



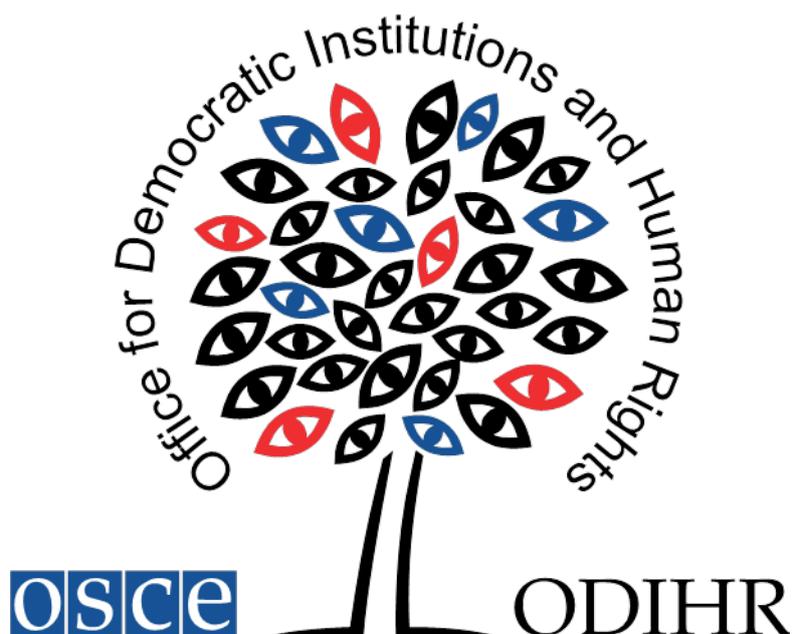
Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

ТУРКМЕНИСТАН

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

15 декабря 2013 г.

Миссия ОБСЕ/БДИПЧ по оценке проведения выборов
Заключительный отчет



Варшава
4 марта 2014 г.

НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД

СОДЕРЖАНИЕ

I. РЕЗЮМЕ.....	1
II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ.....	3
III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	3
IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА.....	5
V. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА.....	5
A. ПРАВО ГОЛОСОВАТЬ.....	7
B. ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ.....	8
VI. ОРГАНЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ.....	8
VII. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	11
VIII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ.....	12
IX. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ.....	14
X. ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ.....	15
XI. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	16
A. СИТУАЦИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	16
B. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА.....	17
C. ОСВЕЩЕНИЕ ВЫБОРОВ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ.....	18
XII. ЖАЛОБЫ И АППЕЛЯЦИИ.....	19
XIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ.....	20
XIV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ.....	21
A. ГОЛОСОВАНИЕ.....	21
B. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ, ПОДВЕДЕНИЕ И ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ.....	22
XV. РЕКОМЕНДАЦИИ.....	22
A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	22
B. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	24
ПРИЛОЖЕНИЕ: ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	27
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ/БДИПЧ.....	31

ТУРКМЕНИСТАН
ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
15 декабря 2013 г.

Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке проведения выборов¹

I. РЕЗЮМЕ

После получения приглашения Министерства иностранных дел Туркменистана, и основываясь на рекомендациях Миссии по оценке потребностей, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) разместило Миссию по оценке проведения выборов (МОВ) для наблюдения за парламентскими выборами, проходившими 15 декабря 2013 г.

Выборы проходили в строго контролируемой политической среде, характеризующейся неуважением к основным свободам, которые являются главными для демократических выборов. В то время как существование второй политической партии создало вид политического разнообразия, оно не предоставило избирателям настоящего выбора между политическими альтернативами. Отсутствие политического плюрализма и недостаточное разделение власти между различными ветвями власти, а также неуважение к основным свободам, способствовали выборам, которые нуждаются в значительном усовершенствовании с тем, чтобы отвечать обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам для подлинных и демократических выборов.

Туркменистан – это президентская республика, с парламентом (Меджлисом), наделенным законодательной властью и состоящим из 125 членов, избранных на пятилетний срок в одномандатных округах. Правительство, руководимое Президентом, осуществляет широкие исполнительные полномочия. Демократическая партия Туркменистана, которая доминирует в политике в течение двух последних десятилетий, руководит нынешним правительством.

Несмотря на недавние поправки, в законе остается нерассмотренным некоторое количество важных вопросов, включая положения, относящиеся к избирательным правам, прозрачности избирательного процесса, спорам, связанным с выборами, что повлияло на качество и достоверность выборов. Некоторые из этих недостатков могли бы быть исправлены путем принятия решений или руководящих указаний со стороны Центральной комиссии по выборам и референдумам (ЦИК).

