиваться политических или

²⁷ Данные требования вкупе с выдвижением кандидатов узким кругом из всего 2507 человек приводят к ситуации, когда «немногие выбирают среди немногих».

²⁸ См. параграф 13.7 Венского документа ОБСЕ 1989 года; параграфы 5.9, 7.3 и 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; статьи 2, 21 и 23 Всеобщей декларации прав человека; статьи 2 и 26 МПГПП.

²⁹ Параграф 13.7 Венского документа ОБСЕ 1989 года.

государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации».

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в законодательство, разрешив баллотироваться самостоятельно выдвинувшим свои кандидатуры независимым кандидатам без необходимости выдвижения государственным учреждением.*

Статьей 32 ЗВП предусмотрено, что НСТ «имеет право в любое время до выборов отменить свое решение о выдвижении кандидата в Президенты Туркменистана». Это нарушает права избирателей, равно как и выдвинутых кандидатов. Не существует никакого разумного основания для наделения НСТ полномочием аннулировать решение о выдвижении.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в статью 32 ЗВП путем исключения данного положения об отмене выдвижения.*

Статьей 9.2 ЗВП допускается отмена решения о регистрации кандидата «соответствующей избирательной комиссией» при нарушении любого из положений ЗВП. Санкция в виде снятия кандидата с регистрации является несоразмерно жесткой и потенциально может стать результатом откровенной предвыборной риторики³⁰. Кроме создания возможности для злоупотреблений со стороны «соответствующей избирательной комиссии», данное положение еще и противоречит юридической презумпции невиновности, остающейся в силе до тех пор, пока суд не вынесет постановление о признании лица нарушившим закон.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует ограничить право отмены решения о выдвижении кандидата ситуацией, когда кандидат не отвечает правовым требованиям, предъявляемым для участия в выборах (к примеру, по своему гражданству или возрасту) и внести в статью 9.2 соответствующие поправки.*

Статья 32.2 ЗВП разрешает кандидату в любое время до выборов снять свою кандидатуру, обратившись с письменным заявлением об этом в ЦИК. Чтобы обеспечить правильную печать бюллетеней и надлежащее информирование избирателей накануне выборов, следует внести поправки в статью 32.2, установив крайний срок для снятия кандидатуры, который даст время своевременно отпечатать бюллетени. Кроме того, статьей 32.2 следует обязать ЦИК принимать решение по заявлению о снятии кандидатуры незамедлительно, дабы избежать неопределенности относительно статуса кандидата или же текста бюллетеня. Данное положение особенно чревато проблемами в свете положений о повторном голосовании (статья 47.3 ЗВП), которые гласят, что «в случае выбытия по различным причинам одного из кандидатов повторное голосование проводится по одному оставшемуся кандидату. Он считается избранным, если

³⁰ Статьей 9.1 ЗВП запрещается распространение «порочащих сведений» о своем сопернике.

получит более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании».

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в статьи 32.2 и 47.3 соответствующие изменения.*

Кроме того, статьей 48.2 ЗВП предусмотрено проведение повторных (новых) выборов, если во втором туре голосования ни один из кандидатов не набрал достаточного количества голосов. Статьей 48.2 также предусмотрено, что при проведении повторных выборов «не могут вновь баллотироваться те кандидаты, которые не были избраны на общих выборах». Никакого разумного основания для данного запрета баллотироваться кандидатом на повторных выборах не существует. Можно предположить, что его существование предопределено постулатом о том, что «слабый» кандидат, - что, собственно, и подтвердила его неспособность победить на предыдущих выборах, - утрачивает пассивное избирательное право. Если следовать логике, то доведенный до своей крайности данный принцип препятствовал бы всем потерпевшим неудачу кандидатам баллотироваться на всех будущих выборах.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует исключить данный содержащийся в статье 48.2 запрет из закона.*

Как уже отмечалось выше, ряд сложностей, относящихся к правовой базе для проведения президентских выборов, вытекают из Конституции. Если Туркменистан намеревается достигнуть соответствия своим международным обязательствам в данной сфере, поправки в Конституцию представляются неизбежными. За последнее время в Конституцию был внесен ряд поправок.

В. ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРАХ В МЕДЖЛИС

Что касается выборов в *Меджлис*, инициатива по выдвижению кандидатов (статья 28) принадлежит политическим партиям и общественным объединениям с одной стороны и собраниям граждан с другой. В отсутствие каких-либо оппозиционных партий и общественных организаций, независимых от государства (в отношении чего следует принять соответствующие меры, чтобы выборы были по-настоящему плюралистичными и демократическими), необходимо, чтобы к процедуре выдвижения кандидатов собраниями граждан предъявлялись лишь абсолютно минимально необходимые требования.

Согласно действующему законодательству такие собрания не могут проводиться, если организаторы не подадут письменное заявление в окружную избирательную комиссию (ОИК) не менее чем за три дня до собрания. Закон умалчивает о том, надлежит ли вообще ОИК реагировать на такое заявление, и если да, то какие возможны варианты ответа, а также может ли ОИК предпринять попытку запретить собрание или выдвинуть условия для его проведения. Само по себе собрание требует участия не менее 200 избирателей, проживающих на территории избирательного округа. Более того, все участвующие избиратели подлежат регистрации, в ходе которой в соответствующем списке указываются их имена, адреса и даты рождения.

Необходимость такого рода ограничений остается неясной, а на практике они, вероятно, будут препятствовать выдвижению по-настоящему независимых кандидатов.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует принять законодательные акты, которые бы гарантировали существование независимых от государства политических партий и общественных организаций, а, между тем, к процедуре выдвижения кандидатов собраниями граждан должны предъявляться лишь минимально необходимые требования.*

С. ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТОВ НА ВЫБОРАХ ХАЛК ВЕКИЛЛЕРИ, ЧЛЕНОВ ВЕЛАЯТСКИХ, ЭТРАПСКИХ/ГОРОДСКИХ ХАЛК МАСЛАХАТЫ И ГЕНГЕШЕЙ

Выдвижение кандидатов (статьи 28-30 ЗВХ, статья 26 ЗВГ, статья 26 ЗВЭ и статья 28 ЗВВ) также должно инициироваться либо политическими партиями, общественными объединениями либо собраниями граждан. Соображения, высказанные выше относительно выдвижения кандидатов в *Меджлис*, справедливы и в отношении выдвижения кандидатов в *халк векиллери*, члены *веляятских* советов, городских и *этрапских* советов и *генгешей*.

VIII. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

А. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Административная ответственность за организацию выборов и референдумов в Туркменистане возложена на Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов и подчиненные ей избирательные комиссии. Центральная комиссия является постоянно действующим органом в составе 15 членов, кандидатуры которых предлагаются Президентом, областными и районными народными советами другими общественными объединениями и утверждаются НСТ. У них должен быть опыт работы по организации выборов, однако кроме этого какой-либо специальной подготовки от них не требуется³¹. Члены избирательных комиссий пяти областей и города Ашгабата назначаются вышестоящей комиссией (Центральной комиссией) по представлению областных и районных народных советов³². Аналогичный порядок действует в отношении окружных избирательных комиссий и более 1600 участковых избирательных комиссий.

