



Бюро по демократическим институтам и правам человека

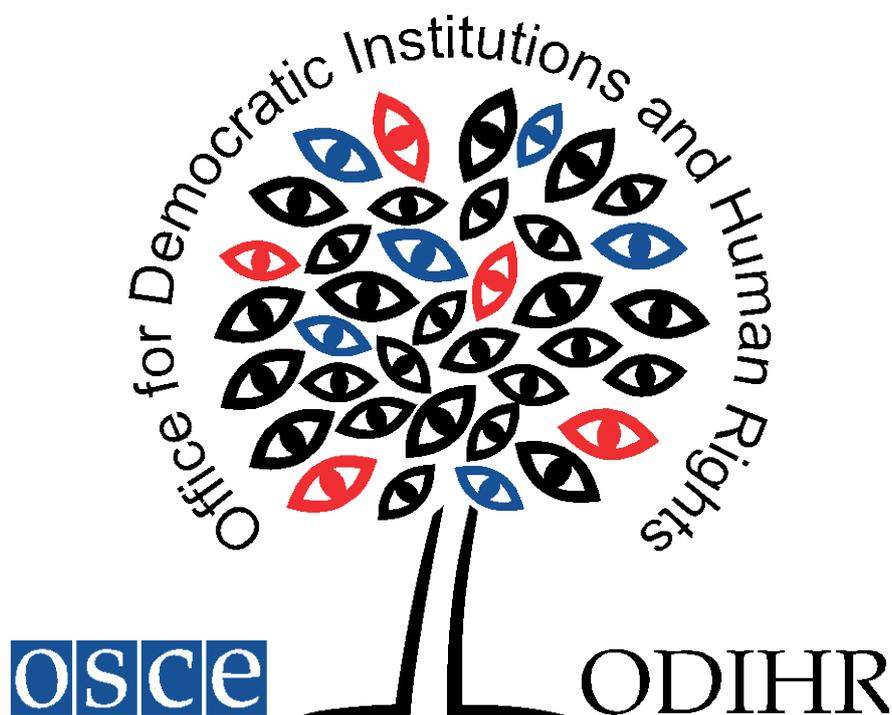
ТУРКМЕНИСТАН

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

26 марта 2023

Миссия БДИПЧ/ОБСЕ по оценке выборов

Заключительный отчет



Варшава
6 октября 2023

СОДЕРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	4
III.	ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	4
IV.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	6
V.	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ	8
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	11
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	13
VIII.	ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	15
IX.	ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ	16
X.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	17
	A. СИТУАЦИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	17
	B. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ОСВЕЩЕНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ.....	18
XI.	РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ	20
XII.	ГРАЖДАНСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	21
XIII.	ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ	22
	A. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ И ГОЛОСОВАНИЕ.....	22
	B. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ, ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ	24
XIV.	РЕКОМЕНДАЦИИ	25
	A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	25
	B. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	26
	ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	29
	О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ	32

ТУРКМЕНИСТАН
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
26 марта 2023

Заключительный отчет миссии БДИПЧ по оценке выборов¹

I. РЕЗЮМЕ

После получения приглашения от Министерства иностранных дел Туркменистана Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) разместило Миссию по оценке выборов (МОВ) на парламентских выборах 26 марта. Миссия оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.

Парламентские выборы 26 марта проходили в обстановке, в которой отсутствовала подлинная конкуренция и плюрализм, где, несмотря на конституционные гарантии, основные свободы сильно ограничены. Средства массовой информации жестко контролируются государством, а ограниченный доступ к интернету еще больше ограничивает права избирателей на информацию. Несмотря на выраженное обязательство повысить доступность выборов, правовая база для проведения выборов не обеспечивает прочной правовой основы для проведения демократических выборов, а отсутствие достаточного регулирования процесса привело к правовой неопределенности. Организаторам выборов не хватало независимости, и на протяжении всего процесса организации выборов были выявлены существенные недостатки. Право баллотироваться остается неоправданно ограниченным, а кандидаты не предложили избирателям подлинных политических альтернатив. ЦИК строго контролировала предвыборную агитацию и все финансовые средства на нее, и агитации не хватало видимости и значимого вовлечения избирателей.

Туркменистан является президентской республикой, законодательная власть в которой принадлежит парламенту, состоящему из 125 членов. Исполнительная власть обладает широкими конституционными полномочиями при неэффективной системе сдержек и противовесов. Политическая и институциональная среда не позволяет политическим партиям представлять подлинные альтернативы, и на практике все партии, участвовавшие в выборах, поддерживали Президента. Недавние конституционные реформы сократили и без того незначительную роль законодательной власти.

Нормативно-правовая база для проведения выборов в целом недостаточна для эффективного проведения выборов, и пробелы не регулируются ЦИК должным образом. Избирательное законодательство и нормативные акты не доводятся до сведения общественности, за исключением объявлений в средствах массовой информации при их вступлении в силу, что ограничивает доступ к информации и правовую определенность. Недавние поправки к избирательному законодательству относились только к ликвидации верхней палаты и не касались предыдущих рекомендаций МОВ БДИПЧ.

¹ Версия настоящего отчета на английском языке является единственным официальным документом. Перевод отчета на туркменский и русский языки является неофициальным.

Выборы проводились Центральной комиссией по выборам и референдумам (ЦИК), а также окружными избирательными комиссиями (ОИК) и участковыми избирательными комиссиями (УИК). Роли и взаимоотношения между этими и другими государственными институтами неясны, и членам нижестоящих комиссий, как правило, не хватает базового понимания их задач и ответственности. Процедура назначения членов комиссий в целом не гарантирует независимость и беспристрастность организаторам выборов. Деятельности ЦИК не хватало прозрачности, так как она проходила в отсутствие открытых заседаний и опубликования решений, и существовали сомнения относительно роли и ответственности ОИК и УИК при выполнении ими своих обязанностей.

По данным ЦИК, в общей сложности было зарегистрировано 3 509 339 избирателей, в том числе в 42 дипломатических представительствах за рубежом. Постоянного реестра избирателей не существует, а списки избирателей составляются УИК перед каждым выборами, что противоречит передовой международной практике. Не существует никаких гарантий против неоднократной регистрации. Отсутствие последних данных о населении не позволяет оценить точность и инклюзивность регистрации избирателей. Закон продолжает ограничивать избирательные права заключенных и лиц с психическими отклонениями, что противоречит международным стандартам.

По данным ЦИК, все 258 кандидатов, выдвинутых тремя политическими партиями и группами граждан, были зарегистрированы. Требование к 10-летнему проживанию для регистрации в качестве кандидата и запрет для любого лица с неистекшей и непогашенной судимостью противоречат международным стандартам. Некоторые ОИК, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, не продемонстрировали достаточного понимания своих обязанностей, включая знание имен кандидатов в их соответствующих округах и/или организаций, которые их выдвинули, что вызывает сомнение в их роли в данном процессе. Специальных мер по увеличению числа женщин в общественной и политической жизни не принимается, однако из 41 кандидатов-женщин (15,9 процентов) были избраны 32 (25,6 процента).

Закон содержит положения, которые позволяют кандидатам проводить предвыборную агитацию и пользоваться равными правами, проводить встречи с избирателями и иметь доступ к средствам массовой информации. На практике, в кампании отсутствовала подлинная конкуренция, и организаторы выборов жестко организовывали единообразную информационно-пропагандистскую деятельность, такую как публикацию биографий претендентов в печатных СМИ, трансляцию их заранее записанных сообщений по государственному телевидению и проведение ограниченных встреч с избирателями. Эти закрытые мероприятия не рекламировались и не включали какого-либо значимого общения с избирателями. Невидимость агитации контрастировало с широким распространением рекламных щитов с изображением Президента и Национального Лидера. Совместно с отсутствием подлинных политических альтернатив, эти факторы вызвали обеспокоенность в отношении права кандидатов и избирателей на доступ к свободе объединения, собраний и выражения мнений, а также стирания границ между государством и партией.

Организаторы выборов непосредственно управляли агитационными мероприятиями и связанными с ними расходами. Кандидаты не понесли никаких расходов. Нормативно-правовая база недостаточна для обеспечения эффективной реализации закрепленных в законе принципов независимости и плюрализма политических конкурентов.

Медиа ландшафт характеризуется государственной монополией. Информация распространяется исключительно через Государственное информационное агентство, а три основных телевизионных канала транслируют единую новостную программу. Директора

средств массовой информации и главные редакторы назначаются Президентом. Отсутствие плюрализма и независимости средств массовой информации и вытекающий из этого информационный вакуум не дают избирателям возможности сделать осознанный выбор. Единственная новостная программа вещания не освещала предвыборную агитацию, и ни один кандидат не выразил заинтересованности в возможности донести свои платформы помимо стандартизированной, заранее записанной 10-минутной телевизионной презентации, что еще больше ограничило доступ избирателей к информации о предвыборной агитации.

Избирательный кодекс предусматривает, что партийные, гражданские и международные наблюдатели на выборах, аккредитованные ЦИК, имеют право на доступ ко всем этапам избирательного процесса. Местные наблюдатели были выдвинуты политическими партиями, кандидатами, общественными объединениями и группами граждан. Однако независимому наблюдению препятствует отсутствие независимого организованного гражданского общества. Ни одна из организаций, одобренных государством, не придерживалась какой-либо методологии и не проводила систематического наблюдения за всем процессом. Вопреки закону и международной передовой практике, МОВ БДИПЧ не было разрешено наблюдать за некоторыми этапами процесса, включая заседания избирательных комиссий и определение результатов.

Закон предусматривает систему подачи жалоб и апелляций, которая в целом соответствует международным принципам судебного контроля и права на апелляцию. Жалобы можно подать организаторам выборов и в суды. Однако гарантий доступа к независимому рассматривающему органу недостаточно, поскольку все судьи и члены ЦИК, выносящие решения по избирательным спорам, назначаются Президентом. Эффективность механизма разрешения избирательных споров еще не тестировалась, поскольку во время этих или предыдущих выборов не было подано никаких жалоб.

В соответствии с методологией БДИПЧ МОВ не наблюдала за процессами в день голосования систематическим или всеобъемлющим образом. День голосования прошел спокойно. На небольшом числе посещенных избирательных участков МОВ БДИПЧ отметила многочисленные признаки незаконного вброса бюллетеней в урны для голосования и расхождения в сообщениях о показателях явки. Несмотря на то, что у избирательных бюллетеней имелись дополнительные средства защиты, как ранее было рекомендовано БДИПЧ, на посещенных избирательных участках также была очевидна практика семейного голосования и голосования за других лиц, а на большинстве посещенных избирательных участках наблюдались серии идентичных подписей. Там, где проводила наблюдение МОВ БДИПЧ, не соблюдались процедуры подсчета голосов, и были отмечены дополнительные признаки незаконного вброса бюллетеней в урны для голосования, тогда как подведение результатов наблюдать не удалось. 29 марта ЦИК объявила окончательные результаты, при этом все 125 законодателей были избраны в первом туре.

В настоящем отчете предлагается ряд рекомендаций в поддержку усилий по приведению выборов в Туркменистане в соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. Приоритетные рекомендации касаются процедур в день голосования, предвыборной агитации, средств массовой информации, администрирования выборов и регистрации избирателей. БДИПЧ готово оказать властям содействие в улучшении избирательного процесса и выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем и предыдущих отчетах.

II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

По приглашению Министерства иностранных дел Туркменистана (МИД) для наблюдения за парламентскими выборами 26 марта и в соответствии со своим мандатом Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) разместило Миссию по оценке выборов (МОВ) для этих целей.² МОВ БДИПЧ, возглавляемая Корин Джонкер, состояла из шести экспертов по выборам из пяти государств-участников ОБСЕ. МОВ БДИПЧ была размещена в Ашхабаде с 12 по 30 марта, но эксперты также посетили Ахалский регион (*веляят*) накануне и в день голосования.