Органы по проведению выборов, руководимые ЦИК, соблюдали юридические крайние сроки во время технической подготовки к выборам. Однако независимость органов по проведению выборов была подорвана из-за способа назначения членов избирательных комиссий, и чрезмерного вмешательства со стороны государственных должностных лиц и должностных лиц из органов местного управления. Прозрачность работы органов по проведению выборов была ограничена из-за отсутствия регулярных собраний, письменных решений, действенных публикаций и распространения основной информации о выборах.

В законе существуют чрезмерные ограничения прав избирателей и кандидатов. Граждане, отбывающие тюремное заключение независимо от тяжести преступления, лишены избирательных прав, в то время как граждане с непогашенной судимостью или которые не проживали в Туркменистане в течение предыдущих десяти лет, лишены права

¹ Версия настоящего отчета на английском языке является единственным официальным документом. Перевод отчета на русский язык является неофициальным.

баллотироваться. Этим ограничениям не хватает соразмерности, и они расходятся с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами.

Система регистрации избирателей является пассивной, и каждая участковая избирательная комиссия (УИК) должна подготовить свой список избирателей. Из-за отсутствия процедурных положений, УИКи применяли разные процедуры для создания списков избирателей. Это могло бы привести к множественным регистрациям, так как закон не предусматривает никакого механизма сверки списков избирателей из-за возможных неоднократных внесений в списки по разным участкам. Согласно ЦИКУ количество избирателей в национальном масштабе составило 3 043 285.

Регистрация кандидатов проходила без ограничений и все 283 кандидата, включая 66 женщин, были зарегистрированы. Однако зарегистрированные кандидаты не предложили избирателям подлинного выбора между различными политическими платформами, и вместо этого сфокусировались на своей поддержке политики Президента и его правительства.

Агитация была едва заметной и, по-видимому, она вызвала небольшой интерес среди населения. Избирательные власти и органы местной власти принимали активное участие в агитационных встречах кандидатов, размывая границу между государством и партией, что противоречит параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. Собеседники сообщили МОВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что их руководство на работе приказывало им посещать агитационные собрания, что вызывает обеспокоенность способностью избирателей отдать свои голоса, «свободные от страха перед возмездием», как того требует параграф 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Количество финансовых регламентов кампании ограничено. Отсутствие надзорного органа и какого-либо механизма по отчету о пожертвованиях на кампанию и расходах подрывает прозрачность и подотчетность финансов кампании.

Средства массовой информации строго контролируются государством. Отсутствие независимых и частных СМИ поставило под вопрос доступность для избирателей всего разнообразия точек зрения, позволяющее им сделать информированный выбор, что расходится с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Государственные СМИ выполнили свои обязательства по предоставлению бесплатного эфирного времени и печатного пространства для кандидатов, но рекламы кандидатов были похожи по содержанию, и в них отсутствовала информация, которая помогла бы избирателям определить разницу между кандидатами.

Процесс разрешения споров во время избирательной кампании являет собой примеры наложения юрисдикций между избирательными комиссиями и судами. Тем не менее, на практике это не было опробовано, поскольку во время данных выборов никаких жалоб на избирательный процесс или результаты выборов не поступало.

Согласно методологии наблюдения за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, МОВ не выполняла всеобъемлющее и систематическое наблюдение в день выборов. Однако члены миссии посетили ограниченное число избирательных участков во время досрочного голосования и в день выборов. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала несколько случаев неоднократного голосования или голосования за других людей, и некоторое количество случаев подписей в списках избирателей, кажущихся идентичными. Подсчет голосов в ограниченном количестве избирательных участков, которые посетила МОВ, в целом был результативным, хотя

процедурный порядок соблюдался не всегда. Согласно отчету, официальное количество избирателей составило 91.3%.

II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЯ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

После получения приглашения Министерства иностранных дел Туркменистана для наблюдения за выборами, и основываясь на рекомендациях Миссии по оценке потребностей, которая работала с 20 по 23 августа, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) разместило Миссию по оценке проведения этих выборов (МОВ).

Посол Александр Кельчевский руководил МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, которая включала 15 экспертов из 14 государств-участников ОБСЕ. МОВ разместилась в Ашхабаде, и ее группы были также размещены в Балканском, Дашогузском и Марыйском регионах. Избирательный процесс оценивался исходя из его соответствия обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам для демократических выборов, а также национальному законодательству. В соответствии с методологией ОБСЕ/БДИПЧ, МОВ не наблюдала за процессами дня выборов систематическим или всеобъемлющим образом. Однако члены миссии посетили ограниченное число избирательных участков.