Статья 7.3 ЗВП (и аналогичные положения ЗВМ, ЗВХ, ЗВВ, ЗВЭ и ЗВГ) прямым текстом говорит, что «в состав избирательных комиссий могут быть выдвинуты представители государственных органов». Кроме того, статьями 14.1, 18.2 и 20 в процесс образования избирательных органов вовлекается *Халк Маслахаты*. Более того, статьи 16 и 18 позволяют изменять состав комиссий «в необходимых случаях», а статья 22.5 позволяет освобождать членов комиссий от выполняемых ими обязанностей. Таким образом, либеральная процедура

³¹ Закон о ЦИК, статья 3

³² Статья 15 ЗВМ

назначения осуществляющих свою деятельность на основе плюрализма избирательных органов отсутствует. Нет и никаких положений о защите независимости члена комиссии, который может легко быть исключен из ее состава.

Вследствие этого, законами не обеспечивается образования осуществляющих свою деятельность на основе плюрализма, неподконтрольных государственным органам и подлинно беспристрастных избирательных комиссий, что требуется в соответствии с международными стандартами³³. Ряд положений ЗВП подрывает саму возможность образования избирательных органов, которые были бы неподвластны доминированию со стороны государства.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, чтобы избирательные комиссии стали действительно независимыми от государства и достаточно представительными и плюралистичными по своему составу, чтобы обеспечить широкое доверие к их работе.*

Статьи 31.5 и 35.3 ЗВП запрещают кандидату на пост Президента и доверенным лицам кандидата состоять в избирательной комиссии. Круг лиц, подпадающих под данный запрет, является слишком узким и его следует расширить, включив сюда всех лиц, работа которых в составе избирательной комиссии привела бы к созданию ситуации, когда должностное положение может использоваться в личных целях. В их примерный, но не исчерпывающий, список могли бы попасть лица на выборных должностях в государственных и местных органах власти, назначаемые должностные лица в государственных и местных органах власти и близкие члены семей исключенных таким образом лиц.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует расширить круг несовместимых по статусу лиц, включив в него все категории лиц, которые могут оказаться в ситуации, когда должностное положение может использоваться в личных целях. Это также потребует внесения поправок в положения, позволяющие представителям государственных органов состоять в избирательных комиссиях.*

Статьей 8 ЗВП предусмотрено, что все расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет государственного бюджета, а «финансирование выборов за счет других источников запрещается». Данный запрет является широким по своей сути и может привести к запрету безвозмездной передачи материалов по выборам от других законных источников, как от субъектов внутри страны, так и желающих оказать зарубежное техническое содействие. Статья 8 может также быть применена

³³

См. Замечание общего порядка ООН по правам человека №25: Право принимать участие в ведении государственных дел, право голоса и право допускаться на общих условиях равенства к государственной службе, пар.20; Рекомендации БДИПЧ по анализу законодательной базы, VI. Государства, ступившие на путь демократии, не имеющие долгой традиции подотчетности органов государственного управления, часто предпочитают достигать беспристрастности посредством образования независимых избирательных комиссий. См., к примеру, конвенцию СНГ по выборам, 11(1), 19(2)(j);

таким образом, что кандидату будет запрещено использовать для проведения кампании собственные средства

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в статью 8, разрешив безвозмездную передачу материалов по выборам из законных источников или же покрытие расходов на ведение своей агитационной кампании самими кандидатами.*

Статьей 5 Закона «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов» предусмотрено, что «постановления Центризбиркома в необходимых случаях публикуются в печати или доводятся до населения иным способом». Остается неясным, каков результат действия данного положения. В любом случае, его не следует понимать как предоставляющее ЦИК какую-либо свободу усмотрения относительно публикации своих решений.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы в законе «О Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов» было четко установлено, что все решения и постановления ЦИК должны быть незамедлительно обнародованы.*

В. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Число избирателей по избирательному участку может варьироваться от 20 до 3000³⁴. Участок с 3000 избирателями может успешно обслуживаться, если голосование проходит очень гладко. Вместе с тем, законодательство должно составляться из допущения, что в ходе подлинно конкурентных выборов возникновение в день выборов проблем, которые могут быть серьезными и многочисленными, неизбежно.

► *При таких обстоятельствах 3000 избирателей для одной участковой избирательной комиссии, пожалуй, слишком много, чтобы с ними справиться, поэтому следует рассмотреть возможность уменьшения максимального размера избирательных участков.*

С. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Ответственность за составление списков избирателей возложена на участковые избирательные комиссии. Судя по всему, на каждые выборы списки избирателей составляются заново на основании сведений, сообщенных органами местной исполнительной власти. Законами не предусмотрена система, позволившая бы проверять списки избирателей на предмет выявления возможных неоднократных записей.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы законом предусматривалась возможность проверки списков избирателей для выявления возможных неоднократных записей и устанавливалась процедура их исправления. В дальнейшей перспективе рекомендуется создать постоянный реестр избирателей.*

³⁴

См., например, статью 12 ЗВМ

Списки избирателей представляются для всеобщего ознакомления не позднее, чем за десять дней до выборов³⁵. Это предоставляет избирателям мало времени, чтобы найти списки, обратиться с требованием о внесении каких-либо изменений, и оспорить, при необходимости, невнесение в список соответствующих изменений в вышестоящую комиссию или в суд. Учитывая, что участковые избирательные комиссии образуются не позднее, чем за 40 дней до выборов³⁶, крайний срок для опубликования списков избирателей следует сдвинуть на более раннюю дату, чтобы предоставить избирателям больше времени для внесения любых необходимых изменений и подачи любых необходимых жалоб и заявлений.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует пересмотреть временные рамки для регистрации избирателей.*

Согласно законам лицу, чье имя не было включено в список избирателей, разрешается обратиться в участковую избирательную комиссию с требованием о добавлении своего имени в список. Законами предусмотрено, что решение по заявлению должно приниматься «не позднее чем в двухдневный срок, а накануне и в день выборов – немедленно...»³⁷, из чего следует, что такое лицо может обратиться с заявлением о включении в список и собственно в день выборов. Нежелательно, чтобы любые такие исправления вносились непосредственно в день выборов, поскольку это создает ненужную нагрузку на участковую избирательную комиссию. В таком случае у избирателя будет слишком мало времени в случае необходимости обжаловать или оспорить в судебном порядке решение об отказе внести в список избирателей соответствующие исправления. Более того, если обжалование неточностей в списке избирателей в день выборов избирателям *все-таки будет позволено*, участковая избирательная комиссия (УИК) не должна иметь возможности закрывать участок для голосования до наступления официально установленного времени окончания голосования, каковая в настоящее время предусмотрена³⁸. Если избирательные участки закроются досрочно, избиратели, полагающиеся на свое право быть дополнительно внесенными в списки в день выборов могут лишиться права голоса.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы если в законах сохранится возможность дополнительного внесения избирателей в списки в день выборов, УИК не располагали бы возможностью закрытия участков для голосования до окончания времени голосования. Дополнительно рекомендуется, чтобы любое включение в список в день выборов производилось по решению суда, принятому на основании документального подтверждения.*

³⁵ См., например, статью 28 ЗВП, статью 27 ЗВХ, статью 25 ЗВГ, статью 25 ЗВЭ, статью 27 ЗВВ.

³⁶ Статья 19 ЗВМ, статья 20 ЗВП.

³⁷ Статья 28 ЗВП, статья 27 ЗВВ, статья 25 ЗВЭ, статья 25 ЗВГ, статья 27 ЗВМ, статья 27 ЗВХ.