Избирательный процесс оценивался на предмет его соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, и национальному законодательству. В соответствии с методологией БДИПЧ, МОВ БДИПЧ не осуществляла наблюдение за процедурами в день голосования систематическим или всеобъемлющим образом. Однако члены миссии посетили ограниченное число избирательных участков во время их открытия, голосования и подсчета голосов.

МОВ БДИПЧ благодарит власти Туркменистана за приглашение наблюдать за этими выборами, а также МИД и его делегацию в ОБСЕ, Центральную избирательную комиссию по выборам и референдумам (ЦИК) и другие государственные и местные власти за их содействие и сотрудничество. МОВ БДИПЧ также выражает благодарность представителям политических партий, кандидатам, общественным объединениям, средствам массовой информации, посольствам государств-участников ОБСЕ и международным организациям за их сотрудничество, и особую благодарность Центру ОБСЕ в Ашхабаде за его сотрудничество и поддержку.

III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Туркменистан является президентской республикой. На досрочных президентских выборах, состоявшихся в марте 2022 года, победил Сердар Бердымухамедов после того, как Гурбангулы Бердымухамедов ушел в отставку после 15 лет пребывания у власти.³ Конституция 2016 года предусматривает разделение властей, но на практике отсутствуют эффективные меры контроля за исполнительной властью, которая осуществляет широкие конституционные полномочия по сравнению с парламентом.⁴

Законодательная власть представлена парламентом (*Меджлис*), избираемым сроком на пять лет. Парламентские выборы состоявшиеся 26 марта были назначены 12 января.⁵ *Меджлис* разделяет право законодательной инициативы с широким кругом институтов, включая президента, Верховный суд, а также недавно созданный Народный совет (*Халк Маслахаты*) и Национального Лидера, должность которого в настоящее время занимает

² См. [предыдущие отчеты БДИПЧ](#) по Туркменистану.

³ БДИПЧ провело МОП онлайн, но не наблюдало за досрочными президентскими выборами 2022 года.

⁴ См. [Комментарий БДИПЧ на проект Конституции Туркменистана от 2016 года](#). Президент имеет право формировать Кабинет министров и председательствовать в нем, назначать и увольнять губернаторов регионов (*веляят*), глав районов (*этрап*) и городов, всех судей Верховного суда и других судов, а также всех членов Центральной избирательной комиссии по выборам и референдумам (ЦИК).

⁵ 26 марта также прошли региональные, районные и местные выборы. Избиратели во всех пяти веляятах могли подать четыре бюллетеня, тогда как в Ашхабаде - три (ниже уровня *этрапа* или городского района в столице нет местных органов власти).

бывший президент Гурбангулы Бердымухамедов, отец нынешнего президента. По словам собеседников МОВ БДИПЧ, представляющих *Меджлис*, законодатели регулярно единогласно голосуют в поддержку нового законодательства, при этом ни один законопроект не отклоняется.⁶

Политический ландшафт остается без изменений, и ему по-прежнему не хватает подлинного плюрализма, при этом все три зарегистрированные политические партии, включая те, которые идентифицируют себя как оппозиционные, поддерживают Президента и Национального Лидера и не предлагают политических альтернатив. В состав уходящего законодательного органа, избранного в марте 2018 года, входили представители, выдвинутые всеми тремя партиями, которые в совокупности получили чуть менее двух третей мест, а остальные были выдвинуты группами граждан.⁷ Несмотря на конституционные гарантии свободы объединений и мирных собраний, на практике формирование независимых организаций гражданского общества и политических партий по-прежнему сильно ограничено, а публичные собрания запрещены.⁸ С 2015 года не было зарегистрировано ни одной новой политической партии. Не существует независимо организованного гражданского общества, а все существующие организации действуют под эгидой правительства.⁹ Эти и другие сохраняющиеся ограничения основных свобод противоречат международным стандартам, обязательствам ОБСЕ и рекомендациям Комитета ООН по правам человека.¹⁰

⁶ Общедоступных отчетов о законодательной деятельности парламента или проведении голосования на пленарных заседаниях не существует. Несмотря на запросы, Миссия БДИПЧ по оценке выборов (МОВ) также не смогла получить такую информацию.

⁷ Являясь преемницей Коммунистической партии Туркменистана, Демократическая партия (ДП) была единственной зарегистрированной политической партией до 2012 года. В 2018 году Демократическая партия (ДП) была избрана в 55 избирательных округах, а Аграрная партия (АП) и Партия промышленников и предпринимателей (ППП) каждая в 11 избирательных округах (1 член парламента, выдвинутый группой граждан, позже вступил в АП). Сорок семь из уходящих членов парламента были выдвинуты группами граждан.

⁸ Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность по поводу “чрезмерных ограничений на создание и функционирование политических партий” и рекомендовал государству-участнику “принять все необходимые меры, чтобы гарантировать надлежащее функционирование политических партий без ненужного вмешательства и обеспечить, чтобы любые ограничения на создание политической партии толковались узко, и чтобы строго соблюдались принципы законности, необходимости и соразмерности. С этой целью ему следует привести свои нормативные акты и практику, регулирующие создание, регистрацию и функционирование политических партий, в полное соответствие со статьями 19, 22 и 25 Пакта и соответствующими международными стандартами”. См. [Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека \(КПЧ\) ко второму периодическому отчету Туркменистана](#), 20 апреля 2017 года, параграфы 46-49.

⁹ Существует 135 зарегистрированных общественных объединений, в основном в сфере спорта и отдыха. Ведущие объединения имеют многочисленное членство по всей стране, среди них наиболее значимые Молодежный союз (насчитывает 900 000 членов) и Союз женщин (880 000 членов). Обе организации финансируются из государственного бюджета и выражают преданность Президенту, а его политика отражена в их уставах. Несмотря на наличие организаций, которые ориентируются на лиц с инвалидностью, в Туркменистане не зарегистрировано ни одного независимого правозащитника.

¹⁰ Комитет ООН по правам человека отметил, что “собрания проводятся редко из-за боязни репрессий за выражение любого инакомыслия, и [...] для проведения санкционированных собраний отведено недостаточно мест”. КПЧ также выразил обеспокоенность по поводу “сообщений о насильственной массовой мобилизации населения для участия в различных массовых мероприятиях, организованных властями (статьи 19 и 21).” См. [Заключительные замечания КПЧ ко второму периодическому отчету Туркменистана](#), 20 апреля 2017 года, параграфы 44-45 о доступе к свободе собраний и параграфы 42-43 о доступе к свободе выражения мнений.

Равные права мужчин и женщин предусмотрены Конституцией и законодательством.¹¹ Правительство взяло на себя обязательства содействовать большему гендерному равенству во всех сферах, но число женщин в общественной и политической жизни остается низким.¹²

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

125 членов однопалатного *Меджлиса* избираются прямым голосованием на пятилетний срок по одномандатным округам. Чтобы быть избранным, кандидат должен получить более 50 процентов поданных голосов. В противном случае в течение двух недель проводится второй тур между двумя кандидатами, набравшими наибольшее число голосов.

Избирательные округа создаются исключительно в избирательных целях и не соответствуют административной структуре страны. Избирательный кодекс предусматривает, что границы и названия 125 избирательных округов должны быть определены организаторами выборов и доведены до сведения общественности через средства массовой информации не позднее, чем за 70 дней до дня голосования, что не соответствует передовой международной практике, которая требует, чтобы ключевые элементы нормативно-правовой базы не изменялись в течение года до выборов.¹³ В соответствии с передовой международной практикой закон предписывает, чтобы число избирателей в каждом избирательном округе было одинаковым и не превышало 10 процентов от среднего показателя, или 15 процентов в отдаленных районах. ЦИК проинформировала МОВ БДИПЧ о том, что для этих выборов избирательные округа были изменены с учетом внутренней миграции.¹⁴

В соответствии с передовой международной практикой границы избирательных округов должны быть определены не позднее чем за год до выборов.

Нормативно-правовая база состоит в первую очередь из Конституции 2016 года, в которую последний раз вносились поправки в 2023 году, и Избирательного кодекса 2013 года с последними поправками от 2023 года. Положения закона детализируются в решениях

¹¹ В декабре 2020 года правительство приняло Национальный план действий по обеспечению гендерного равенства на 2021-2025 годы, в котором определены национальные цели, задачи и приоритеты для дальнейшего содействия гендерному равенству и его продвижению во всех сферах жизни. Туркменистан был избран членом Исполнительного совета организации “ООН-женщины” в апреле 2021 года.

¹² Женщины занимали 31 из 125 мест (25 процентов) в уходящем законодательном органе. Спикером уходящего *Меджлиса* была женщина, но она не выставила свою кандидатуру на переизбрание. Только 1 из 22 министерских постов был занят женщиной (министр образования). Женщина также занимала 1 из 10 должностей заместителя председателя Кабинета министров (по вопросам средств массовой информации и культуры). Все женщины-кандидаты, баллотировавшиеся на этих выборах, были членами Союза женщин, ведущего общественного объединения, одобренного государством, которое имело представительство в парламенте до выборов 2018 года.

¹³ Раздел II.2.b [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) 2002 года (Кодекс передовой практики) Комиссии Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия).

¹⁴ Согласно данным, опубликованным после выборов, в каждом избирательном округе было от 26 085 до 31 602 избирателей. По сравнению с парламентскими выборами 2018 года был создан 1 дополнительный избирательный округ в городе Ашхабад и Ахалском *веляте*, где число избирательных округов увеличилось до 17 и 16, соответственно. В Лебапе их число сократилось с 28 до 26.

ЦИК. Туркменистан является участником международных инструментов, касающихся избирательных стандартов, применение которых однозначно признается как в Конституции, так и в Избирательном кодексе.¹⁵

На совместном заседании 21 января 2023 года до сего времени двухпалатного законодательного органа *Милли Генгеша* единогласным голосованием верхняя палата была упразднена, и страна вернулась к однопалатному парламенту.¹⁶ *Халк Маслахаты* был восстановлен в качестве “высшего органа государственной власти”, тем самым создав дополнительный уровень исполнительной и законодательной власти, который еще больше ограничивает роль парламента.¹⁷ По новому законодательству на вновь учрежденный пост Национального лидера туркменского народа и председателя *Халк Маслахаты* был назначен бывший президент Гурбангулы Бердымухамедов.¹⁸ Совокупный эффект этих изменений еще больше повлиял на демократические системы сдержек и противовесов, что привело к отсутствию разделения полномочий между ветвями власти.

Изменения в законодательстве с учетом недавних конституционных поправок, включая новый закон “О парламенте” опубликованный 19 марта и поправки к Избирательному кодексу, опубликованные 22 марта, вступили в силу в течение недели до дня голосования.¹⁹ Эти изменения не учитывают предыдущие рекомендации МОВ БДИПЧ, и необходимы дальнейшие реформы, в том числе в отношении положений, связанных с избирательными правами, формированием избирательных комиссий, разбивкой

¹⁵ Включая [Международный Пакт о Гражданских и Политических Правах](#) (МПГПП) и факультативный протокол к нему, [Международную Конвенцию по Экономическим, Социальным и Культурным Правам](#), [Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации](#), [Конвенцию о правах инвалидов](#) и [Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (КЛДПЖ) и факультативный протокол к ней.

¹⁶ Верхняя палата, состоящая из 56 мест, была создана в сентябре 2020 года, а последние (непрямые) выборы проходили в марте 2021 года. На основании поправок, введенных в 2017 году, предыдущий Народный совет (*Халк Маслахаты*) был конституционно определен как высший представительный орган, наделенный полномочиями принимать обязательные к исполнению решения, которые должны выполняться, в частности, Президентом, который председательствует в нем. Аналогично сформированный *Халк Маслахаты* был ранее упразднен в 2008 году. Раздел II.3.b Кодекса передовой практики Венецианской комиссии от 2002 года предусматривает, что “основные элементы избирательного закона [...] не должны быть открыты для внесения поправок менее, чем за один год до выборов”.