МОВ ОБСЕ/БДИПЧ хочет поблагодарить власти Туркменистана за приглашение для наблюдения за этими выборами, Министерство иностранных дел, Центральную Комиссию по выборам и референдумам (ЦИК) и другие власти за их помощь и сотрудничество. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ также желает выразить свою признательность Центру ОБСЕ в Ашхабаде, дипломатическим представительствам государств-участников ОБСЕ и международным организациям в стране за их поддержку и сотрудничество, оказываемые во время проведения миссии. Она также выражает свою благодарность представителям политических партий, средств массовой информации, гражданского общества и другим собеседникам за обмен мнениями.

ОБСЕ/БДИПЧ ранее размещало группы поддержки выборов во время президентских выборов в 2007 и 2012 гг., парламентских выборов в 2008 г. и местных выборов в 2010 г. По этим случаям ОБСЕ/БДИПЧ не издавало никаких публичных отчетов, но поддерживало Центр ОБСЕ в Ашхабаде в подготовке его отчетов, связанных с выборами. Кроме того, в 2008 и 2012 гг. ОБСЕ/БДИПЧ опубликовывало правовые оценки избирательного законодательства.²

III. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Туркменистан – это президентская республика, с парламентом (Меджлисом), наделенным законодательной властью и состоящим из 125 членов. Хотя в Конституции закреплен принцип разделения власти между исполнительной, законодательной и судебной властями, Президенту даны расширенные полномочия, включая формирование и руководство Кабинетом Министров и Советом национальной безопасности, назначение и увольнение руководителей (*хякимов*) регионов, городов и округов, всех судей Верховного суда и других судов, а также 15 членов ЦИК.

Конституция дает ограниченную власть парламенту, включая право инициировать законы, обсуждать с целью утверждения программу работы Кабинета Министров и направлять запросы

² Все предыдущие отчеты ОБСЕ/БДИПЧ по Туркменистану см. на:
<http://www.osce.org/odihr/elections/turkmenistan>

в Кабинет Министров и другие государственные органы. Однако парламент собирается только два раза в год, и собеседники сообщили МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что парламент не в полной мере осуществляет свои права.

Парламентские выборы 15 декабря 2013 г. были первыми после принятия Закона о политических партиях 2012 г., который предоставил возможность создавать новые политические партии. Демократическая партия Туркменистана (ДПТ), доминирующая в национальной политике в течение последних двух десятилетий, руководит настоящим правительством.³

21 августа 2012 г., в ответ на призыв Президента об образовании многопартийной системы, Союз промышленников и предпринимателей начал образование Партии промышленников и предпринимателей (ППП).⁴ Цель, сформулированная партией, заключается в выполнении программы правительства, направленной на усиление частного сектора страны. Во время дополнительных выборов в июне 2013 г. на вакантные места в парламенте, председатель ППП победил в выборах и стал первым и единственным членом ППП в уходящем парламенте.

Общественные объединения также стали заметным отличительным признаком избранной политики. Они включают профсоюзы, Союз женщин и Союз молодежи.⁵ Несмотря на то, что эти организации зарегистрированы в качестве общественных организаций, им недостает реальной независимости от государства. Собеседники МОВ ОБСЕ/БДИПЧ из этих организаций не смогли назвать количество своих членов в уходящем парламенте. Согласно внешним источникам, представительство женщин в уходящем парламенте составляло 17%.⁶

17 августа 2013 г. на конгрессе ДПТ Президент Гурбангулы Бердымухамедов приостановил свое членство и руководство партией на время своего президентства. Он призвал и других членов партии, занимающих посты в правительстве, также приостановить свое членство. Средства массовой информации доложили, что около 190 государственных и правительственных должностных лиц приостановили свое членство в партии в преддверии выборов.

Туркменистан является стороной более 120 международных конвенций и соглашений, которые включают основные международные инструменты в области прав человека.⁷ В своем недавнем всемирном периодическом обзоре, Организация Объединенных Наций одобрила Туркменистан за присоединение к нескольким международным инструментам и работу по приведению законодательства в соответствие с обязанностями по договорам. Однако ООН выдвинула на первый план несколько ключевых рекомендаций, включая срочную необходимость реформирования законодательства с тем, чтобы гарантировать полное использование прав в области свободы выражения, свободы собраний и свободы объединений.⁸

³ До августа 2012 г. единственной зарегистрированной политической партией в стране была ДПТ, насчитывающая 186 000 членов.

⁴ ППП насчитывает около 3 000 членов.

⁵ Членами профсоюзов являются 1 130 000 человек; Союза женщин – 700 000 человек и Союза молодежи - 1 000 000 человек.