³⁸ См., к примеру, статью 37(2) ЗВП или статью 38 ЗВМ.

IX. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

A. ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ СЛОВА

Статья 36.1 ЗВП гласит, что «политическим партиям, общественным объединениям, группам граждан Туркменистана предоставляется право беспрепятственной агитации за кандидатов после их выдвижения». Статья 36.2 гласит, что «всем гражданам, политическим партиям, общественным объединениям Туркменистана гарантируется возможность свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов на пост Президента Туркменистана, а также право агитации за или против кандидата на собраниях, в печати, по телевидению и радио»³⁹.

Действие данных положений может привести к ущемлению свободы слова и свободы объединений негражданского населения (лица без гражданства или с гражданством другого государства) в период предвыборной кампании. Такой результат их применения противоречил бы основным правам человека, гарантированным всемирными и региональными международными конвенциями, нашедшими отражение в обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ⁴⁰. Права на свободу самовыражения и свободу объединений согласно международной доктрине по защите прав человека принадлежат всем лицам, подлежащим юрисдикции государства и не утрачивают своего действия вне официально утвержденных временных рамок предвыборной кампании. Даже если негражданское население и не имеют права голоса, у них есть право свободно выражать свое мнение, вступать в объединения и участвовать в политических дискуссиях. Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство «обеспечивать в пределах своей территории каждому, подлежащему их юрисдикции, права человека и основные свободы»⁴¹, что относится и к негражданскому населению. Данные положения потенциально также могут привести и к ограничению прав граждан, если граждане попытаются реализовать свои права вне описываемых в данных статьях официально установленных временных рамок⁴².

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в статью 36 ЗВП и соответствующие положения в других законах, дабы не допустить его толкования или применения для ограничения прав на свободу самовыражения, слова, собраний и объединений.*

Статьей 34.5 ЗВП запрещается привлечение кандидата к уголовной ответственности, арест или лишение его свободы иным образом без согласия

³⁹ Аналогичные положения можно обнаружить в статье 37 ЗВМ.

⁴⁰ См. параграф 5.21 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года; параграфы 10 и 11 Пражского документа ОБСЕ 1992 года; раздел «Человеческое измерение» Парижской хартии 1990 года.

⁴¹ Параграф 13.7 Венского документа ОБСЕ 1989 года.

⁴² Из статьи 34.1 ЗВП, по всей видимости, следует, что аналогичным образом до официальной регистрации ущемляется свобода слова кандидатов при ведении агитации.

НСТ. Аналогичным образом статьей 35 ЗВМ запрещается привлечение кандидата к уголовной ответственности, арест или лишение его свободы иным образом без согласия ЦИК⁴³. Ни НСТ, ни избирательные комиссии не должны быть уполномочены до разбирательства выносить судебное по своей сути определение в отношении того, обосновывают ли установленные факты вмешательство в кампанию кандидата в виде ареста, лишения свободы или привлечения к уголовной ответственности. Решения об аресте, лишении свободы и привлечении к уголовной ответственности должны оставаться в компетенции судебных органов.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует отменить действие статьи 34.5 ЗВП и соответствующих аналогичных положений остальных законов о выборах.*

Всеми шестью законами⁴⁴ устанавливается уголовная ответственность лица за распространение «заведомо ложных и порочащих сведений» о выдвинутом кандидате⁴⁵. Данное ограничение свободы самовыражения и слова препятствует активному и решительному ведению агитации, играющему ключевую роль в предвыборной кампании в условиях демократии. Поскольку допускается свобода толкования при определении того, что считать заведомо ложными и порочащими сведениями, реализация данного правила может также быть использована для лишения лиц права баллотироваться в качестве кандидата.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует переформулировать данные положения для приведения их в соответствие с международными нормами, защищающими право на свободу слова и политического самовыражения.*

В. РАВНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ КАНДИДАТОВ

Закон Туркменистана «О гарантиях избирательных прав граждан Туркменистана» постулирует общий принцип, согласно которому проведение выборов осуществляется на основе «равных возможностей» для кандидатов. Положениями всех шести законов⁴⁶ предусмотрена государственная поддержка кандидатов. Всеми шестью законами предусмотрены «равные возможности для всех кандидатов в проведении избирательной кампании»⁴⁷, и контроль ЦИК за соблюдением «равных условий участия кандидатов»⁴⁸. Тем не менее, ни в одном из законов не конкретизируется, за счет чего это достигается. Без большей конкретики в тексте с указаниями, каким образом будет обеспечено

⁴³ Аналогичным образом статьей 35 ЗВХ, статьей 31 ЗВГ, статьей 31 ЗВЭ и статьей 33 ЗВВ запрещается привлечение кандидата к уголовной ответственности, арест или лишение его свободы иным образом без согласия ЦИК, соответствующей территориальной или областной избирательной комиссии.

⁴⁴ Статьи 9 ЗВП, ЗВГ, ЗВЭ, ЗВВ и ЗВМ.

⁴⁵ Если претендентом является действующий Президент, в данном отношении применяется также статья 58 Конституции, предусматривающая охрану чести и достоинства Президента.

⁴⁶ См., например, статьи 34.1 и 34.2 ЗВП, статью 35 ЗВХ, статью 31 ЗВГ, статью 31 ЗВЭ, статью 33 ЗВВ.

⁴⁷ См., например, статью 1 в ЗВП и ЗВМ.

⁴⁸ См., например, статью 15 ЗВП, статью 16 ЗВГ, статью 14 ЗВМ

«равенство», реализовать данный принцип «равенства» в ходе избирательной кампании чрезвычайно сложно.

С. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ

Законами предусмотрено, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет государственного бюджета⁴⁹. Вместе с тем, порядок финансового обеспечения предвыборной кампании отсутствует вообще. Положения, предусматривающие расходование государственных средств на организацию выборов, прямо не предусматривают какого-либо финансирования кампаний кандидатов. В положениях о равных возможностях финансовое обеспечение предвыборной кампании в качестве составной части равных возможностей также не упомянуто. Исходя из этого, можно прийти к заключению, что финансирование предвыборной кампании остается в законе совершенно не регламентированным.

Отсутствуют правила, благодаря которым регламентировались бы такие вопросы, как из каких источников покрываются расходы, понесенные кандидатами в ходе своей предвыборной кампании, в том числе расходы на политическую рекламу, в каком объеме кандидаты могут покрывать свои расходы на проведение кампании из собственных средств, и какие ограничения налагаются в отношении размера избирательных фондов и взносов в избирательные фонды.

В большинстве стран расходы на проведение предвыборной кампании весьма значительны, даже если государство частично покрывает их (к примеру, поездки кандидата и трансляцию выступлений в государственных средствах массовой информации). Регламентация порядка финансирования кампании является исконной и общей для всех составителей законов о выборах задачей. Это один из тех вопросов, который надлежит урегулировать и в Туркменистане. Трудно представить, как расходы на самостоятельно проводимую предвыборную кампанию (т.е. кампанию, не организованную государством) могут покрываться государством. Даже если бы так происходило, в законе все равно необходимо было бы отразить допустимый размер избирательных фондов и ограничения в отношении способа их образования, использования и предоставления по ним отчетности.