¹⁷ В то время как ранее *Халк Маслахаты* фактически был верхней палатой законодательного органа, новый орган, который может включать до 2 000 человек, является независимой представительной структурой, наделенной высшей конституционной властью. Его заявленный ключевой мандат заключается в “решении вопросов государственной важности” и “представлении интересов народа Туркменистана”. Некоторые положения закона 2023 года о *Халк Маслахаты* являются расплывчатыми и могут быть истолкованы как предоставление новому органу прерогатив, которые еще больше подрывают роль парламента. Например, закон не определяет, что такое “вопросы государственной важности” или “интересы народа Туркменистана” и не уточняет, какие поправки к Конституции или законам могут рассматриваться и приниматься *Халк Маслахаты*.

¹⁸ Председателем *Халк Маслахаты* является Национальный лидер, в качестве которого закон прямо называет бывшего президента Гурбангулы Бердымухамедова. Членами этого органа являются Президент, спикер парламента (*Меджлиса*), Кабинет министров, Генеральный прокурор, омбудсмен, члены областных, районных, поселковых и городских советов, главы политических партий и общественных организаций, а также общественные представители, включая старейшин. Поправки привели к иерархической исполнительной дуополии Национального лидера и Президента, осуществляющих широкие конституционные полномочия по сравнению с парламентом, что еще больше ослабило роль *Меджлиса*.

¹⁹ Раздел VI, в котором говорилось о непрямых выборах в верхнюю палату парламента, был исключен. В нескольких случаях было введено требование публиковать информацию в национальных газетах.

избирательных округов, составлением списков избирателей, правилам проведения и финансирования предвыборной агитации, а также жалобами и апелляциями.

Существенно заранее до следующих выборов следует пересмотреть избирательную нормативно-правовую базу в ходе подлинного инклюзивного и консультативного процесса, чтобы привести ее в соответствие с международными стандартами и обязательствами, гарантировать конституционно защищаемые права и свободы, устранить пробелы и неопределенности и учесть предыдущие рекомендации БДИПЧ.

Конституция гарантирует основные свободы и право избирать и быть избранным на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права путем тайного голосования. В Избирательном кодексе содержится множество положений, необходимых для организации выборов на всех уровнях управления, включая те, которые касаются организации выборов, регистрации избирателей и кандидатов, проведения предвыборной агитации и рассмотрения жалоб. Однако в целом нормативно-правовая база недостаточна. Законы не публикуются в официальных изданиях, а вступают в силу после публикации в двух национальных газетах, одной на туркменском и другой на русском языках.²⁰ Аналогичным образом решения и нормативные акты ЦИК недоступны в электронном виде и вместо этого доводятся до сведения общественности через газеты. Такая практика требует, чтобы заинтересованные стороны, включая нижестоящих организаторов выборов, полагались на средства массовой информации для доступа к соответствующим правовым текстам, тем самым снижая доступ к информации и правовую определенность. Ясность законодательства также снижается из-за отсутствия сведенных текстов законов и нормативных актов в открытом доступе. Например, сведенные версии законов недоступны на веб-сайтах ЦИК и парламента.

Для обеспечения прозрачности и права на доступ к информации, представляющей общественный интерес, применимое законодательство, как законы, так и инструкции по его применению, должно быть доступно всем заинтересованным сторонам в доступном формате онлайн.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Выборы проводятся ЦИК с нижестоящими структурами, включающими 6 избирательных комиссий велаятов (ВИК), 49 избирательных комиссий этрапов (ЭИК), 125 окружных избирательных комиссий (ОИК), 572 избирательных комиссий городов и поселков (ГИК) и около 2 644 участковых избирательных комиссий (УИК), в том числе 42 в дипломатических представительствах Туркменистана за рубежом.²¹ Комиссии всех уровней назначаются с разной периодичностью на пятилетний срок.²² Выборы в *Меджлис* проводятся ЦИК, ОИК и УИК, при ограниченном участии ВИК и ЭИК.

²⁰ Все правовые акты должны публиковаться в газете *Туркменистан*, выходящей на туркменском языке, и единственном в стране русскоязычном информационном бюллетене *Нейтральный Туркменистан*.

²¹ Голоса, поданные за пределами страны, подсчитываются в избирательном округе №7 в Ашхабаде, где находится Министерство иностранных дел. Закон позволяет ЦИК решать, к какому городу или этрапу будут отнесены голоса из-за рубежа. Общее число избирателей в избирательном округе №7 составило 18.483, что, вопреки передовой международной практике, отклонилось от среднего показателя более чем на 15 процентов.

²² Срок работы ЦИК, ОИК и ГИК начался в 2022 году, ВИК и ЭИК в 2021 году, а УИК в 2019 году.

ЦИК является постоянно действующим органом, в состав которого входят 15 членов, выдвигаемых и назначаемых Президентом по итогам консультаций с политическими партиями и общественными объединениями. Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ и вопреки международным стандартам и передовой практике, процедура назначения и отсутствие парламентских дебатов и консультаций с общественностью по отбору членов влияют на независимость и беспристрастность ЦИК.²³ Независимость ЦИК еще больше подрывается отсутствием гарантий от вмешательства в ее работу или требований к прозрачности.²⁴

Каждый нижестоящий уровень организаторов выборов назначается вышестоящими комиссиями на основе кандидатур, выдвинутых политическими партиями, общественными объединениями и группами граждан.²⁵ Большинство членов ОИК и УИК, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, были сотрудниками учреждений, в которых размещались ОИК и УИК, со структурами руководства, отражающими их профессиональную иерархию.²⁶ Такая расстановка не гарантирует независимость организаторов выборов в целом или их отдельных членов.

Женщины недопредставлены среди организаторов выборов, особенно в роли председателя, заместителя и секретаря комиссии. В состав ЦИК входят пять женщин, ни одна из которых не занимает руководящей должности. Среди 66 членов шести ВИК - 13 женщин (12,7 процента), и только две занимают руководящие должности. Женщины составляют 32,3 процента членов ЭИК, 41,8 процента членов ОИК, 40 процентов членов ГИК и 43,4 процента членов УИК, при этом общедоступных данных с разбивкой по их числу на руководящих должностях нет.²⁷

²³ Параграф 20 [Заключения Общего Порядка №25 КПЧ ООН от 1996 года](#) к статье 25 МПГПП требует, “следует создать независимый орган для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям Пакта”. Раздел П.3.1.а, П.3.1.б и П.3.1.с [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года предусматривают, что “организация выборов [должна осуществляться] беспристрастным органом” и что “беспристрастный орган должен отвечать за применение избирательного законодательства” и что “там, где отсутствует многолетняя традиция независимости административных властей от органов политической власти, на всех уровнях – от общенационального уровня до отдельного избирательного участка – должны создаваться независимые, беспристрастные избирательные комиссии”.

²⁴ Например, не существует законодательных мер, гарантирующих прозрачность деятельности организаторов выборов или процесса принятия их решений. Также понятно, что Президент может вмешиваться в организацию голосования без законодательного процесса или регулирования со стороны ЦИК – например, практика установки веб-камер на некоторых избирательных участках основана не на законе или инструкции, а на предложении тогдашнего президента в 2018 году.

²⁵ Некоторые из уполномоченных нижестоящих комиссий, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, не смогли продемонстрировать осведомленность о процессе выдвижения кандидатур. В некоторых случаях в состав комиссий входило несколько членов, выдвинутых одной и той же организацией. Хотя закон гласит, что на собрании организации может быть выдвинут только один член, в нем не уточняется, сколько собраний может быть проведено.

²⁶ В большинстве случаев в УИК, действующих в школах или университетах, председательствовали их соответствующие ректоры и директора.

²⁷ Среди прочего, параграф 40.13 [Московского Документа ОБСЕ 1991 года](#) обязывает государства-участников “обеспечивать сбор и анализ данных для адекватной оценки, мониторинга и улучшения положения женщин”. См. также [Рекомендации Общего Порядка №9 от 1989 года](#), принятые Комитетом КЛДЖ (А/44/38) и Цель 17.18 [из Целей ООН в области устойчивого развития к 2030г.](#), принятых в 2015 году.

Следует ввести гарантии для обеспечения независимости избирательных комиссий от правительства на всех уровнях. Чтобы защитить независимость избирательных комиссий, их составы не должны отражать профессиональную иерархию должностей их членов в учреждениях, из которых они набраны. Необходимо рассмотреть механизмы улучшения гендерного баланса среди организаторов выборов на всех уровнях.

Согласно закону, ВИК играют ограниченную административную и логистическую роль в поддержке ОИК, а ЭИК формируют УИК. ОИК играют ключевую роль в проведении выборов в Меджлис, включая регистрацию кандидатов, организацию их предвыборных мероприятий и определение их результатов. УИК отвечают за составление списков избирателей и проведение голосования и подсчета голосов, а также за передачу итогов голосования в ОИК. Некоторые наблюдения МОВ БДИПЧ вызвали сомнения относительно уровня фактической вовлеченности соответствующих комиссий в выполнение некоторых из их уставных обязанностей.

В целом организации выборов не хватало прозрачности.²⁸ ЦИК провела три заседания, которые все прошли до прибытия МОВ БДИПЧ за две недели до дня голосования. Несмотря на неоднократные запросы, МОВ БДИПЧ не разрешили присутствовать на заключительном заседании ЦИК по обнародованию результатов 29 марта. Ни повестки дня, ни протоколы собраний не были обнародованы и не могли быть просмотрены МОВ БДИПЧ. Веб-сайт ЦИК содержал информацию о нарезке избирательных округов и обновленные данные, такие как доля женщин среди членов избирательных комиссий, кандидатов и наблюдателей, но на нем отсутствовали такие данные, как список кандидатов или адреса избирательных комиссий.²⁹ Такая информация доводится до сведения общественности через национальные и/или региональные печатные СМИ. В ответ на запрос о предоставлении списка кандидатов, баллотирующихся на выборах в Меджлис, ЦИК предложила МОВ просмотреть предыдущие выпуски газет.³⁰

ЦИК опубликовала календарь мероприятий и руководства с выдержками из закона, которые, хотя и были размещены на видном месте в некоторых ОИК и УИК, по-видимому, не использовались, а некоторым комиссиям не хватало понимания процедур, изложенных в них. Большинство членов ОИК и УИК, с которыми встретилась МОВ БДИПЧ накануне дня голосования, утверждали, что прошли обучение в местных исполнительных органах власти, большинство членов УИК, с которыми встретилась МОВ БДИПЧ в день голосования, сообщили, что прошли подготовку в ЭИК.³¹

Для повышения прозрачности организации выборов заседания всех комиссий должны быть доступны всем заинтересованным сторонам, включая наблюдателей. Календари, повестки дня, протоколы заседаний ЦИК и другая соответствующая информация должны быть своевременно размещены в открытом доступе.

²⁸ Параграф 19 [Заключения Общего Порядка №34 КПЧ ООН](#) к статье 19 МПГПП гласит: “[для] осуществления права на доступ к информации государствам-участникам следует активно размещать в открытом доступе правительственную информацию, представляющую общественный интерес. Государства-участники должны предпринимать все усилия для обеспечения легкого, быстрого, эффективного и практического доступа к такой информации”.

²⁹ Веб-сайт ЦИК доступен на туркменском, русском и английском языках, при этом туркменская версия является наиболее содержательной.

³⁰ Например, список кандидатов был опубликован в печатных СМИ в середине февраля. Следует отметить, что некоторая печатная информация не соответствовала данным, предоставленным МОВ БДИПЧ со стороны ЦИК и трех политических партий.

³¹ Закон возлагает на ЦИК ответственность за подготовку организаторов выборов.