⁶ Межпарламентский союз, «Женщины в национальных парламентах», положение на 1 декабря 2013 г., см. на: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

⁷ Совсем недавно Туркменистан присоединился к Конвенции ООН о правах инвалидов (в 2008 г.) и ее Факультативному протоколу (в 2010 г.).

⁸ Рабочая группа Совета по правам человека на Шестнадцатой сессии Универсального периодического обзора (УПО), Женева, 22 апреля – 3 мая 2013 г., http://www.uprinfo.org/IMG/pdf/a_hrc_wg.6_16_tkm_1_turkmenistan_e.pdf.

Власти, встречавшиеся с МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, подчеркнули важность проведения конкурентных выборов, как части обязательств страны в области демократических ценностей и в контексте «пошагового» подхода к соответствию международным обязательствам. В то время как существование второй политической партии создает видимость политического разнообразия, оно не обеспечивает избирателей подлинным выбором между политическими альтернативами. Отсутствие истинного политического плюрализма и недостаточное разделение власти между различными ветвями власти, наряду с ощутимым неуважением к основным свободам не способствуют проведению выборов в духе обязательств ОБСЕ и других международных стандартов.

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Для парламентских выборов страна поделена на 125 одномандатных округов, каждый из которых выбирает одного депутата на пятилетний срок в рамках мажоритарной избирательной системы. Кандидаты, получившие более половины голосов избирателей, участвующих в выборах, считаются избранными. Если никто из кандидатов не набирает абсолютного большинства голосов, между двумя лидирующими кандидатами в течение двух недель проводится второй тур. Для участия избирателей не существует требования порога явки для признания выборов действительными, что считается хорошей практикой, так как она не приводит к возможному циклу несостоявшихся выборов.

125 округов формируются «с приблизительно одинаковым количеством избирателей», по меньшей мере, за 60 дней до дня выборов. Закон не предписывает никакого иного критерия для их формирования. Для этих выборов количество зарегистрированных избирателей на избирательный округ значительно варьировалось; иногда в некоторых случаях до 73%.⁹ Подобные отклонения подрывают принцип равенства голосов, как предписывают параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. и другие международные обязательства.¹⁰

Следует пересмотреть границы округов с целью снижения существующих отклонений в количестве зарегистрированных избирателей по округам, для того чтобы обеспечить равенство голосов.

V. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

Все выборы главным образом регулируются Конституцией 2008 г.¹¹ и Избирательным кодексом 2013 г., который систематизировал и в последующем отменил несколько отдельных законов о выборах. Избирательный кодекс был подготовлен парламентской рабочей группой,

⁹ По сравнению с национальным средним уровнем в 24 554 зарегистрированных избирателей на один округ, 8 округов варьировались более чем на 15%, и 3 – более чем на 10%. Самые большие отклонения наблюдались в округе 9, Чандыбиль - на 73%, в округе 51, Аксарай – на 24%, и в округе 125, Серхетабад – на 20%.

¹⁰ Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ предусматривает, что государства-участники ОБСЕ «гарантируют всеобщее и равное избирательное право для взрослых граждан». Параграф 21 Замечания общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека (UNHRC) 1996 г. к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) гласит, что «должен применяться принцип «один человек – один голос», и в рамках избирательной системы каждого государства, голос одного избирателя должен быть равным голосу другого избирателя».

¹¹ Конституция 1992 г. прошла через серию пересмотров, что привело к принятию новой Конституции в 2008 г. Основные поправки включали упразднение Народного совета Туркменистана (который был высшим представительным органом) и перераспределение его полномочий между Президентом и парламентом, и увеличение числа депутатов парламента с 65 до 125.

которой было поручено рассмотреть предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, единогласно принят парламентом 4 мая и вошел в силу 1 июля 2013 г. Новый Избирательный кодекс отразил несколько предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ; однако, несмотря на то, что недавнее внесение поправок к основным элементам избирательного законодательства, является не обязывающим для Туркменистана, оно не соответствует международной передовой избирательной практике, поскольку может негативно повлиять на понимание положений кодекса участниками избирательного процесса.¹² Закон о гарантиях избирательных прав с поправками 2012 г. излагает некоторые важные принципы, касающиеся выборов, такие как всеобщее, прямое и равное право выбирать путем тайного голосования, что уже закреплено в Конституции. Другое соответствующее законодательство включает Закон 2012 г. «О политических партиях», Закон «Об общественных организациях» 2003 г. (с поправками от 2009 г.) и Закон 2012 г. «О средствах массовой информации». Кроме того, президентские указы представляют собой часто используемую форму законодательства.