Кандидаты должны располагать достаточными средствами для донесения своей политической программы до избирателей. Параграф 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусматривает предоставление кандидатам необходимых юридических гарантий, «позволяющих им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует пересмотреть законы, подробно изложив порядок выделения бюджетных средств для поддержки кандидатов на выборах. Базовым принципом финансирования избирательных кампаний должно быть создание равных возможностей для того, чтобы все*

⁴⁹

Статья 8 во всех шести законах

претенденты могли эффективно вести соперничество в ходе избирательного процесса.

Законами также должно требоваться периодическое - как в период до выборов, так и после них - предоставление отчетов о пожертвованиях и расходах на ведение кампании. В них должны декларироваться все полученные пожертвования, источники данных пожертвований, суммы и формы (денежная или натуральная) пожертвований; и декларироваться расходы претендента на выборах, информация о получателе израсходованной суммы и размер самой суммы. Регламентация порядка финансирования кампании не будет эффективной без четкого назначения органа, ответственного за осуществление контроля, а также установления действенных и соразмерных тяжести нарушения санкций в отношении тех, кто преступил данные правовые положения.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует включить в избирательное законодательство данные требования и механизмы подотчетности.*

Кандидатам и партиям не разрешено самостоятельно организовывать встречи с избирателями. Так, к примеру, согласно ЗВМ «собрания избирателей организуются окружной избирательной комиссией совместно с соответствующими органами местной исполнительной власти и местного самоуправления⁵⁰». Это приводит к неоправданному бюрократическому контролю за агитационными мероприятиями. Кандидаты должны располагать возможностью свободно выбирать, когда и где они желают организовать агитационные встречи, при единственном условии наличия места для их проведения. Собрания в рамках предвыборной агитации являют собой важный пример реализации кандидатами, их сторонниками, а также их соперниками на выборах свободы объединений. Право создавать с другими гражданами объединения гарантировано Конституцией Туркменистана⁵¹, МПГПП и другими международными документами и не зависит от получения разрешения из избирательных комиссий или государственных органов или же их вовлеченности в данный процесс. Их функция должна заключаться в *способствовании* проведению таких собраний на сугубо равноправной основе для всех кандидатов.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в избирательное законодательство соответствующие поправки.*

D. СМИ

Положений, регламентирующих деятельность средств массовой информации, как частных, так и государственных, по освещению ими выборов и поддержке агитационной кампании отдельных кандидатов в избирательном законодательстве содержится немного. Законодательством должно быть прямо

⁵⁰ Статья 37 ЗВМ. Аналогичные положения можно обнаружить в статье 35 ЗВВ, статье 33 ЗВЭ, статье 36 ЗВП, статье 37 ЗВХ и статье 33 ЗВГ.

⁵¹ Статьи 27-28

оговорено, что доступ к электронным средствам массовой информации предоставляется всем кандидатам на равных условиях. В нем должны быть прописаны механизмы, обеспечивающие реализацию данного принципа на практике. К примеру, законом должно быть четко оговорено, в ходе каких выборов прошедшие регистрацию кандидаты имеют право обращаться с агитационными выступлениями по радио и телевидению, на каких условиях такие выступления транслируются и по какому принципу распределяется эфирное время. Правилами должно проводиться различие между общенациональными и местными выборами и между различными видами СМИ⁵².

В законы следует внести поправки, изложив правила, подлежащие соблюдению для достижения цели обеспечения «равного» доступа к электронным СМИ. Данные правила должны быть изложены четко, дабы в их применении можно было руководствоваться объективными критериями. Кроме того, в правилах должна учитываться желательность выхода в разные временные отрезки избирательной кампании презентационных роликов. Каждое СМИ должно на всем протяжении кампании предоставлять кандидатам возможность для показа презентационных роликов справедливым образом, чтобы кандидаты смогли «в равной мере» озвучить свою позицию в течение всего периода ведения агитации⁵³. Время выхода в эфир данных презентационных роликов в СМИ также должно назначаться справедливым, сбалансированным и недискриминационным способом.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы соответствующие поправки, при этом количества выделяемого на равноправной основе эфирного времени должно быть достаточно, чтобы позволить всем кандидатам эффективно вести соперничество на выборах.*

По отдельно взятому вопросу об освещении выборов в новостных программах и передачах, посвященных текущим событиям, законом также должно быть недвусмысленно предусмотрено, что, по крайней мере, в государственных электронных СМИ такое освещение в полном своем объеме должно носить строго беспристрастный характер. СМИ в собственности государства или же подконтрольные ему должны воздерживаться от агитации в поддержку или против любого из кандидатов и должны быть абсолютно беспристрастны при освещении кандидатов в новостных программах и своем отношении к ним.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, включив данное требование и установив санкции за любое его нарушение.*

Законами⁵⁴ запрещается использование кандидатами «своего служебного положения для ведения предвыборной кампании». Вместе с тем, данная статья

⁵² См. статью 33 ЗВГ, в которой в общих чертах упоминается о праве проводить агитацию в средствах массовой информации.

⁵³ В законе не проводится видимых различий между государственными и частными СМИ.

⁵⁴ Статья 34.3 ЗВП, 31 ЗВГ, 31 ЗВЭ, 35 ЗВМ, 35 ЗВХ и 33 ЗВВ

остаётся неясной, поскольку ни указаний, ни объективных критериев для установления, когда её считать нарушенной, не содержит.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует изложить данные положения в более подробной редакции, дабы они могли реально исполняться.*

Х. ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ И ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ

В каждом из законов об отдельных видах выборов содержится определенное количество необходимых положений об организации процесса голосования и подсчета результатов, к примеру, правила, призванные способствовать обеспечению тайны волеизъявления. Вместе с тем, целый ряд различных важных аспектов данных процессов, остаётся нерегламентированным в достаточной мере или же вообще.

А. ГОЛОСОВАНИЕ

Законами не устанавливается фиксированных часов начала и окончания голосования, при этом на ЦИК возлагается обязанность «устанавливать время голосования в день выборов»⁵⁵. Указание часов начала и окончания голосования является обычной практикой при составлении избирательного законодательства, преследуя своей целью предоставление избирателям достаточного количества времени для голосования и оказание положительного воздействия на явку, когда время голосования общеизвестно и на него можно рассчитывать.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует прямо установить в законах время начала и окончания голосования.*

Характерна нехватка положений, обеспечивающих строгую подотчетность при изготовлении, перевозке, выдаче и погашении бюллетеней. Отсутствие таких положений подрывает обеспечение невмешательства в процесс голосования.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует надлежащим образом раскрыть данный аспект избирательного процесса в законодательстве. В законы о выборах также следует включить правило, разрешающее избирателям, которые непреднамеренно испортили свои бюллетени, получать взамен новые при условии соблюдения надлежащих мер контроля.*

Согласно избирательному законодательству участковой избирательной комиссии разрешено «объявить голосование законченным в любое время, если на избирательном участке проголосовали все избиратели, включенные в список, и приступить к подсчету голосов»⁵⁶. В то же время в соответствии с ним избирателям разрешено обращаться с просьбой о включении в списки в день

⁵⁵ См., например, статьи 15.6 и 37.1 ЗВП

⁵⁶ См., например, статью 37.2 ЗВП, статью 38 ЗВМ

выборов⁵⁷. Отсюда следует, что избиратели могут обратиться с просьбой о включении своего имени в список в любое время до наступления срока, установленного ЦИК для окончания голосования. Более того, начало подсчета бюллетеней на разных избирательных участках по всей стране в разное время отрицательно сказывается на прозрачности и препятствует наблюдателям дать оценку процессу подсчета.