МОВ БДИПЧ просмотрела три обучающих видеоролика для избирателей, снятых совместно ЦИК и национальной вещательной компанией. Они были сосредоточены на структуре организаторов выборов и нарезке границ, досрочному голосованию и голосованию за рубежом. Содержание трех роликов, которые транслировались по телевидению, но не были доступны онлайн, имело ограниченное значение для избирателей.

Как и на двух предыдущих выборах, около 240 избирательных участков были оборудованы веб-камерами, трансляция с которых в день голосования велась в прямом эфире на веб-сайте ЦИК. Их установка законом не предусмотрена, и эта практика не доводится до сведения общественности. Хотя ЦИК сообщила МОВ БДИПЧ, что их размещение определяется технической возможностью, их назначение должно быть уточнено.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Право голосовать имеют граждане старше 18 лет, за исключением тех, кто отбывает тюремное заключение или признан судом недееспособным.³² Ограничения права голоса для лиц с инвалидностью являются чрезмерными и противоречат КПИ.³³ Лишение избирательных прав всех заключенных, независимо от тяжести преступления, противоречит обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и рекомендациями Комитета ООН по правам человека.³⁴

Ограничение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное заключение, и лиц с психическими нарушениями должно быть пересмотрено в соответствии с международными обязательствами.

Хотя по закону избиратели должны проживать на соответствующем избирательном участке не менее трех месяцев, чтобы иметь право быть включенными в его список

³² Для обладающих избирательным правом граждан, находящихся в предварительном заключении, не существует установленных законом ограничений. Начальникам следственных изоляторов надлежит составлять списки избирателей в этих учреждениях. ЦИК проинформировала МОВ БДИПЧ о том, что имеющие право голоса граждане могут воспользоваться преимуществом голосования вне помещения для голосования – не удалось установить, могут ли они подать бюллетень по своему родному избирательному округу.

³³ Согласно статье 29 [КПИ](#), “Государства-участники [...] обеспечивают, чтобы инвалиды могли эффективно и в полной мере участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими, непосредственно или через свободно избранных представителей, включая право и возможность инвалидов голосовать и быть избранными”. Комитет ООН по КПИ в своем [Заключительном замечании по Туркменистану](#) (май 2015 года) рекомендовал, чтобы Туркменистан “убедился в том, что все ограничения на право голоса для лиц с инвалидностью сняты, путем немедленного восстановления права голоса лиц, лишенных дееспособности, и путем обеспечения полной доступности и информации в отношении их права голоса”.

³⁴ Параграф 7.3 [Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года](#) предусматривает, что государства-участники будут “гарантировать всеобщее и равное избирательное право для взрослых граждан”, тогда как параграф 24 предусматривает, что ограничения прав и свобод должны быть “строго пропорциональны цели закона”. В параграфе 14 [Заключения Общего Порядка №25 КПЧ ООН от 1996 года](#) к статье 25 МПГПП говорится, что основания для лишения избирательных прав должны быть “объективными и разумными”. См. также [Заключительное замечание КПЧ ООН по второму периодическому отчету Туркменистана](#) от 2017 года.

избирателей, согласно ЦИК, те, кто не соответствует этому минимальному требованию, могут быть добавлены в дополнительный список.

Регистрация избирателей является пассивной. Вопреки передовой практике, списки избирателей составляются УИК для каждого избирательного процесса заново.³⁵ Согласно закону, комиссии полагаются на данные местных исполнительных органов о населении. От УИК требуется проверить поступающую информацию путем поквартирных обходов, и на всех участках, посещенных МОВ БДИПЧ, утверждали, что они провели необходимую сверку, хотя они сообщили о совершенно разных временных рамках, что вызвало вопросы об однообразности применения этой процедуры.³⁶ УИК доставляют избирателям приглашения, в которых содержится информации о местонахождении избирательного участка избирателя.³⁷

Дополнительные списки составляются в военных частях, больницах и домах престарелых командирами или директорами этих учреждений. Избиратели, проживающие за рубежом, могут попросить быть внесенными в список их соответствующего посольства или консульства.³⁸

Чтобы обеспечить точность и соответствие передовой международной практике, властям следует рассмотреть вопрос о введении постоянного и централизованного реестра избирателей, который должен регулярно обновляться.

Закон не уточняет, когда начинается процесс составления списков избирателей, но требует, чтобы списки были вывешены на избирательных участках по крайней мере за 15 дней до дня голосования. Эта информация включает в себя домашний адрес избирателей, что нарушает их право на частную жизнь. Списки были вывешены более чем на половине избирательных участков, на которых наблюдала МОВ БДИПЧ во время досрочного голосования. Ни одна из посещенных УИК не получала запросов от избирателей о включении в список или внесении поправок или изменений в их данные.

Согласно ЦИК, для участия в выборах по всей стране было зарегистрировано 3 496 368 избирателей, а за рубежом – 12 971.³⁹ Число избирателей, зарегистрированных в каждом избирательном округе, не было обнародовано до дня голосования, и, несмотря на запросы, МОВ БДИПЧ смогла получить данные только по одному из шести велаятов.⁴⁰ Хотя в декабре 2022 года была проведена перепись населения, отсутствие информации о

³⁵ Согласно Разделу I.1.2.i [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года “должны существовать постоянные реестры избирателей”.

³⁶ Продолжительность этого процесса, по воспоминаниям различных УИК, варьировалась от одного дня до двух месяцев.

³⁷ От избирателей не требуется предъявлять приглашение при голосовании, но на избирательных участках, на которых наблюдала МОВ БДИПЧ, некоторые это делали.

³⁸ ЦИК сообщила МОВ БДИПЧ, что посольства связываются с гражданами Туркменистана за рубежом, чтобы внести их в списки избирателей.

³⁹ В общей сложности 3 509 339 зарегистрированных избирателей.

⁴⁰ ВИК по городу Ашхабад предоставила МОВ БДИПЧ информацию о количестве избирателей, зарегистрированных в каждом из его 17 избирательных округов. Согласно приведенным цифрам, принцип равенства голосов был соблюден. Параграф 19 [Заключения Общего Порядка №34 КПЧ ООН](#) к МПГПШ призывает государства “активно предоставлять в общем доступе правительственную информацию, представляющую общественный интерес” и “прилагать все усилия для обеспечения легкого, оперативного, эффективного и практического доступа к такой информации”. Число зарегистрированных избирателей в каждом избирательном округе было опубликовано вместе с результатами в печатных СМИ 1 апреля.

населении, включая цифры с разбивкой ниже национального уровня, не способствует оценке точности и/или всеохватности регистрации избирателей.⁴¹

Вопреки передовой международной практике, в день голосования в списки избирателей могли быть внесены дополнительные избиратели.⁴² Некоторые УИК сообщили МОВ БДИПЧ, что только избиратели, у которых в документах, удостоверяющих личность, был указан адрес в пределах данного участка, могли быть зарегистрированы или внесены в дополнительный список. В отсутствие централизованного реестра избирателей отсутствуют надлежащие гарантии от многократного голосования.

Для защиты от многократного голосования можно было бы рассмотреть вопрос об исключении возможности регистрации избирателей на избирательных участках в день голосования. Можно было бы ввести установленный законом крайний срок для закрытия списков избирателей, при этом разрешая дополнительные записи только в соответствии с четко определенными юридическими требованиями подлежащих судебному контролю.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Право баллотироваться на выборах в Меджлис имеют граждане старше 25 лет, постоянно проживающие в стране не менее 10 лет. У них не должно быть неистекшей или непогашенной судимости. Эти ограничения по месту жительства являются чрезмерными, а исключение граждан с судимостью, независимо от тяжести совершенного преступления, непропорциональным.⁴³

Ограничение права баллотироваться для граждан с неистекшей или непогашенной судимостью и для лиц, проживающих в стране менее 10 лет, должно быть пересмотрено и приведено в соответствие с международными стандартами.

По закону процессы выдвижения и регистрации кандидатов проводятся на уровне избирательного округа. Политические партии и группы граждан могут выдвигать кандидатов в период от 60 до 30 дней до дня голосования. Политические партии должны выдвигать кандидатов во время съездов, которые могут проводиться совместно с другими партиями.⁴⁴ Выдвижение кандидатов группами граждан может производиться на

⁴¹ Информация о переписи населения 2022 года так и не была обнародована. МОВ БДИПЧ слышала об обеспокоенности некоторых избирателей по поводу предполагаемой продолжающейся миграции их сограждан за пределы страны.

⁴² Согласно параграфу I.1.2.iv [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года, “[...] не следует разрешать избирательным участкам регистрировать избирателей непосредственно в день выборов”.

⁴³ См. параграфы 7.3 и 24 [Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года](#) и параграф 15 [Заключения Общего Порядка №25 КПЧ ООН от 1996 года](#) к статье 25 МПГПП, где говорится, что “любые ограничения в отношении права быть избранным [...] должны основываться на объективных и разумных критериях. В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью или происхождением или принадлежностью к политической организации”. См. также Разделы I.1.1.c и I.1.1.d [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года.

⁴⁴ МОВ БДИПЧ была проинформирована, что никаких совместных (более чем одной партией) собраний по выдвижению кандидатов не проводилось. Перед выборами не было сформировано ни одной коалиции.

собраниях не менее чем 200 избирателей, зарегистрированных в соответствующем избирательном округе, простым большинством голосов.⁴⁵

Решение органа, выдвигающего кандидатуру, и заявление кандидата должны быть переданы в соответствующую ОИК в период от 50 до 25 дней до дня голосования. От групп граждан требуется предоставить протоколы, которые содержат подписи всех участников собрания. Каждый избиратель может поставить подпись в поддержку только одного кандидата, и на каждом собрании выдвигается только один кандидат.⁴⁶ Хотя закон требовал, чтобы в ОИК сохранялись записи процесса регистрации, ни одна из ОИК, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, не смогла предоставить эти записи.⁴⁷ Некоторые члены ОИК, в том числе занимающие руководящие посты, не смогли правильно идентифицировать организации, выдвинувшие кандидатов, баллотирующихся в их избирательном округе, тем самым вызывая сомнение в подлинности процессов выдвижения и регистрации кандидатов в ОИК.

По данным ЦИК были зарегистрированы все 258 выдвинутых кандидатов, в том числе 97 кандидатов от ДП, 51 – от АП и 27 – от ППП, а также 83 – от групп граждан.⁴⁸ Из 125 избирательных округов в 117 соревновались два кандидата, и только в 8 избирательных округах баллотировались три кандидата. Простейшая биографическая информация об этих кандидатах была опубликована в печатных СМИ, как на туркменском, так и на русском языках, в период с 6 по 18 марта.

На этих выборах в качестве кандидатов выступала 41 женщина (15,9 процента), что является значительным снижением по сравнению с выборами 2018 года.⁴⁹ Не существует никаких специальных мер, требующих от политических партий обеспечить участие женщин, и ни одна из партий не предпринимала в этом отношении никаких мер.⁵⁰ У ЦИК не было информации, выдвигались ли на выборах кандидатами какие-либо лица с инвалидностью.

Для укрепления принципа равного участия должны быть введены меры по продвижению кандидатов-женщин. Политические партии могли бы активизировать свои усилия по содействию инклюзивности, в том числе путем принятия обязательной политики выдвижения кандидатов-женщин.

⁴⁵ В обоих случаях решение выдвинуть кандидата может приниматься открытым или тайным голосованием.

⁴⁶ В параграфе 77 [Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий](#), изданных БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианской Комиссией в 2010 году, рекомендуется, чтобы “в целях упрочения плюрализма и свободы объединения не следует законодательно ограничивать граждан возможностью подписаться в подписном листе в поддержку только одной партии”.

⁴⁷ В одном случае ОИК предоставила неполные копии подписных листов из другой ОИК.

⁴⁸ Эти цифры, предоставленные МОВ БДИПЧ со стороны ЦИК и подтвержденные тремя политическими партиями, не соответствовали данным списков кандидатов, которые были опубликованы в печатных СМИ, по которым ДП выдвинула 108 кандидатов; Аграрная партия - 48, Партия промышленников и предпринимателей - 27, а группы граждан - 79 кандидатов.