В целом, законодательная база, относящаяся к выборам, соответствует некоторому количеству обязательств ОБСЕ и других международных обязательств; однако ей недостает ясности, и она не может достаточно регулировать важные аспекты избирательного процесса, влияя на качество и достоверность выборов. Несмотря на усовершенствования в Избирательном кодексе, касающиеся объединения всех положений, связанных с выборами, в один правовой инструмент, и учреждении прав международных наблюдателей, множество вопросов остаются нерассмотренными. Среди них нечеткие или недостаточно подробные положения, касающиеся: разграничения округов; формирования избирательных комиссий; составления списков избирателей; проведения агитации; голосования, подсчета и объявления результатов; досрочного голосования и голосования на дому; подачи и рассмотрения споров, связанных с выборами, включая обращения, которые были поданы в день выборов; финансирования кампании; хранения, архивирования и уничтожения засекреченного материала, связанного с выборами; положений, способствующих участию женщин и национальных меньшинств в избирательном процессе; нарушений в ходе выборов и санкций; и дополнительных гарантий для прозрачности избирательного процесса, таких как опубликование результатов ЦИК, разукрупненных по уровням округов и избирательных участков.

Некоторые из этих недостатков могли бы быть исправлены ЦИКом путем принятия инструкций, решений или руководящих указаний, в качестве меры интерпретации или дополнения некоторых процедурных директив. К сожалению, органы по проведению выборов заявили, что все необходимые детали включены в Избирательный кодекс, и таким образом, оставили нижестоящим избирательным комиссиям широкое поле для интерпретации.

В законодательную базу следует внести поправки, чтобы отразить прошлые и настоящие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, и привести их в более близкое соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами для демократических выборов. Реформа может проводиться задолго до следующих выборов, в ходе представительного и прозрачного процесса.

В качестве положительного шага, Закон 2012 г. «О политических партиях» отразил несколько обязательств ОБСЕ и международных обязательств, преимущественно возможность образовывать политические партии.¹³ Новый закон, однако, оставляет место для дальнейшего

¹² См. к примеру, секцию II.2.b. Кодекса передовой практики по избирательным вопросам 2002 г. Венецианской комиссии, которая рекомендует, что «основные элементы избирательного закона [...] не должны становиться предметом поправок менее, чем за один год до проведения выборов».

¹³ См. Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ 2012 г. о Законе о политических партиях на:
<http://www.legislationline.org/topics/country/51/topic/1>.

усовершенствования, поскольку он налагает некоторые ограничения: он ограничивает членство в партии взрослых граждан, постоянно проживающих в Туркменистане; требует, чтобы партии состояли, по крайней мере, из 1 000 членов; и запрещает образование партий по этническому или религиозному признаку, или образование партий на региональной или профессиональной основе. Кроме того, все политические партии обязаны позволять представителям Министерства юстиции присутствовать на их общественных собраниях и других мероприятиях, и от них требуется приглашать соответствующих представителей избирательных комиссий на мероприятия, связанные с выдвижением кандидатов. Присутствие государственных и избирательных властей на внутренних собраниях может рассматриваться как запугивание и недопущение кандидатов и избирателей к свободному общению и выражению своих взглядов.¹⁴

Следует обсудить удаление требования позволить представителям Министерства юстиции присутствовать на собраниях и мероприятиях политических партий, а также приглашать представителей избирательных комиссий на их мероприятия, связанные с выдвижением кандидатов. Это поможет избежать чрезмерного вмешательства государственных и негосударственных участников во внутрипартийную деятельность в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами о политических объединениях.

Необходимо предпринять шаги для эффективного осуществления конституционно закрепленного принципа разделения власти между тремя ветвями власти. Должен быть сделан обзор настоящей законодательной базы для свободы собраний, выражения и объединений, чтобы привести национальное законодательство в соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами. Консультации о настоящем законодательстве и необходимые поправки должны быть проведены путем гласного процесса с участием всех сторон.

А. ПРАВО ГОЛОСОВАТЬ

Конституция и Избирательный кодекс наделяют правом голоса граждан, которые достигли 18-летнего возраста на день выборов, кроме тех, кто признан частично или полностью лишенным права голоса решением суда, а также тех, кто отбывает срок заключения, независимо от продолжительности заключения, тяжести преступления или любых индивидуальных обстоятельств. Данное всеобщее отрицание избирательных прав всех лиц, находящихся в