► *Безотносительно соображений, высказанных ранее относительно добавления избирателей в списки в день выборов, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, обязав оставлять участки для голосования открытыми до наступления времени окончания голосования, вне зависимости от того, проголосовали ли все избиратели, внесенные в список.*

Статьей 33 ЗВП предусмотрено, что избирательные бюллетени печатаются на «государственном языке». Судя по всему, отсюда следует, что бюллетень может печататься только на одном языке. В отличие от этого, статьей 34 ЗВМ, статьей 34 ЗВХ, статьей 32 ЗВВ, статьей 30 ЗВЭ и статьей 30 ЗВГ предусмотрено, что «избирательные бюллетени печатаются на государственном, а также на другом языке, которым пользуется большинство населения избирательного округа». Резонность существования двух разных подходов: одного к президентским выборам, а другого ко всем остальным остается непонятной и требующей критической оценки.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует рассмотреть возможность обязательного печатания бюллетеней для президентских выборов и на государственном, и на любом другом языке, используемом значительным числом избирателей на территории, охватываемой участком для голосования географически.*

Статьей 33 ЗВП и статьей 34 ЗВМ предусмотрено, что избирательные бюллетени доставляются на избирательные участки не позднее, чем за трое суток до дня выборов. Данный срок распространяется и на выборы других органов, что установлено в статье 44 ЗВХ, статье 32 ЗВВ, статье 30 ЗВЭ и статье 30 ЗВГ. Вместе с тем, ни в ЗВП и ЗВМ, ни ЗВХ, ЗВВ, ЗВЭ и ЗВГ не определено, кто вправе наблюдать за процессом отпечатывания бюллетеней или присутствовать при доставке бюллетеней на участки для голосования соответствующим избирательным комиссиям. Печать и доставка бюллетеней, а также уничтожение дефектных бюллетеней и типографских матриц должны проводиться в условиях такой же прозрачности, как и другие составляющие избирательного процесса.

► *Вследствие этого, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, установив крайний срок доставки бюллетеней на выборах халк векиллери, генгешей, этрапских, городских и веляятских советов, прямо оговорив, что процесс печатания и доставки бюллетеней в избирательные комиссии, а также уничтожения дефектных бюллетеней и типографских является открытым для наблюдателей и представителей средств массовой*

⁵⁷ Статья 28 ЗВП, статья 27 ЗВМ, статья 27 ЗВХ, статья 25 ЗВГ, статья 25 ЗВЭ, статья 27 ЗВВ

информации. Кроме того, законом должно предусматриваться ведение надлежащего учета общего количества бюллетеней, выданных участковым избирательным комиссиям, не только в окружной избирательной комиссии, но и в участковой избирательной комиссии. Количество полученных бюллетеней следует подсчитать и сверить с учетной цифрой до открытия участка для голосования и занести в протокол. Копии всех таких протоколов должны передаваться в ЦИК и предоставляться для ознакомления наблюдателям.

Законами регламентируется процесс голосования⁵⁸, однако не очерчивается круг лиц, имеющих право находиться на участке во время голосования. Отсутствие определенности относительно круга лиц, имеющих право присутствия, может привести к присутствию чиновников государственных и местных органов власти и других лиц, которые не должны быть вовлечены в процесс голосования по характеру своих должностей, предусматривающих способность реального или воспринимаемого таковым влияния на избирателей и их устрашения.

► БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, четко определив, кто и в какое время в период выборов может присутствовать на избирательных участках. Доступ на участок для голосования должен быть строго ограничен и разрешен только лицу, имеющему законное основание для присутствия на избирательном участке, с целью, четко оговоренной законом. Также рекомендуется, чтобы в тех случаях, когда присутствие сотрудников полиции расценивается участковыми избирательными комиссиями как необходимое для защиты от угрозы, нависшей над избирателями или самой комиссией, сотрудники полиции покинули помещение избирательного участка незамедлительно после урегулирования ситуации надлежащим образом.

Положениями об организации голосования предусмотрено, что до голосования избиратель должен предъявить паспорт или «другой документ, удостоверяющий личность». Ими не конкретизируется, какие документы приемлемы для удостоверения личности и должна ли на удостоверяющем личность документе быть фотография избирателя.

► БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в данные положения, конкретизировав, какие документы приемлемы для удостоверения личности избирателя.

Данными положениями также предусмотрено, что «о выдаче избирательного бюллетеня производится отметка в списке избирателей». Обязанность самого избирателя расписываться в списке при выдаче бюллетеня служит более надежной контрольной мерой, нежели «отметка», делаемая в списке членом избирательной комиссии.

► Следует рассмотреть возможность внесения в законы поправок, обязав избирателей расписываться в списке при получении бюллетеня.

⁵⁸

Статьи 38 и 39 ЗВП и ЗВМ, статьи 39 и 40 ЗВХ, статьи 37 и 38 ЗВВ, статьи 35 и 36 ЗВЭ и статьи 35 и 36 ЗВГ.

Положениями законов о проведении голосования⁵⁹ предусмотрено «голосование вычеркиванием». Избиратель должен вычеркнуть имена всех кандидатов, против которых он или она голосует, нежели отметить выбираемого кандидата. Голосование вычеркиванием повышает шансы испортить бюллетени ввиду возросшей возможности допущения ошибок, в результате невычеркивания всех имен кроме одного или вычеркивания их неправильным способом. Более того, голосование вычеркиванием требует затратных по времени вычислений для определения количества голосов, отданных за, и количества голосов против каждого из кандидатов, что также повышает риск допустить ошибку при подсчете.

► *Данная практика, унаследованная с советских времен, была совершенно справедливо прекращена во многих бывших советских республиках, и ее следует прекратить и в Туркменистане.*

Голосование вычеркиванием также вызывает беспокойство относительно соблюдения тайны волеизъявления. Когда в бюллетене значится только один кандидат, чтобы проголосовать за данного кандидата, у избирателей не будет никакой необходимости ставить отметку в бюллетене вообще. В таком случае избиратель может просто пройти сквозь кабину для голосования или через комнату для голосования к урне; у него действительно не будет причины, чтобы задержаться по пути. Избиратели, которые останутся, чтобы сделать отметку в бюллетене, в любом случае будут явно голосовать против единственного кандидата в бюллетене. Таким образом, всем присутствующим станет ясно, как голосует избиратель, и будет нарушена тайна волеизъявления.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы сам акт голосования был настолько простым, насколько это возможно, почему выбор избирателя и должен делаться путем проставления одной отметки напротив имени предпочитаемого им кандидата. По описанным выше причинам следует внести в законы поправки, установив утвердительную систему голосования, и порядок проставления отметки в бюллетене, требующий от избирателя голосовать «за» нежели «против» одного или более кандидатов.*

В. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

Законами предусмотрена специальная форма для голосования – «листок по учету мнения отсутствующего в день выборов избирателя»⁶⁰. По всей видимости, с ее помощью избиратель может проголосовать в период досрочного голосования, если еще не отпечатаны бюллетени. Вместе с тем отдельной статьи, регламентирующей содержание данной формы, в законах нет. Поэтому

⁵⁹ Статья 39 ЗВП, статья 40 ЗВМ, статья 40 ЗВХ, статья 36 ЗВГ, статья 36 ЗВЭ, статья 38 ЗВВ

⁶⁰ Статьи 15.7, 21.6, 40, и 41.3 ЗВП, статьи 14, 20, 41 и 42 ЗВМ; статьи 14, 16, 18, 20, 41 и 42 ЗВХ, статьи 16, 20, 37 и 38 ЗВГ, статьи 14, 18, 37 и 38 ЗВЭ, статьи 14, 18, 39 и 40 ЗВВ

утверждаемая ЦИК форма может содержать больше или меньше сведений о кандидатах, нежели указано в положениях об избирательных бюллетенях⁶¹.

► БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы в ЗВП конкретизировалось, какая информация должна содержаться в «листочке по учету мнения избирателя». Обеспокоенность возникает и по поводу безопасности ее использования: поскольку эта форма может не обладать такими же элементами защиты, как и бюллетень, может быть прощел сделан ее дубликат, и она может стать инструментом совершения злоумышленных действий. Особенно справедливы такие соображения с учетом того, что избиратели будут использовать данные формы для досрочного голосования без обеспечения им стандартных для этого условий.

Статьей 40.1 ЗВП⁶² предусмотрено, что «избиратель, не имеющий возможности находиться в день выборов по месту жительства (выезд в командировку, отпуск, направление в лечебное учреждение), вправе заранее передать участковой избирательной комиссии свое волеизъявление по баллотирующимся кандидатам в Президенты Туркменистана». Согласно статье 40.2 данное право наступает «с момента представления списков избирателей для всеобщего ознакомления». Если на участке для голосования нет бюллетеней, избирателю выдается специальная форма для голосования - «листок по учету мнения избирателя», упомянутая выше. Статья 40 чревата проблемами по ряду причин:

Во-первых, в положениях о досрочном голосовании не содержится подробностей, которые бы конкретизировали, в какое время начинается и заканчивается и в присутствии каких членов участковых избирательных комиссий проходит такое досрочное голосование. Во-вторых, не похоже, чтобы у кандидатов было право выставить своих наблюдателей, которые бы присутствовали в ходе процесса досрочного голосования. И, наконец, процесс досрочного голосования может способствовать электоральным нарушениям. Он создает дополнительную нагрузку на избирательные органы и может существенно препятствовать деятельности наблюдателей.

► БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в содержащиеся в законах о выборах положения о досрочном голосовании, ограничив возможность проголосовать досрочно необходимостью подать предварительную соответствующую заявку по обоснованным причинам и значительно более подробно изложив порядок его прохождения, для обеспечения полной надежности, прозрачности и подотчетности процесса досрочного голосования.

С. ГОЛОСОВАНИЕ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПЕРЕНОСНОЙ УРНЫ

⁶¹ Статья 33 ЗВП, статья 34 ЗВМ, статья 34 ЗВХ, статья 32 ЗВВ, статья 30 ЗВЭ и статья 30 ЗВГ

⁶² Аналогичные положения можно обнаружить в статье 41 ЗВМ, статье 41 ЗВХ, статье 37 ЗВГ, статье 37 ЗВЭ и статье 39 ЗВВ

Законодательство разрешает избирателям, которые не могут прибыть в помещение для голосования «по состоянию здоровья или по другим причинам»⁶³, голосовать по месту пребывания. Порядок голосования с использованием переносной урны как приемлемого способа обеспечить реализацию избирательных прав лиц, которые не могут прийти проголосовать ввиду возраста, состояния здоровья или немощности, должен при этом быть тщательно регламентирован для сведения к минимуму возможностей для электоральных нарушений. Соответствующие положения законов никаких механизмов защиты не устанавливают и подвержены злоупотреблениям.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в положения статьи об использовании переносных урн, включив в нее следующие механизмы защиты при голосовании по месту пребывания:*

- *К голосованию по месту пребывания следует прибегать лишь в тех случаях, когда избиратель физически не в состоянии прибыть на избирательный участок, чтобы проголосовать.*
- *Избиратель должен обращаться с просьбой об организации голосования по месту пребывания, - а участковая избирательная комиссия рассматривать ее - в пределах сроков, установленных законом.*
- *Крайний срок для этого должен наступать не за один или несколько дней до дня выборов, а с достаточным запасом до дня выборов, чтобы позволить наблюдателям заблаговременно спланировать наблюдение за голосованием по месту пребывания.*
- *Число бюллетеней, выделенных для голосования по месту пребывания, и число впоследствии возвращенных следует в официальном порядке заносить во все протоколы.*
- *Число выделенных бюллетеней должно соответствовать числу полученных обращений плюс установленный небольшой запас бюллетеней на случай, если некоторые избиратели испортят свои бюллетени.*
- *Число лиц, воспользовавшихся переносной урной, следует заносить в протокол избирательного участка и все впоследствии составляемые на основе его данных протоколы. Это предоставит возможность выявить отдельные регионы, где доля голосов, отданных с помощью переносных урн, необычайно высока, что может указывать на нарушения.*
- *Голосование по месту пребывания избирателей должно проводиться, по меньшей мере, двумя одновременно*

⁶³

Статья 38.5 ЗВП, статья 35 ЗВГ, статья 35 ЗВЭ, статья 39 ЗВМ, статья 39 ЗВХ, статья 37 ЗВВ

присутствующими членами участковой избирательной комиссии на всей территории, охватываемой избирательным участком географически, и предпочтительнее всего, чтобы эти члены не состояли в одной и той же политической партии или работали в одном и том же государственном учреждении.

Способствование реализации гражданами своих избирательных прав должно уравниваться обеспечением достоверности результатов выборов. Вышеизложенные механизмы защиты создали бы такое равновесие.

D. Подсчет голосов

Необходимо сформулировать более подробные правила, которыми члены избирательной комиссии руководствовались бы в процессе подсчета голосов, к примеру, какой бюллетень считать испорченным или недействительным и как подлежат урегулированию и документированию спорные ситуации по таким вопросам.

Процедуры подсчета голосов и обработки результатов выборов характеризуются значительной нехваткой прозрачности. Надлежащее использование протоколов и незамедлительное обнародование сводных результатов могло бы существенно способствовать устранению данного упущения. Придать большую прозрачность избирательному процессу, способствовать достоверности результатов выборов и укрепить общественное доверие к ним призваны следующие меры:

- Незамедлительно после завершения подсчета голосов на избирательном участке в общедоступном его месте должна вывешиваться подписанная и заверенная печатью копия результатов голосования по участку. Это же правило должно относиться ко всем избирательным комиссиям на вышестоящих уровнях.
- Заверенные копии протоколов должны также предоставляться местным и иностранным наблюдателям, доверенным лицам кандидатов и представителям других незамедлительно после проставления членами избирательной комиссии подписей и печати на своих копиях протокола.
- Более того, каждой вышестоящей избирательной комиссии следует публиковать подробную разбивку результатов, полученных от каждой из непосредственно нижестоящих избирательных комиссий. Благодаря этому, доверенные лица и представители кандидатов, наблюдатели и другие заинтересованные стороны получают возможность проверить правильность учета вышестоящей комиссией результатов, содержащихся в протоколе, полученном от нижестоящей комиссии, а проследить за установлением результатов общенациональных выборов, таким образом, можно будет, начиная с уровня избирательных участков до общенационального уровня.