⁴⁹ На выборах в 2018 году среди 284 кандидатов была 71 женщина (25 процентов).

⁵⁰ В параграфе 23 [Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года](#) государства-участники обязались “сделать равенство между мужчинами и женщинами интегральной частью своей политики”. См. также статью 7(b) [КЛДЖ](#) и параграф 26 [Общей рекомендации 23](#) Комитета по КЛДЖ от 1997 года.

VIII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

Кандидаты могут начать агитацию сразу после регистрации, а период предвыборной агитации заканчивается за день до дня голосования. Избирательный кодекс предусматривает, что политические партии, общественные объединения, кандидаты и их доверенные лица, а также граждане могут свободно проводить предвыборную агитацию. Законом также предусматриваются равные возможности для конкурентов. Однако жесткое толкование положений о равных возможностях для проведения предвыборной агитации фактически препятствует доступу к свободе собраний и выражения мнений за пределами мероприятий, организованных ЦИК, что противоречит международным обязательствам и стандартам, а также обязательствам ОБСЕ.

В городах или вдоль магистралей не было вывешено предвыборных материалов, что резко контрастировало с повсеместными рекламными щитами и плакатами президента и его отца – Национального Лидера. Никаких уличных агитационных мероприятий или общедоступных митингов в закрытых помещениях не наблюдалось и не было подтверждено МОВ БДИПЧ. Политические партии не принимали участия в этом процессе, и в печатной или телевизионной информации о конкурентах не было никаких логотипов и лозунгов.⁵¹

Организаторы выборов изготовили единообразные плакаты кандидатов, которые были вывешены на избирательных участках.⁵² ЦИК организовала стандартные встречи кандидатов с избирателями, и выбрала места для них совместно с местными исполнительными органами власти. Большинство кандидатов, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, заявили, что ЦИК организовала по меньшей мере три такие встречи. Высокопоставленные представители двух политических партий, которые также были кандидатами, проинформировали МОВ БДИПЧ, что они или их доверенные лица организовали дополнительные встречи.

Все предвыборные мероприятия, за которыми наблюдала МОВ БДИПЧ, носили характер закрытых встреч, организованных представителем ОИК, на которых кандидат или доверенное лицо обращались к аудитории. Все они проводились в учебных заведениях или общественных залах. О них не было заранее объявлено, и не было обнародованного графика, который помог бы сориентировать электорат.⁵³ Они привлекали ограниченную аудиторию, а студенты и учителя просто заполняли посадочные места.⁵⁴ Присутствующие не общались с кандидатами и в основном воздерживались задавать вопросы. Поскольку

⁵¹ Некоторые политические партии сообщили МОВ БДИПЧ, что они оказывают логистическую поддержку и набросали биографии кандидатов, которые затем передали в ОИК.

⁵² На избирательных участках на досках объявлений, формат которых был рассчитан на два места, информационные плакаты кандидатов были вывешены бок о бок. В избирательных округах, где на выборах баллотировались три кандидата, на досках такого малого формата разместилось только два плаката, тем самым, не оставляя места для биографической информации о третьем кандидате. УИКи не смогли объяснить это упущение.

⁵³ ЦИК предоставила МОВ БДИПЧ расписание мероприятий для некоторых кандидатов. Эта информация, по-видимому, не была доведена до сведения избирателей.

⁵⁴ Политические партии могут похвастаться значительным количеством членов, что не нашло отражения в уровнях участия в мероприятиях, за которыми наблюдала МОВ. Например, ДП утверждает, что насчитывает 230 000 членов (что больше по сравнению с 210 000 в 2018 году), АП - примерно 80 000 (что больше по сравнению с 40 000 в 2018 году), ППП - около 30 000 членов (что больше по сравнению с 10 000 в 2018 году).

доступ к ним заблокирован, социальные сети не играли никакой роли в предвыборной агитации (см. раздел *Средства массовой информации*).⁵⁵

Молодежь была важной темой агитации и находилась в центре внимания многих предвыборных встреч, за которыми наблюдала МОВ БДИПЧ. Многие кандидаты, независимо от организации, выдвинувшей их, ссылались на тему года Национального Лидера “Счастливая молодежь”. Широко использовались общие упоминания об “общественном благосостоянии”, но конкуренты не делали предложений по существу.

Хотя треть конкурентов были выдвинуты группами граждан, МОВ БДИПЧ не смогла получить информацию об их составе. Агитация не продемонстрировала подлинных политических альтернатив.⁵⁶ В своих выступлениях большинство кандидатов присоединялись к программам Президента и Национального Лидера, тем самым стирая грань между партией и государством и идя вразрез с параграфом 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.⁵⁷

Использование стандартных визуальных материалов и ограниченной биографической информации в газетных рекламных объявлениях, а также однородных 10-минутных телевизионных обращений, еще больше акцентировало внимание на отсутствие выбора. Отсутствие каких-либо дебатов и взаимодействия между кандидатами не способствовало значимому политическому диалогу и не позволило избирателю принимать информированные решения.

Для того, чтобы предоставить избирателям подлинные политические альтернативы и привести избирательный процесс в соответствие с демократическими стандартами и обязательствами, политические партии и кандидаты должны иметь свободу организовывать свои собственные предвыборные мероприятия, а политическая реклама должна быть разрешена более широко. Агитация должна быть плюралистической и отражать четкое разделение между государством и конкурентами на выборах, как того требует параграф 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Финансирование предвыборной агитации регулируется законом “О политических партиях” 2012 года и Избирательным кодексом. Первый предусматривает, что расходы политических партий, связанные с выборами, подлежат возмещению. Последний предусматривает бесплатное проведение предвыборной агитации для кандидатов, а также равные условия и государственные субсидии как для кандидатов, так и для организаций, выдвигающих их кандидатуры. ЦИК несет ответственность за обеспечение того, чтобы кандидаты и организации, выдвинувшие их кандидатуры, имели равные возможности для проведения предвыборной агитации. Хотя законодательство не запрещает частное

⁵⁵ Доступ ко всем основным социальным медиа-платформам в Туркменистане заблокирован.

⁵⁶ В параграфе 3 [Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года](#) государства-участники признали “важность плюрализма в отношении политических организаций”.

⁵⁷ Ни один из конкурентов, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, не смог четко объяснить, в чем его отличие от конкурентов. Несколько из них не смогли назвать имя своего оппонента или выдвинувшую их организацию. Параграф 5.4 [Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года](#) требует “четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством”.

финансирование предвыборной агитации, оно не предусматривает пределов на суммы пожертвований, которые могут собирать кандидаты, или на их расходы. Кроме того, нет никаких требований к раскрытию информации или отчетности, а также к мониторингу до или после выборов.

Все три партии и кандидаты, с которыми встретила МОВ БДИПЧ, подтвердили, что они напрямую не финансировали какую-либо деятельность, связанную с предвыборной агитацией. Мероприятиями агитации и связанными с ними расходами управляли непосредственно организаторы выборов. Взносы государства в натуральной форме включали организацию встреч кандидатов с избирателями, публикацию их биографий в печатных СМИ и эфирное время на национальном телевидении.

Рамки, регулирующие финансирование предвыборной агитации, недостаточны для обеспечения эффективной реализации принципов равенства, независимости и плюрализма, изложенных в законодательстве.

Для содействия подотчетности и прозрачности следует рассмотреть и пересмотреть рамки, регулирующие финансирование предвыборной агитации. Следует рассмотреть возможность предоставления финансирования для предвыборной агитации непосредственно кандидатам и поощрения политических партий финансировать свои избирательные кампании. В соответствии с передовой международной практикой следует ввести правила в отношении пожертвований на предвыборную агитацию, включая взносы третьих лиц и взносы в натуральной форме из частных и государственных источников, расходов, раскрытия информации, отчетности и контроля.

X. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. СИТУАЦИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Основным источником информации в Туркменистане являются телевидение и печатные СМИ. Медийный ландшафт характеризуется государственной монополией, при которой все 11 вещательных агентств принадлежат государству, а все газеты печатаются Государственной издательской службой, и все их директора и главные редакторы назначаются Президентом. Информация о Президенте и органах государственной власти распространяется исключительно через Государственное новостное агентство, а все три основных телевизионных канала, транслирующие политическую информацию, транслируют единую новостную программу.⁵⁸ Новостной контент ориентирован на личность и неизменно демонстрирует поддержку Президента и Национального Лидера, с отсутствием критики.⁵⁹

Широкое использование спутниковых тарелок по всей стране обеспечивает доступ к более разнообразному спектру мнений и информации на зарубежных телеканалах. Однако ни

⁵⁸ Новостная программа “Ватан” выходит в одно и то же время на телеканалах *Алтын Асыр*, *Мирас* и *Яслык*.

⁵⁹ В стране каждый день на первой полосе каждого номера каждой [газеты](#), включая специализированные издания по сельскому хозяйству, спорту, молодежи или учителям, размещается фотография и новостной материал, касающиеся Президента. Кроме того, некоторые коммерческие объявления появляются в виде поздравительных писем Президенту.

одно международное информационное агентство, аккредитованное МИДом, не представлено в стране иностранным корреспондентом. Онлайн СМИ, предоставляющие критическую информацию, работают в основном из-за рубежа. Средства массовой информации не предпринимали никаких усилий для облегчения доступа к информации о выборах или предвыборной агитации для людей с нарушениями зрения или слуха. Отсутствие плюрализма и независимости средств массовой информации и вытекающий из этого информационный вакуум серьезно ограничивают способность избирателей делать осознанный выбор и противоречат обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам.⁶⁰

Чтобы облегчить доступ граждан к беспристрастной, критической и аналитической информации, средства массовой информации должны быть свободны в проведении своей собственной редакционной политики. Следует предпринять усилия для поощрения создания более динамичного медийного ландшафта, в котором СМИ представляли бы более широкий спектр точек зрения.

Доступ к интернету строго контролируется, и многие веб-сайты заблокированы. Доступ в интернет также является дорогостоящим, и его общее использование остается низким.⁶¹ Помимо соображений дополнительных затрат, закон “Об интернете” 2014 года запрещает несертифицированные средства криптографической защиты данных, что потенциально препятствует использованию VPN-сервисов. В 2022 году Президент издал указ о проведении концептуального исследования автономной национальной цифровой сети. Предыдущие рекомендации БДИПЧ по снятию ограничений на реализацию права на информацию и выражение онлайн остаются без внимания.

В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ОСВЕЩЕНИЕ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ

Конституция предусматривает свободу выражения мнений и право свободно искать, получать и распространять информацию. Избирательный кодекс и закон “О средствах массовой информации” 2012 года прямо ссылаются на свободу выражения мнений и запрещают цензуру и вмешательство, а закон “О телевидении и радиовещании” 2018 года подтверждает эти принципы. Однако клевета является уголовным преступлением и наказывается лишением свободы на срок до трех лет или до пяти лет за оскорбление

⁶⁰ В параграфе 11 [Лиссабонского документа ОБСЕ от 1996 года](#) говорится, что “свобода печати и средств массовой информации являются одними из основных предпосылок подлинно демократических и гражданских обществ”. Государства-участники ОБСЕ в [Решении Постоянного Совета ОБСЕ от 1997 года № 193](#) еще раз заверили, что “свобода выражения мнений является фундаментальным и международно признанным правом человека и базовым компонентом демократического общества и что для свободного и открытого общества и подотчетных систем управления необходимы свободные, независимые и плюралистические средства массовой информации”.

⁶¹ Согласно [Internet World Stats](#) на июль 2022 года, распространение интернета в Туркменистане составляло 25,3 процента (на фоне среднемирового показателя, составляющего 67,9 процента).