¹⁴ Параграф 62, Руководящие документы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии об инструкциях для политических партий, рекомендует, чтобы «внутренние функции политических партий должны, в общем, быть свободны от вмешательства государства». Параграф 7.7 Копенгагенского документа 1990 г. гласит, что «государства-участники ОБСЕ гарантируют, что закон и работа по общественной политике позволяют проводить политические кампании в справедливой и свободной атмосфере, в которой никакое административное действие, насилие или запугивание не запрещает кандидатам свободно демонстрировать свои мнения и квалификацию, или не запрещает избирателям узнавать или обсуждать их, или отдавать свои голоса способом, свободным от страха или возмездия». Статья 19.2(g) Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества независимых государств от 2002 г. поручает государствам «содействовать формированию политических партий и их свободной правовой деятельности... чтобы гарантировать, что закон и государственная политика предусматривают разделение между партией и государством, проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и справедливости, которая позволяет партиям и кандидатам свободно выражать свои взгляды и оценки, избирательные программы (платформы), и позволять избирателям знакомиться с ними, обсуждать их и голосовать за или против них свободно, не боясь взыскания или какого бы то ни было наказания».

заклучении, не соразмерно и идет вразрез с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами.¹⁵

Ограничение избирательных прав из-за осуждения в уголовном порядке должно быть пересмотрено с тем, чтобы гарантировать уважение принципа соразмерности между правонарушением и санкцией.

В. ПРАВО БАЛЛОТИРОВАТЬСЯ

Правом баллотироваться в качестве кандидата на парламентские выборы наделен каждый подходящий кандидат, который достиг, по меньшей мере, 25-летнего возраста на день выборов и постоянно проживает в стране в течение десяти лет, предшествующих выборам. Гражданин с непогашенной судимостью, или который не был помилован, не является подходящим для баллотирования. Такие требования налагают необоснованные ограничения на право быть избранным и противоречат обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам.¹⁶

Чрезмерные ограничения на право выдвигаться в парламент должны быть удалены из законодательной базы. Требование, чтобы кандидаты постоянно проживали в стране в течение десяти лет, предшествующим парламентским выборам, должно быть снято. Положение о лишении прав кандидатов граждан, находящихся в заключении, независимо от тяжести преступления, следует удалить из закона.

VI. ОРГАНЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ

Выборы организовывались ЦИК и подчиненными нижестоящими комиссиями: 6 региональных избирательных комиссий (РИК), включая город Ашхабад, 74 местных избирательных комиссий (МИК),¹⁷ 125 окружных избирательных комиссий (ОИК) – по одной в каждом избирательном округе и 2 446 участковых избирательных комиссий (УИК), включая 33 участковые избирательные комиссии, созданные в дипломатических представительствах Туркменистана в 26 странах.

ЦИК состоит из 15 членов, назначенных Президентом на пятилетний срок; он же утверждает штат секретариата ЦИК. Пятеро членов настоящего ЦИК являются женщинами. Члены нижестоящих комиссий назначаются вышестоящей комиссией. 9-15 членов РИК и 11-15 членов МИК также назначаются на пятилетние сроки. 9-11 членов ОИК назначаются, по

¹⁵ Параграф 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. гласит, что государства-участники «гарантируют всеобщие и равные избирательные права для взрослых граждан», в то время как параграф 24 предусматривает, что ограничения на права и свободы должны быть «строго соразмерны цели закона». Параграф 14 Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека (UNHRC) 1996 г. № 25 к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) констатирует, что причины лишения избирательных прав должны быть «объективными и обоснованными». Кроме того, несмотря на то, что Туркменистан не является членом Совета Европы, решения Европейского суда по правам человека предусматривают, что ограничения избирательных прав заключенных могут быть применены только в случае, если заключенный был осужден за преступление столь серьезное, что утрата права голосовать является соразмерным наказанием. См. *Hirst v. United Kingdom* (2005) and *Frodl v. Austria* (2010).

¹⁶ См. Параграфы 7.3 и 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. (упомянутые выше) и параграф 15 Замечаний общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека (UNHRC) 1996 г. к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), который гласит, что «любые ограничения права выдвигаться ... должны обосновываться объективными и справедливыми критериями. Лица, имеющие право участвовать в выборах, не должны исключаться из-за необоснованных или дискриминационных требований».

¹⁷ Роль МИКов во время парламентских выборов кажется излишней.

меньшей мере, за 60 дней до дня выборов, а 5-11 членов УИК назначаются, по меньшей мере, за 40 дней до дня выборов.¹⁸

РИКи в основном выполняют административные и организационные задачи в поддержку ОИКов, обобщают результаты голосования в каждом регионе (и в г. Ашхабаде), и представляют протоколы результатов ОИК в ЦИК. ОИКи обладают широким спектром обязанностей, включая регистрацию кандидатов, организацию агитационных собраний для соперников по выборам и установление результатов в избирательном округе. Роль МИКов во время парламентских выборов ограничивается созданием УИКов и предоставлением оперативной поддержки. И наконец, УИКи несут ответственность за проведение процедур в день выборов на избирательных участках, а также составление списков избирателей.