Согласно положениям о составлении протоколов о результатах голосования⁶⁴, обязательного заполнения протоколов о результатах голосования чернильными принадлежностями не требуется, а лишь предусматривается, что протокол подписывается и пересылается в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в данные положения, чтобы протокол о результатах голосования в обязательном порядке заполнялся чернильной ручкой. Это позволило бы не допустить стирания и изменения содержания протоколов, составленных карандашом.*

В этих же положениях отсутствует требование вывешивать протоколы о результатах голосования для всеобщего ознакомления и предоставления их наблюдателям.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в данные положения, чтобы официальные протоколы о результатах голосования в обязательном порядке вывешивались для всеобщего ознакомления в помещении участка для голосования, всех вышестоящих избирательных комиссий и выдавались наблюдателям в избирательных органах всех уровней.*

Положениями об опубликовании результатов общенациональных выборов⁶⁵ предусмотрено, что ЦИК публикует в печати сообщение об итогах выборов не позднее чем в десятидневный срок после их установления⁶⁶. Данные статьи нуждаются в совершенствовании в нескольких отношениях. Во-первых, обнародование не должно ограничиваться прессой, но должно производиться также через электронные СМИ. Во-вторых, следует обязать ЦИК объявлять и распространять через электронные СМИ предварительные результаты по мере их получения. И, наконец, информация обо всех результатах - и предварительных, и окончательных - должна представляться в форме таблиц с подробной разбивкой до уровня избирательных участков, что предоставит всем заинтересованным сторонам возможность провести контрольную проверку итогов выборов от избирательных участков через промежуточные уровни до ЦИК. В таблицы должно заноситься число избирателей по каждому избирательному участку, которые воспользовались переносной урной и другими альтернативными процедурами голосования с целью выявления отдельных регионов, где доля голосов, отданных с использованием переносных урн и других альтернативных процедур голосования, необычайно высока, что может свидетельствовать о нарушениях⁶⁷.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в статью 44 ЗВП и статью 45 ЗВМ соответствующие изменения.*

⁶⁴ Статьи 41.5 и 42.5 ЗВП, статьи 42.5 и 43.5 ЗВМ, статьи 42 и 43 ЗВХ, статьи 40 и 41 ЗВВ, статьи 38 и 39 ЗВЭ, статьи 38 и 39 ЗВГ

⁶⁵ Статья 44 ЗВП, статья 45 ЗВМ, статья 45 ЗВХ

⁶⁶ Аналогичными положениями ЗВВ, ЗВЭ и ЗВГ не конкретизируется, каким образом и по каким каналам должно производиться опубликование

⁶⁷ Если в законе сохранится процесс досрочного голосования, следует включать сюда и такие же сведения по досрочному голосованию

Статья 42.3 ЗВП гласит, что «выборы в избирательном участке или округе признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки избирателей». Данное положение чревато возникновением проблем, поскольку дает возможность пренебречь голосами некоторой части избирателей и, как следствие, лишить их избирательного права по той простой причине, что на избирательном участке, на котором они были зарегистрированы, проголосовало менее половины избирателей. Это противоречит принципу всеобщности, поддержанному государствами-участниками ОБСЕ в параграфе 5 Копенгагенского документа⁶⁸. Данное положение также создает возможности для злоупотреблений и избирательного исключения участков для голосования из учета.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует упразднить статью 42.3 ЗВП.*

Статьей 43 ЗВМ, статьей 43 ЗВХ, статьей 41.4 ЗВВ, статьей 39 ЗВЭ и статьей 39.4 ЗВГ оговорено, что выборы признаются несостоявшимися, «если в них приняло участие менее половины избирателей, внесенных в списки». Данным положением не конкретизируется, в отношении явки на каком уровне выдвигается данное требование. Вместе с тем, исходя из того, что данными статьями регламентируется порядок установления результатов по избирательному округу, следует понимать, что данное требование выдвигается к явке на уровне округа. Такая практика не рекомендуется, поскольку установление минимумов явки способно породить целые серии неудачных выборов и пошатнуть веру избирателей в смысл голосования.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует исключить требования о минимуме явки из законов о выборах.*

Статьей 42.4 ЗВП предусмотрено, что «окружная избирательная комиссия может признать выборы в избирательном участке или округе недействительными из-за допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов нарушений настоящего Закона». Данные положения чреватые проблемами по нескольким причинам. Во-первых, аннулирование результатов может быть обосновано любым нарушением закона, вне зависимости от его характера и степени тяжести. Во-вторых, законом не предусмотрены никакие процедуры, регламентировавшие бы порядок обращения с требованием о признании результатов недействительными и определявшие бы степень доказанности, необходимую для удовлетворения требования о признании результатов недействительными. В-третьих, законом, судя по всему, не предусматривается возможность повторного голосования на отдельных участках или в отдельных округах, где выборы были признаны недействительными; выборы могут быть проведены повторно только по всей стране в целом в соответствии с решением НСТ, если «выборы были признаны недействительными» (статья 48.1). Однако в последнем случае в законе не обнаруживается четкого изложения порядка признания недействительными

⁶⁸ Итоговый документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июль 1990 г.

президентских выборов в целом. По-видимому, принятие решения о повторном проведении выборов законом также оставлено на полное усмотрение НСТ.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в статью 42.4 ЗВП, дабы установить порядок признания результатов выборов недействительными, который был бы подробным, справедливым, прозрачным, мог бы использоваться объективным образом, и предусматривал возможность проведения повторного голосования по отдельным участкам и округам, в особенности, когда суммарно аннулирование результатов по участкам и округам может сказаться на итогах выборов. Кроме того, следует тщательно разъяснить, при каких обстоятельствах и согласно каким процедурам президентские выборы в целом признаются недействительными и, вследствие этого, должны быть проведены снова.*

Статьей 43 ЗВМ, статьей 43 ЗВХ, статьей 41.3 ЗВВ, статьей 39 ЗВЭ и статьей 39 ЗВГ предусмотрена возможность признания промежуточными избирательными комиссиями (окружными, городскими или территориальными избирательными комиссиями, в зависимости от выборов) «выборов недействительными из-за допущенных в ходе выборов или при подсчете голосов нарушений настоящего Закона». Данные положения вызывают обеспокоенность по тем же вопросам, что и статья 42.4 ЗВП. Кроме того, данными законами, по всей видимости, не предусматривается возможность признания недействительными и проведения повторных выборов на отдельных участках, нежели во всем округе в целом.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести поправки в данные положения, дабы утвердить порядок признания результатов выборов недействительными, который был бы подробным, справедливым, прозрачным, мог бы использоваться объективным образом, и предусматривал возможность признания недействительными и проведения повторного голосования по отдельным участкам, в особенности, когда суммарно аннулирование результатов по участкам может сказаться на итогах выборов.*

Положениями о повторном голосовании⁶⁹ предусмотрено проведение повторного (второго тура) голосования по двум кандидатурам, получившим наибольшее число голосов, если в первом туре ни один из кандидатов не набрал большинства голосов. Ими также оговорено, что если в случае выбытия кандидата остается лишь один кандидат, повторное голосование проводится по единственному оставшемуся кандидату. Вместе с тем, данными положениями не разъясняется, какой будет форма бюллетеня, если остался лишь один кандидат. Как избирателю надлежит делать отметку в бюллетене, в котором числится лишь один кандидат, как надлежит подсчитывать бюллетени с единственным кандидатом и устанавливать результаты, ими также не разъясняется.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует изложить эти положения в более развернутой редакции для урегулирования данных вопросов.*