Президента или клевету в его адрес, и закон не требует сбалансированного или нейтрального освещения событий.⁶²

В соответствии с международными стандартами криминализация клеветы и оскорбления Президента и государственных должностных лиц должна быть отменена в пользу соразмерных гражданских санкций, направленных на восстановление любого репутационного ущерба.

Избирательный кодекс предусматривает равный доступ к средствам массовой информации во время предвыборной агитации для всех участников.⁶³ Рабочая группа ЦИК по вопросам СМИ не проводила регулярных заседаний. Отсутствие контроля за предвыборной агитацией в средствах массовой информации или общедоступных отчетов об освещении предвыборной агитации в средствах массовой информации отрицательно сказалось на праве кандидатов и избирателей распространять и получать информацию. Никаких жалоб, связанных со средствами массовой информации, организаторам выборов или в суды не поступило.

Хотя МОВ БДИПЧ не проводила систематического мониторинга средств массовой информации, она обратила внимание, что телевизионные новостные программы редко освещали события, связанные с выборами. Тогда как Избирательный кодекс предусматривает бесплатное эфирное время для дебатов конкурентов, в Комитете по телевидению и радиовещанию сообщили МОВ БДИПЧ, что ни один кандидат не выразил заинтересованности в дополнительном освещении. По всей стране в течение первых двух недель предвыборной агитации транслировались телевизионные обращения кандидатов, снятые на нейтральном фоне и без графики или титров, чтобы облегчить их узнаваемость.⁶⁴ Несмотря на отсутствие правил или инструкций для кандидатов, все телеобращения конкурентов были в идентичном формате, что подтвердили ЦИК и средства массовой информации. Все обращения кандидатов, за которыми наблюдала МОВ БДИПЧ, включали одобрение Президента и его политической программы, таким образом,

⁶² В параграфе 47 [Заключения Общего Порядка №34 КПЧ ООН](#) 2011 года говорится, что “государства-участники должны рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания.” В соответствии с параграфом 38 “одного лишь факта, что формы выражения мнений оскорбляют какого-либо общественного деятеля, недостаточно для того, чтобы обосновать установление наказаний, хотя общественные деятели также могут в своих интересах использовать положения [МППП]. Более того, все общественные деятели, в том числе представители высшей политической власти, такие как главы государств и правительств, могут на законных основаниях становиться объектом критики и политической оппозиции. Законом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению. Государствам-участникам не следует запрещать критику таких структур, как армия или административный аппарат”. См. также [Решение № 3/18 Совета Министров ОБСЕ](#), которое призывает государства-участники “гарантировать, чтобы законы о клевете не влекли за собой чрезмерных санкций или наказаний, которые могли бы подрвать безопасность журналистов и/или эффективно подвергали журналистов цензуре и вмешивались в их миссию по информированию общественности и там, где это необходимо, пересмотреть и отменять такие законы”.

⁶³ Кандидаты имеют право на равную долю как минимум одного часа бесплатного эфирного времени с 19.00 до 23.00 на трех государственных телеканалах – *Алтын Асыр*, *Мирас* и *Яслык*. Конкурентам также предоставлялось бесплатное место для публикации своих биографий в двух национальных газетах, одной на туркменском и другой на русском языках.

⁶⁴ В отсутствие общедоступного расписания выступлений, любой зритель, который включился и пропустил представление кандидатов, не обязательно сможет идентифицировать кандидатов, баллотирующихся в их избирательном округе. Эти ролики выходили в эфир только один раз.

не предоставляя избирателям значимых альтернатив для выбора. Расписание выступлений, для помощи избирателям в поиске информации об участниках кампании в своих избирательных округах опубликовано не было.

Освещение предвыборной агитации в печатных СМИ было ограничено скудной информацией о кандидатах, распространенный Государственным информационным агентством.⁶⁵

Следует создать независимый орган регулирования средств массовой информации, которому было бы поручено осуществлять надзор за поведением средств массовой информации во время выборов.

XI. РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Закон предусматривает механизм жалоб и апелляций, который в целом соответствует международным принципам судебного надзора. Ни на этих, ни на каких-либо предыдущих выборах не было подано никаких жалоб, что делает невозможным оценку эффективности этих мер. Право искать защиту четко закреплено в законе для всех участников выборов, которые могут подать жалобу организаторам выборов и суды. Роль судебной власти в избирательном процессе ограничивается гарантированием защиты избирательных прав в избирательных спорах. Количество судей всех судов определяется президентом. Что касается членов ЦИК, то судьи назначаются президентом сроком на пять лет. В результате отсутствие гарантий независимости всех инстанций рассмотрения споров может затруднить доступ к эффективным средствам правовой защиты.

Закон предусматривает, что комиссии и суды должны рассматривать жалобы в течение трех дней или немедленно, если они поданы за день до или в день голосования. Решения, принятые нижестоящими избирательными комиссиями, могут быть оспорены в вышестоящей комиссии или суде. Решения ЦИК могут быть обжалованы в Верховном суде, который также является органом второй инстанции для нижестоящих областных (*велятских*) судов. Кроме того, жалобы могут быть поданы непосредственно в ЦИК или Верховный суд, так как они оба обладают юрисдикцией в отношении жалоб, связанных с выборами. Закон отдает приоритет суду, когда жалоба подается как в комиссию, так и в суд.⁶⁶ Однако избирательные комиссии и суды всех уровней (районные, региональные и Верховный суд) имеют полномочия рассматривать иски в первой инстанции, что позволяет подавать одну и ту же жалобу нескольким органам. Дублирующие полномочия нарушают правовую ясность и могут потенциально затруднить доступ к эффективным средствам правовой защиты.

В Избирательном кодексе перечислен ряд нарушений на выборах, которые включают применение насилия, подделку документов, злоупотребление служебным положением и другие нарушения в ходе предвыборной агитации. Кодекс об административных правонарушениях и Уголовный кодекс предусматривают санкции за голосование от имени другого лица и за многократное голосование, подкуп избирателей, манипулирование результатами выборов, вмешательство в работу избирательных комиссий и нарушение

⁶⁵ Газета, специализирующаяся на ископаемом топливе, опубликовала выдержки из программ кандидатов, работающих в ее материнской компании.

⁶⁶ Суд обязан проинформировать соответствующую избирательную комиссию о подаче жалобы.

тайны голоса. Штрафы включают исправительные работы, административный арест и лишение свободы на срок до двух лет. Районные суды (суды первой инстанции общей юрисдикции в Туркменистане) осуществляют юрисдикцию в отношении заявлений о нарушениях на выборах. Генеральная прокуратура проинформировала МОВ БДИПЧ о том, что в ходе этого или предыдущего избирательных процессов не было зафиксировано никаких случаев нарушений.

Для обеспечения правовой ясности в нормативно-правовую базу следует внести поправки, устраняющие дублирование юрисдикций органов, ответственных за рассмотрение жалоб и апелляций, связанных с выборами, включая суды и организаторов выборов. До сведения всех заинтересованных сторон должны быть четко доведены сферы ответственности и институциональная иерархия.

ХII. ГРАЖДАНСКИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Избирательный кодекс предусматривает наблюдение за выборами со стороны гражданских и международных наблюдателей в соответствии с обязательствами ОБСЕ.⁶⁷ Местные наблюдатели могут быть выдвинуты тремя политическими партиями, кандидатами, любым из 135 зарегистрированных общественных объединений и группами граждан. По данным ЦИК, было аккредитовано 2 855 местных наблюдателей, чуть более 50 процентов из которых составили женщины.

Все местные наблюдатели представляли организации, одобренные государством и поддерживающие Президента в соответствии со своим уставом. Организации, с которыми встречалась МОВ БДИПЧ, не придерживались значимой методологии и не собирали данные, которые позволили бы им оценить целостность ключевых элементов процесса.⁶⁸ Некоторые из наблюдателей, в которых встретила МОВ БДИПЧ в день голосования, не смогли идентифицировать организацию, которую они представляли, и ни одна из аккредитованных групп не опубликовала никаких отчетов.

По данным ЦИК, было аккредитовано около 85 международных наблюдателей, в том числе 37 из Содружества Независимых Государств (СНГ), 15 от Шанхайской Организации Сотрудничества и по 3 от Организации Тюркских Государств и Организации Исламского Сотрудничества. Присутствие международных наблюдателей было расценено национальными СМИ как признак уверенности международного сообщества в целостности процесса.

⁶⁷ В параграфе 8 [Копенгагенского Документа ОБСЕ 1990 года](#) говорится: “Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств-участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем национальный уровень. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс”.

⁶⁸ Раздел II.3.2.b. [Свода рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года рекомендует, что “наблюдение не ограничивается непосредственно днем выборов, а должно включать период регистрации кандидатов и, при необходимости, избирателей, а также период проведения предвыборной агитации. Это должно дать возможность установить, не было ли допущено каких-либо нарушений до, в ходе или после выборов. Наблюдение всегда должно разрешаться на этапе подсчета голосов”.

Хотя закон гарантирует независимость наблюдателей, МОВ БДИПЧ вынуждена была полагаться на МИД в организации некоторых своих встреч, особенно с представителями государственных учреждений.⁶⁹ Несмотря на просьбы, МОВ БДИПЧ не всегда могла получить информацию от ЦИК, и на некоторые из своих встреч с собеседниками от организаторов выборов ее сопровождал представитель ЦИК. Этот представитель ЦИК иногда активно участвовал в этих обменах мнениями, в частности, когда собеседники из нижестоящих комиссий не могли предоставить или давали ошибочные ответы на вопросы.⁷⁰ Такие случаи не всегда способствовали оценке МОВ их готовности.

В соответствии с обязательством, взятым согласно параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, власти должны обеспечить, чтобы международным наблюдателям был предоставлен независимый доступ ко всем участникам выборов и всем этапам избирательного процесса.

ХІІІ. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

В соответствии с методологией БДИПЧ, МОВ БДИПЧ не проводила всестороннего и систематического наблюдения за процедурами в день голосования. Однако члены миссии посетили ограниченное число избирательных участков в Ашхабаде и Ахалском велаяте в ходе досрочного голосования и в день голосования.

А. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ И ГОЛОСОВАНИЕ

Избиратели могли проголосовать досрочно, начиная с 10-го дня до дня голосования.⁷¹ Хотя это и не было формальным требованием, некоторые УИК сообщили МОВ БДИПЧ, что они просили избирателей обосновать досрочное участие. По данным ЦИК, досрочно проголосовали около 5,1 процента избирателей. В некоторых случаях на избирательных участках, посещенных МОВ БДИПЧ во время досрочного голосования, не смогли показать списки избирателей, помеченные их подписями, несмотря на наличие бюллетеней внутри урны для досрочного голосования. Ночное хранение материалов строгого учета не отрегулировано.

Голосование вне помещения для голосования доступно избирателям, привязанным к дому, по обоснованному запросу. То ограниченное число избирательных участков, посещенных МОВ БДИПЧ в Ашхабаде, были хорошо оборудованы, имели просторную планировку и на них в большинстве случаев были вывешены список избирателей и плакаты с биографией кандидатов.⁷² Нигде не наблюдалось больших групп избирателей, за исключением высших

⁶⁹ Статья 6.5 Избирательного кодекса предусматривает, что “международные наблюдатели осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо”.

⁷⁰ В параграфах 89 и 90 Пояснительного доклада к [Своду рекомендуемых норм при проведении выборов](#) Венецианской комиссии 2002 года говорится, что “международные наблюдатели играют исключительно важную роль в государствах, где еще не сложились традиции беспристрастной проверки законности выборов” и “как правило, как международные, так и национальные наблюдатели должны иметь возможность задавать вопросы любому из присутствующих, делать записи и информировать свою организацию”.

⁷¹ Досрочное голосование доступно ежедневно в течение десяти дней с 8.00 до 18.00 в присутствии не менее двух членов УИК, администрирующих голосование.

⁷² Во всех случаях, на посещенных избирательных участках не были вывешены плакаты о проведении местных выборов.