Критерии для выдвижения членов комиссий в Избирательном кодексе не уточнены. По-видимому, члены комиссии являлись *де факто* представителями местной исполнительной власти и государственных учреждений. Большинство председателей избирательных комиссий, встречавшихся с МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, заявляли, что их назначила ДПТ. Члены УИК, в основном, были работниками организации, где располагалась УИК, их должности в УИКе отражали иерархию того же учреждения, а глава учреждения был главой УИК. Это может влиять на деятельность УИК, так как члены комиссии могут потенциально столкнуться с конфликтом интересов.

В Избирательный кодекс можно было бы внести поправки, с целью уточнения назначения избирательных комиссий с учетом профессиональных или политических критериев. Закон может гарантировать, что назначение членов комиссий гендерно сбалансировано, и что члены комиссий руководствуются принципами прозрачности, профессионализма и беспристрастности.

Избирательный кодекс предусматривает, что избирательные комиссии являются независимыми от государственной власти и местных органов самоуправления. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ сумела встретиться с некоторым количеством РИК, МИК и УИК, и почти на всех встречах ее сопровождали государственные чиновники.¹⁹ Во время встреч ответы членов комиссий временами контролировались должностными лицами, которые делали записи или отвечали вместо них, таким образом создавая эффект запугивания. Все комиссии среднего уровня, встретившиеся с МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, располагались в зданиях местных администраций. На практике, между органами по проведению выборов и государственной и местной администрацией не было отличия, что ставит под вопрос независимость органов по проведению выборов.

Для того чтобы обеспечить независимость избирательных комиссий от государства, следует разработать и внедрить меры безопасности. Государственные и местные чиновники должны воздерживаться от вмешательства в независимую работу органов по проведению выборов.

Согласно Избирательному кодексу, собрания комиссий должны быть публичными. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ во время ее пребывания в стране не была извещена ни об одном собрании ни одной комиссии. По-видимому, большинство комиссий встречалось неофициально и по нерегламентированному графику.

¹⁸ Составы нижестоящих избирательных комиссий варьируются из-за размера соответствующих районов, округов и участков.

¹⁹ Статья 6.5 Избирательного кодекса предусматривает, что «международные наблюдатели осуществляют свою деятельность самостоятельно и независимо»

ЦИК сообщил МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что он провел четыре заседания по подготовке к выборам,²⁰ что во время этих собраний не было принято официальных решений, и что он не планировал календарь выборных мероприятий.²¹ Согласно информации, опубликованной в официальной газете *«Нейтральный Туркменистан»*, ЦИК обсуждал на своих заседаниях различные аспекты органов по подготовке и проведению выборов, включая календарь мероприятий на 25 сентября.²² ЦИК заявил, что основа для организации выборов базируется исключительно на Избирательном кодексе и Конституции и, как таковой, не издавал инструкций или распоряжений, чтобы прояснить несколько нечетких положений Избирательного кодекса (см. *Законодательная база*).²³

Там, где уместно, ЦИК должен дополнять положения Избирательного кодекса инструкциями и руководством для нижестоящих комиссий по процедурным вопросам для обеспечения их единого применения по всей стране.

МОВ ОБСЕ/БДИПЧ не смогла получить доступ к соответствующей информации и документам о деятельности и решениям избирательных комиссий, препятствующих полному наблюдению за этими выборами, и ставящих под вопрос параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.²⁴ ЦИК предоставлял миссии ограниченную или неполную информацию. Иногда нижестоящие комиссии отвечали отказом на просьбы о доступе к документам. Несмотря на то, что ограниченная деятельность ЦИК освещалась в нескольких статьях *«Нейтральным Туркменистаном»*, соответствующая информация о выборах не была легкодоступной в центральном офисе.²⁵ Хотя этого и не требовалось по закону, ЦИК организовал публикацию ограниченного количества материалов на русском языке.²⁶

Для содействия прозрачности и подотчетности, все резолюции, инструкции, решения, протоколы и другие нормативные акты избирательных комиссий могли бы быть легкодоступными и своевременно представляться общественности. ЦИК должен продумать вопрос о создании вебсайта для этой цели.

Все предельные сроки выборов соблюдались органами по проведению выборов. Комиссии, которые посетила МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, были хорошо обустроены, и имели в распоряжении все

²⁰ Эти заседания проводились 22 августа, 25 сентября, 11 октября и 22 ноября.

²¹ Статья 25.2 Избирательного кодекса гласит, что «Решения Центральной избирательной комиссии доводятся до сведения населения через средства массовой информации».