⁶⁹

Статья 47 ЗВП, ЗВМ и ЗВХ, статья 41 ЗВГ, статья 41 ЗВЭ и статья 43 ЗВВ

Ни в одном из законов не содержится положения о пересчете голосов. Возможность проведения пересчета голосов является общепринятой в избирательном законодательстве, поскольку позволяет исправлять явные ошибки, допущенные при подсчете, без необходимости прибегать к процессуальным действиям в судах.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, предусмотрев справедливый порядок обращения с требованием о пересчете и его проведения в том случае, когда результат пересчета может сказаться на определении победившего кандидата.*

XI. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Играющему решающую роль вопросу об обеспечении прозрачности избирательного процесса в законе посвящены положения относительно общего характера. Международные и национальные наблюдатели и журналисты (представители средств массовой информации) вправе присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, при опечатывании избирательных ящиков перед началом голосования, в ходе голосования и подсчета голосов и при определении результатов⁷⁰. Несмотря на это, отсутствуют положения о правах и обязанностях таких лиц при наблюдении за данными процессами. Если местные наблюдатели вести мониторинг выборов в народные советы областей, районов (городов) и *генгеши* могут, то международные наблюдатели такой возможностью не располагают⁷¹, хотя государства-участники ОБСЕ приняли обязательство «также стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне»⁷².

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, расширив права наблюдателей, поскольку выборы представляют собой процесс, охватывающий события как до собственно голосования, так и после. Наблюдателям следует предоставить право знакомиться с документами, посещать встречи и наблюдать за околывыборными событиями любого ранга, и получать копии постановлений, протоколов, сводных таблиц и журналов и других материалов по выборам в инстанциях любого ранга на всем протяжении избирательных процессов, включая процессы, проходящие и до, и после собственно дня выборов. Кроме того, следует заблаговременно наделить наблюдателей надлежащим мандатом, дабы они смогли организовать свою деятельность эффективным образом. Наблюдателям следует позволить беспрепятственно контактировать с избирательными органами всех уровней и предоставить реальную возможность встречаться с другими государственными должностными лицами по вопросам, связанным с избирательным процессом, а также со всеми политическими объединениями, СМИ, гражданским обществом и избирателями.*

⁷⁰ Статья 22 ЗВМ, статья 23 ЗВП, статья 22 ЗВХ

⁷¹ Статья 22 ЗВВ, статья 20 ЗВЭ и статья 20 ЗВГ

⁷² См. параграф 8 Копенгагенского документа

В специальных законах о выборах, как и в законе «О гарантиях избирательных прав», отсутствуют правила осуществления своей деятельности национальными наблюдателями, в частности, регламентирующие, какие лица могут выступать в качестве национальных наблюдателей, каковы критерии их регистрации, а также их права и обязанности. Такие правила необходимы для реального наполнения содержанием института местного наблюдения за выборами.

Следует вернуться к рассмотрению вопроса о доверенных лицах кандидатов. Кандидаты вправе назначать всего трех доверенных лиц. Если на выборах в *генгеши* этого может быть и достаточно⁷³, то на общенациональных выборах откровенно недостаточно. При возможности найти достаточное число добровольцев, кандидаты должны быть вправе задействовать достаточное число доверенных лиц или представителей для наблюдения за действиями избирательных комиссий и других участников избирательного процесса на всех уровнях и, при необходимости, их оспаривания. Вопрос о надлежащем для удовлетворения данных потребностей их количестве открыт для обсуждения, однако на выборах в *Меджлис* и президентских выборах троих явно недостаточно. Следует также рассмотреть возможность предоставления всем кандидатам возможности выдвигать в состав избирательных комиссий членов с правом совещательного голоса в качестве меры, способствующей прозрачности.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы соответствующие поправки.*

ХII. МЕХАНИЗМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

Решения и действия избирательных комиссий могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд. Такие жалобы вправе подавать кандидаты, их доверенные лица, а также избиратели⁷⁴. Этим законодательство по поводу одного из чрезвычайно важных аспектов рамок, в которых проходят выборы, собственно и ограничивается. Ни в одном из соответствующих положений не определяются какие-либо сроки, процедуры или существенные требования в отношении порядка обращения с жалобами и вынесения по ним решений. Более подробно данный вопрос не раскрывается и в законе «О гарантиях избирательных прав». Обеспокоенность также возникает в связи с тем, что положениями об оспаривании решений избирательных комиссий⁷⁵ допускается подача жалобы либо в вышестоящую избирательную комиссию либо в суд. Такие положения порождают возможность непоследовательности в вынесении решений.

В положения о связанных с выборами жалобах и заявлениях следует внести поправки, четко изложив процедуры, которые обеспечивали бы единообразный порядок рассмотрения жалоб, определив роль избирательных комиссий всех

⁷³ Статья 32 ЗВГ

⁷⁴ См., например, статью 24 ЗВМ, статью 25 ЗВП

⁷⁵ Статья 25 ЗВП, статья 22 ЗВГ, статья 22 ЗВЭ, статья 24 ЗВМ, статья 24 ЗВХ, статья 24 ЗВВ

уровней и судов всех инстанций. Данными процедурами должны также предусматриваться сроки подачи жалоб, вынесения по ним решения и сообщения о результате их заявителю. В данном процессе следует конкретизировать, какие органы выступают в качестве устанавливающих факты органов первой инстанции, а какие органы выступают в качестве органов кассационного пересмотра. Данный процесс должен предоставлять возможность избирателям, кандидатам, политическим партиям и доверенным лицам подавать жалобы по поводу широкого спектра нарушений, в том числе в отношении бездействия избирательных комиссий или же недопустимых действий официальных должностных лиц. Податели жалоб должны иметь право на представление доказательств в обоснование жалобы, справедливое и публичное разбирательство в беспристрастном суде в условиях гласности проводимых процессуальных действий и эффективную и скорую правовую защиту⁷⁶. Законами должно также быть прямо оговорено, что ЦИК и другие избирательные комиссии обязаны по существу жалоб выносить официальные постановления, в ходе открытого заседания, безотлагательно и в сроки, установленные законом. Заявители жалоб должны быть в письменной форме уведомлены о решении, вынесенном в отношении жалобы. Заявители жалоб также должны быть проинформированы о своем праве подать апелляцию, в том числе о том, куда надлежит подавать апелляцию и какие документы для подачи апелляции необходимы.

► *БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в законы поправки, определив порядок заявления и рассмотрения жалоб, который бы обеспечивал урегулирование хотя бы обозначенных выше вопросов.*

XIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Действующее избирательное законодательство нуждается в существенной доработке для создания правовой базы для проведения демократических выборов в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и международными стандартами. Для достижения этого, необходимо предпринять решительные и комплексные меры по урегулированию вызывающих обеспокоенность вопросов и проблем, поднятых в настоящем оценочном документе.

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 по-настоящему демократических выборов. БДИПЧ/ОБСЕ выражает свою готовность содействовать властям Туркменистана в их устремлениях в данном направлении.

⁷⁶

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