учебных заведений, где студенты в униформе выстраивались в очередь снаружи перед открытием избирательных участков.

Положительно то, что избирательные бюллетени включали некоторые элементы защиты, такие как водяные знаки, не поддающиеся подделке, печать и подпись председателя УИК, как ранее было рекомендовано БДИПЧ.⁷³ В то время как урны для обычного и досрочного голосования были прозрачными, переносная урна для голосования - нет. В большинстве наблюдаемых случаев все урны были опечатаны бумажными печатями, которые не были защищены от несанкционированного вскрытия, и пластиковыми пломбами без защитных номеров. В нескольких случаях руководители учреждений, в которых размещались избирательные участки, и которые не были членами УИК, были вовлечены в процесс надзора за своими подчиненными или администрирования голосования.

Большинство избирательных участков, посещенных МОВ БДИПЧ, были недоступны для избирателей с ограниченной подвижностью.⁷⁴ Возможность голосовать на дому не является адекватной мерой, и следует приложить больше усилий для содействия обычному полноценному участию лиц с инвалидностью. Для избирателей с нарушениями зрения не было доступно шаблонов со шрифтом Брайля. Хотя ЦИК утверждала, что имела опыт работы с ними в прошлом, она не была знакома с другими разумными формами адаптации, например использование языка жестов для обучения избирателей.

Чтобы обеспечить равное и всеобщее участие всех избирателей, власти и организаторы выборов должны приложить согласованные усилия в тесном сотрудничестве с организациями, представляющими лиц с инвалидностью, чтобы гарантировать лицам с инвалидностью, включая избирателей с ограниченной подвижностью, нарушениями зрения и слуха, интеллектуальными или психосоциальными нарушениями, возможность в полной мере участвовать во всех этапах избирательного процесса.

На том ограниченном количестве наблюдаемых избирательных участков МОВ БДИПЧ отметила многочисленные признаки незаконного вброса бюллетеней и расхождения с заявленными показателями явки. К таким признакам относились случаи, когда списки избирателей содержали серии идентичных подписей, общее количество подписей избирателей в списках избирателей было заметно ниже совокупной явки, объявленной УИК, где проводилось наблюдение, а в некоторых случаях количество бюллетеней в урнах для голосования указывало на значительно более низкий уровень участия. Семейное голосование и голосование от имени других лиц, по-видимому, было повсеместной практикой, и на посещенных избирательных участках был зафиксирован ряд случаев, когда избиратели имели при себе несколько приглашений для избирателей и/или документов, удостоверяющих личность.

Для обеспечения честности избирательного процесса власти и организаторы выборов должны принять меры по ликвидации широко распространенной практики семейного голосования и голосования за других лиц, а также ввести гарантии и обучение по предотвращению незаконного вброса бюллетеней и манипулирования явкой избирателей.

⁷³ Эти аспекты, наблюдаемые на практике, не систематизированы законом или положениями ЦИК и/или ее решениями.

⁷⁴ Статья 9 [КПИ](#) 2006 года предусматривает, что государства принимают надлежащие меры для обеспечения доступа лиц с инвалидностью “наравне с другими”, в то время как статья 29 призывает обеспечить, чтобы “процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования”.

Все лица, нарушающие избирательное законодательство, и члены избирательных комиссий, причастные к нарушениям, должны привлекаться к ответственности.

В. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ, ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Хотя нормативно-правовая предоставляет наблюдателям доступ ко всем этапам процесса в день голосования, на некоторых избирательных участках МОВ БДИПЧ столкнулась с препятствиями в доступе к местам подсчета голосов. В одном случае наблюдателей первоначально попросили покинуть место подсчета голосов, а когда их пригласили вернуться, они обнаружили свидетельства манипуляций с урной для голосования. В другом случае доступ был в конечном итоге предоставлен, но были предприняты попытки помешать наблюдению за процессом.

На том ограниченном числе избирательных участков, где проводилось наблюдение во время подсчета голосов, МОВ БДИПЧ отметила многочисленные нарушения в ходе этого процесса. Члены УИК открывали урны для голосования и начали подсчет голосов без выполнения задач, предписанных законом, таких как подсчет и погашение всех неиспользованных бюллетеней. В нескольких случаях к стопкам бюллетеней, извлеченным из урн для голосования, было добавлено много незаполненных и помеченных бюллетеней. На одном избирательном участке, за которым наблюдала МОВ БДИПЧ, в переносной урне для голосования было более чем в два раза больше бюллетеней, чем количество избирателей, указанных как обратившихся с просьбой о голосовании на дому. Определение действительности бюллетеней и подсчет голосов проводились одновременно отдельными членами УИК без оглашения или демонстрации содержимого бюллетеней. Цифры не были выверены в соответствии с процедурами, что приводило к ошибкам в протоколах. Протоколы были заполнены в тишине, и наблюдателям МОВ БДИПЧ не были предоставлены копии. В отсутствие процедур, упаковка материалов была поспешной, импровизированной и непрозрачной.

МОВ БДИПЧ не наблюдала за процессами подведения итогов. В одном случае протокол УИК и материалы по выборам в Меджлис были переданы в ЭИК, а не в ОИК. В другом случае ОИК была закрыта, что сделало невозможным наблюдать за процессом подведения итогов. Отсутствие установленных процедур подведения итогов не позволило МОВ БДИПЧ провести оценку. Протоколы подведения итогов не были размещены в местах нахождения ОИК, посещенных после выборов.

Чтобы установить подлинные результаты, все члены УИК должны пройти интенсивную подготовку по процедурам закрытия и подсчета голосов. Следует разработать и внедрить процедуры подведения итогов с надлежащим обучением на местах для всех членов нижестоящих комиссий. Необходимо предпринять согласованные усилия для обеспечения того, чтобы процесс был прозрачным и упорядоченным, а результаты точно отражали волеизъявление избирателей.

ЦИК провела заседание, на котором утвердила окончательные результаты в установленный законом срок – 29 марта. Несмотря на просьбы, МОВ БДИПЧ не было разрешено наблюдать это заседание. Результаты не были разбиты по избирательным участкам, что противоречит передовой практике и предыдущим рекомендациям БДИПЧ. ЦИК объявила явку в 91,12 процентов, причем победители были объявлены в первом туре

во всех 125 избирательных округах. Результаты были опубликованы на веб-сайте ЦИК после того, как они появились в печатных СМИ.⁷⁵

XIV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Эти рекомендации, приведенные по всему тексту, предлагаются с целью улучшения проведения выборов в Туркменистане и поддержания усилий по их приведению в полное соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов. Эти рекомендации следует читать в совокупности с предыдущими рекомендациями БДИПЧ, которые остаются невыполненными. БДИПЧ готово оказывать властям Туркменистана содействие в дальнейшем совершенствовании избирательного процесса и выполнении рекомендаций, содержащихся в этом и предыдущих отчетах.⁷⁶

A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Для обеспечения честности избирательного процесса власти и организаторы выборов должны принять меры по ликвидации широко распространенной практики семейного голосования и голосования за других лиц, а также ввести гарантии и обучение по предотвращению незаконного вброса бюллетеней и манипулирования явкой избирателей. Все лица, нарушающие избирательное законодательство, и члены избирательных комиссий, причастные к нарушениям, должны привлекаться к ответственности.
2. Чтобы установить подлинные результаты, все члены УИК должны пройти интенсивную подготовку по процедурам закрытия и подсчета голосов. Следует разработать и внедрить процедуры подведения итогов с надлежащим обучением на местах для всех членов нижестоящих комиссий. Необходимо предпринять согласованные усилия для обеспечения того, чтобы процесс был прозрачным и упорядоченным, а результаты точно отражали волеизъявление избирателей.
3. Для того, чтобы предоставить избирателям подлинные политические альтернативы и привести избирательный процесс в соответствие с демократическими стандартами и обязательствами, политические партии и кандидаты должны иметь свободу организовывать свои собственные предвыборные мероприятия, а политическая реклама должна быть разрешена более широко. Агитация должна быть плюралистической и отражать четкое разделение между государством и конкурентами на выборах, как того требует параграф 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

⁷⁵ Ни в одном из случаев информация не отражала организацию, выдвинувшую кандидатов (или членство в политической партии).

⁷⁶ В параграфе 25 [Стамбульского документа ОБСЕ](#) 1999 года государства-участники ОБСЕ обязуются “оперативно следовать рекомендациям и оценкам выборов со стороны БДИПЧ”. Выполнение предыдущих рекомендаций оценивается МОВ БДИПЧ согласно ее мандату следующим образом: рекомендации 6, 7, 9 и 15 из [Заключительного отчета БДИПЧ о парламентских выборах 2018 года](#) и 4, 12, 13, 15, 24, 25 и 26 из [Заключительного отчета БДИПЧ о президентских выборах 2017 года](#) частично исполнены. Рекомендация 22 из [Заключительного отчета БДИПЧ 2017 года](#) полностью выполнена. См. также [базу данных рекомендаций по выборам](#) БДИПЧ.

4. Чтобы облегчить доступ граждан к беспристрастной, критической и аналитической информации, средства массовой информации должны быть свободны в проведении своей собственной редакционной политики. Следует предпринять усилия для поощрения создания более динамичного медийного ландшафта, в котором СМИ представляли бы более широкий спектр точек зрения.
5. Следует ввести гарантии для обеспечения независимости избирательных комиссий от правительства на всех уровнях. Чтобы защитить независимость избирательных комиссий, их составы не должны отражать профессиональную иерархию должностей их членов в учреждениях, из которых они набраны. Необходимо рассмотреть механизмы улучшения гендерного баланса среди организаторов выборов на всех уровнях.
6. Чтобы обеспечить точность и соответствие передовой международной практике, властям следует рассмотреть вопрос о введении постоянного и централизованного реестра избирателей, который должен регулярно обновляться.

В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Избирательная система и нормативно-правовая база

7. В соответствии с передовой международной практикой границы избирательных округов должны быть определены не позднее чем за год до выборов.
8. Существенно заранее до следующих выборов следует пересмотреть избирательную нормативно-правовую базу в ходе подлинного инклюзивного и консультативного процесса, чтобы привести ее в соответствие с международными стандартами и обязательствами, гарантировать конституционно защищаемые права и свободы, устранить пробелы и неопределенности и учесть предыдущие рекомендации БДИПЧ.
9. Для обеспечения прозрачности и права на доступ к информации, представляющей общественный интерес, применимое законодательство, как законы, так и инструкции по его применению, должно быть доступно всем заинтересованным сторонам в доступном формате онлайн.

Организация выборов

10. Для повышения прозрачности организации выборов заседания всех комиссий должны быть доступны всем заинтересованным сторонам, включая наблюдателей. Календари, повестки дня, протоколы заседаний ЦИК и другая соответствующая информация должны быть своевременно размещены в открытом доступе.

Регистрация избирателей

11. Ограничение избирательных прав граждан, отбывающих тюремное заключение, и лиц с психическими нарушениями должно быть пересмотрено в соответствии с международными обязательствами.
12. Для защиты от многократного голосования можно было бы рассмотреть вопрос об исключении возможности регистрации избирателей на избирательных участках в день голосования. Можно было бы ввести установленный законом крайний срок для закрытия списков избирателей, при этом разрешая дополнительные записи только в соответствии с четко определенными юридическими требованиями подлежащих судебному контролю.

Регистрация кандидатов

13. Ограничение права баллотироваться для граждан с неистекшей или непогашенной судимостью и для лиц, проживающих в стране менее 10 лет, должно быть пересмотрено и приведено в соответствие с международными стандартами.
14. Для укрепления принципа равного участия должны быть введены меры по продвижению кандидатов-женщин. Политические партии могли бы активизировать свои усилия по содействию инклюзивности, в том числе путем принятия обязательной политики выдвижения кандидатов-женщин.

Финансирование предвыборной агитации

15. Для содействия подотчетности и прозрачности следует рассмотреть и пересмотреть рамки, регулирующие финансирование предвыборной агитации. Следует рассмотреть возможность предоставления финансирования для предвыборной агитации непосредственно кандидатам и поощрения политических партий финансировать свои избирательные кампании. В соответствии с передовой международной практикой следует ввести правила в отношении пожертвований на предвыборную агитацию, включая взносы третьих лиц и взносы в натуральной форме из частных и государственных источников, расходов, раскрытия информации, отчетности и контроля.

Средства массовой информации

16. В соответствии с международными стандартами криминализация клеветы и оскорбления Президента и государственных должностных лиц должна быть отменена в пользу соразмерных гражданских санкций, направленных на восстановление любого репутационного ущерба.
17. Следует создать независимый орган регулирования средств массовой информации, которому было бы поручено осуществлять надзор за поведением средств массовой информации во время выборов.

Рассмотрение избирательных споров

18. Для обеспечения правовой ясности в нормативно-правовую базу следует внести поправки, устраняющие дублирование юрисдикций органов, ответственных за рассмотрение жалоб и апелляций, связанных с выборами, включая суды и организаторов выборов. До сведения всех заинтересованных сторон должны быть четко доведены сферы ответственности и институциональная иерархия.

Гражданские и международные наблюдатели

19. В соответствии с обязательством, взятым согласно параграфу 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, власти должны обеспечить, чтобы международным наблюдателям был предоставлен независимый доступ ко всем участникам выборов и всем этапам избирательного процесса.

День голосования

20. Чтобы обеспечить равное и всеобщее участие всех избирателей, власти и организаторы выборов должны приложить согласованные усилия в тесном сотрудничестве с организациями, представляющими лиц с инвалидностью, чтобы гарантировать лицам с инвалидностью, включая избирателей с ограниченной подвижностью, нарушениями зрения и слуха, интеллектуальными или психосоциальными нарушениями, возможность в полной мере участвовать во всех этапах избирательного процесса.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Округ (№. И название)	Избранный кандидат	Общее количество голосов	Количество голосов за кандидата	%
1 Garassyzlyk	Касымгулы Бабаев	27.668	24.503	88,56
2 Bitaraplyk	Бегмурат Мухамедов	27.580	17.480	63,38
3 Azatlyk	Дженет Овекова	27.599	16.759	60,75
4 Berkararlyk	Сапармырат Авганов	27.016	20.024	74,12
5 Parahatcylyk	Дуньягозель Кульманова	24.474	15.158	62,04
6 Kopetdag	Чарыгельды Бабаньязов	25.956	15.585	60,07
7 Gunes	Гуванчмырат Агаев	16.968	11.728	69,47
8 Dostluk	Гурбанмырат Гормеков	23.886	13.374	56,06
9 Alem	Батыр Байлыев	25.103	14.409	57,40
10 Arcabil	Сердар Дурдыев	25.849	17.854	69,07
11 Bagtyarlyk	Байрамгозель Мурадова	25.288	15.435	61,05
12 Ashgabat	Джерен Гелдиева	25.174	13.307	52,86
13 Koshi	Азат Сейдибаев	24.609	15.489	63,17
14 Ruhabat	Доврангулы Маммедов	25.343	13.692	54,06
15 Buzmein	Акмаммет Аннаманов	23.572	13.680	58,17
16 Gokje	Сахыберды Джафаров	25.328	12.923	51,16
17 Galkynysh	Чемен Реджепова	26.262	15.519	59,28
18 Baherden	Максатберди Гурбанов	23.880	14.376	60,23
19 Gokdepe	Ресул Ишанкулиев	25.710	14.397	56,18
20 Yzgant	Керимгулы Гелдиев	24.702	14.578	59,03
21 Derveze	Бегенчгелди Байраммурадов	25.003	13.005	52,16
22 Anew	Аннамухамед Сарджаев	24.231	13.276	54,90
23 Akbugda	Мовлам Ораев	25.617	17.987	70,30
24 Kaka	Мая Ходжиева	27.087	13.910	51,50
25 Dushak	Курбангозель Мухамедова	26.416	14.233	53,91
26 Tejen	Энеджан Атаева	26.605	14.429	54,33
27 Agalan	Сердар Бегмырадов	26.516	14.164	53,47
28 Goniamasha	Гайыпгельди Сахедов	26.114	13.336	51,11
29 Babadayhan	Оразгелды Акгаев	24.458	12.670	51,82
30 Altyn Asyr	Айсолтан Шамырадова	27.810	14.613	52,58
31 Sarahs	Гурбангелди Ашыров	27.745	14.734	53,30
32 Archman	Огулмарал Ходжаева	28.006	15.482	55,44
33 Ahal	Ата Сердаров	25.510	20.261	79,42
34 Dasharbat	Менгли Диванова	26.787	16.125	60,27
35 Avaza	Эзиз Матдыев	28.108	14.426	51,43
36 Turkmenbasy	Аннабагт Маева	27.461	153.74	56,00
37 Bereket	Тувакгылыч Велиев	23.788	12.419	52,27
38 Esenguly	Мухаммедберди Гельдимамедов	26.077	13.974	53,85
39 Gyzylarbat	Везиргелди Ашыров	25.891	14.512	56,19
40 Magtymguly	Шемшат Мамиева	26.377	13.848	52,79
41 Gumdag	Байраммурат Хаджимаммедов	28.746	17.711	61,66
42 Balkan	Гуванч Чендилов	24.906	14.745	59,27
43 Balkanabat	Язполат Кериев	26.103	17.544	67,46
44 Altyn Yol	Джерен Гылычмырадова	24.930	13.262	53,38
45 Diyar	Сердар Аразов	25.009	14.008	56,18
46 Akdepe	Якуп Атабаев	25.411	13.315	52,43
47 Nowruz	Магсат Отузов	25.061	13.359	53,38
48 Rovachlyk	Атамурат Канджанов	24.746	13.857	56,29
49 Boldumsaz	Ашыр Тойлыев	24.642	13.331	54,25
50 Gorogly	Мердан Туваков	26.352	18.628	70,83

51 Yzmykir	Атагелди Мусаев	25.177	15.360	61,28
52 Aksaray	Байлы Сейилов	24.990	17.093	68,82
53 Kubadag	Гурбангылыч Дурдыев	25.248	14.416	57,31
54 Baidak	Айгозел Кутлыева	25.437	13.995	55,42
55 Dessan	Айнабат Тойлыева	23.892	13.850	58,09
56 Taze zaman	Мехрибан Курамбаева	25.249	13.864	55,19
57 Agzybirlik	Шатлык Гурбандурдыев	24.691	13.164	53,33
58 Koneurgench	Джумамурат Шахеров	25.505	15.140	59,43
59 Deryalik	Майса Джумаева	25.071	15.092	60,59
60 Gurgench	Баймурат Бабаев	25.370	17.835	70,54
61 Bossan	Энеджан Аманязова	24.300	15.066	62,00
62 S. Rozmetov	Какамаммет Непесов	24.447	12.700	52,10
63 Nowbahar	Ениш Хайытджанов	24.889	13.700	55,22
64 S. A. Niyazov	Огулшад Дурдымедова	25.525	14.574	57,19
65 S. Turkmenbasy	Аманмурат Машалаев	25.611	14.857	58,06
66 Aybowur	Нургелди Мередов	25.030	14.819	59,41
67 Sarygamysh	Довран Артыков	26.103	13.592	52,08
68 Ruhubelent	Расул Садуллаев	24.404	13.275	54,56
69 Dashoguz	Сердар Гайыпов	25.701	15.214	59,38
70 Shabat	Аразмырат Хангелдиев	25.347	15.727	62,42
71 Danew	Лачын Хайдарова	25.310	14.452	57,49
72 Asuda	Аллаяр Омаров	25.866	13.269	51,51
73 Hojagala	Мердан Досмедов	26.234	16.269	62,16
74 Amyderya	Сердар Юмитов	26.323	14.730	56,21
75 Zergar	Джахан Ярова	24.699	13.338	54,48
76 Charjew	Бабамурат Джумаев	26.820	15.581	58,21
77 Farap	Гахрыман Розыев	26.185	15.317	58,72
78 Jeyhun	Захид Хасанов	25.357	13.504	53,54
79 Darganata	Бахар Сейидова	26.071	14.605	56,19
80 Turkmenabat	Атаджан Джумадурдыев	25.495	13.203	52,25
81 Lebar	Боссан Акыева	24.856	12.913	51,98
82 Amul	Зулейха Джораева	25.036	14.061	56,26
83 Sakar	Бахадур Шадыев	26.334	13.494	51,49
84 Sayat	Чемен Акыева	25.956	15.486	59,71
85 Kaarabekevul	Байрам Овлягулыев	26.359	13.717	52,22
86 Pelvert	Байрам Илов	24.669	13.343	54,17
87 Khalach	Огулнур Хайыдова	25.492	14.356	56,56
88 Seydi	Непес Чарыев	25.168	12.976	51,71
89 Astanababa	Дурдыгулы Мередов	25.566	15.616	61,49
90 Kerki	Гадам Хемраев	25.372	16.319	64,48
91 Yalkym	Тойлы Беркелиев	25.707	14.758	57,48
92 Khojambaz	Интизар Авлякулыев	25.657	15.694	61,19
93 Dowletli	Амангелди Хеззиев	24.272	12.927	53,40
94 Koytendag	Непес Розыев	25.323	14.983	59,48
95 Garlyk	Эркин Аллакулыев	25.524	16.623	65,37
96 Magdanly	Хатыча Мустакова	24.805	16.572	67,36
97 Mary	Мердан Оразмередов	26.348	14.552	55,40
98 Shapak	Юсуп Аннаев	26.511	13.822	52,36
99 Kemine	Чары Гурбанмырадов	26.538	14.081	53,19
100 Bayramaly	Ораздурды Абдыев	27.022	15.205	56,31
101 Oguzhan	Максат Джанмырадов	26.176	14.967	57,25
102 Jemgiyet	Артык Бяшимов	23.996	14.186	59,29
103 Zarpchy	Бяшим Аннагурбанов	24.785	15.882	64,40
104 Pesanaly	Юсупгулы Эшаев	25.428	18.323	72,30
105 Turkmenistan	Акмухаммет Бекмурадов	23.902	13.394	56,11

106 Vekil	Довран Хапбаев	25.847	13.347	51,66
107 Rysgally	Джумамухамет Ширмаммедов	26.087	15.185	58,40
108 Vekilbazar	Атамырат Коссеков	25.505	13.538	53,53
109 Sakarchage	Тиркишмырат Ёмудов	25.908	13.418	51,94
110 Karayap	Сулейман Нурымов	25.485	13.043	51,22
111 Chashgyn	Атамырат Амандурдыев	24.075	13.780	57,37
112 Merw	Марал Гарагулова	25.409	14.287	56,41
113 Soltan Sanjar	Кервен Зырриев	24.635	12.859	52,25
114 Mekan	Сапармырат Чаршаков	24.730	13.646	55,25
115 Karagum	Ширин Баймырадова	26.682	15.547	58,38
116 Turkmengala	Сенем Бердиева	23.639	12.594	53,29
117 Rehnet	Оразгелди Сапаров	23.708	13.610	57,57
118 Yoloten	Али Рахмедов	26.300	15.545	59,17
119 Soltanbent	Бегенч Гурбангелдиев	25.882	13.978	54,25
120 Murgap	Айджемал Алланова	25.674	15.409	60,20
121 Ylham	Максат Бабаньязов	26.049	13.821	53,34
122 Miras	Гурбанмырат Ашыров	26.372	17.946	68,42
123 Tagtabazar	Арслан Хайыдов	24.499	14.280	58,54
124 Pendi	Арслан Чарыев	24.633	12.841	52,48
125 Serhetabat	Алламырат Гурбанмырадов	24.187	14.804	61,35

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ

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

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

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

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

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

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

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

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

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