²² Согласно газетному отчету, во время своих четырех заседаний ЦИК обсуждал назначения ОИКов и УИКов за пределами страны и одобрил образец избирательных бюллетеней, график обучения членов комиссий и наблюдателей, и публичную информацию о кандидатах.

²³ Статья 26.4 Избирательного кодекса предусматривает, что ЦИК должен «давать разъяснения и издает инструкции по вопросам подготовки и проведения выборов».

²⁴ Статья 6.7.(2) Избирательного кодекса предусматривает, что наблюдатели имеют право «наблюдать за ходом подготовки и проведения выборов и референдума, соблюдением законодательства о выборах и референдумах». Параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ констатирует, что «государства-участники считают, что участие наблюдателей, как иностранных, так и местных, может улучшить избирательный процесс...».

²⁵ Параграф 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г. предусматривает, что «законодательство, принятое в конце публичной процедуры, и положения будут опубликованы, что станет условием их применимости. Эти тексты станут доступны для каждого».

²⁶ ЦИК сообщил МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что он опубликовал Избирательный кодекс на русском языке, а также некоторые статьи из Избирательного кодекса в государственной газете *«Нейтральный Туркменистан»*, наряду с биографиями кандидатов, номерами, названиями, центрами и границами ОИКов. Статья 70.2 Избирательного кодекса гласит, что бюллетени «могут быть напечатаны на другом языке, используемом большинством избирателей избирательного участка» после принятия решения соответствующей избирательной комиссии.

материалы. ЦИК и Программа развития ООН (ПРООН) организовали обучение членов комиссий всех уровней, а также изготовили и распространили руководство для ОИК и УИК. Члены комиссий, которые встречались с МОВ ОБСЕ/БДИПЧ были похожи, в общем, осведомлены о своих обязанностях, хотя на уровне УИК и в меньшей мере, а некоторые заявили, что вообще не получили обучения (см. *День выборов*).

Согласно закону, избирательные участки были сформированы, по меньшей мере, за 45 дней до дня выборов, каждый из них обслуживал максимально 2 000 избирателей. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ не осведомлена о дополнительных критериях, используемых для разграничения участков. Избирательный кодекс позволяет одному участку быть частью двух округов, и в этом случае соответствующая УИК должна организовать две предвыборные борьбы, но он не уточняет процедуры для такого случая.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Система регистрации избирателей является пассивной, а списки избирателей периодически обновляются в преддверии каждых выборов. Каждая УИК должна подготовить свой список избирателей, основанный на данных, предоставленных органами местной исполнительной власти и местного самоуправления. Список должен включать граждан, достигших 18 лет ко дню выборов, которые постоянно или в течение трех месяцев, предшествующих дню выборов, проживают на территории участка. Члены УИК или нанятый штат проверяют и исправляют эти данные путем посещения на дому. УИКи должны подготовить обновленные списки для общественности, по крайней мере, за 15 дней до дня выборов. Граждане могут подавать апелляцию в связи с не включением или неправильными данными в списках. Для воинских подразделений, центров предварительного содержания под стражей, санаториев и других учреждений здравоохранения должны быть составлены специальные списки избирателей.

Избиратели также могут быть добавлены в дополнительный список избирателей в день выборов при предъявлении ими документа, удостоверяющего личность и доказывающего их местожительство на участке. Хотя и не обязывающая для Туркменистана, регистрация избирателей в день выборов не соответствует международной положительной практике и может привести к множественным регистрациям избирателей.²⁷

В соответствии с положительной практикой, можно было бы рассмотреть вопрос устранения возможности для избирателей регистрироваться в день выборов, чтобы избежать возможности множественной регистрации. Для закрытия списков избирателей мог бы быть введен юридический крайний срок, с внесением дополнительных записей, разрешенных только в соответствии с четко предписанными правовыми требованиями.

МОВ ОБСЕ/БДИПЧ не была проинформирована о каких-либо подробных инструкциях, касающихся процедур регистрации избирателей, которые обрисованы только в общих чертах в Избирательном кодексе. Закон не предусматривает никакого механизма для проверки избирательных списков на предмет множественных записей по разным участкам.

Члены большинства УИКов, которых посетила МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, заявили, что они получили первоначальные данные избирателей от государственных жилищно-эксплуатационных служб

²⁷ См., к примеру, раздел 1.2.iv Кодекса передовой практики по избирательным вопросам Венецианской комиссии 2002 г., который рекомендует, чтобы «избирательным участкам не разрешалось регистрировать избирателей в день выборов».

или местных советов. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ посетила один УИК, который составил список безо всяких первоначальных данных, собрав паспортную информацию только путем обхода по домам.

УИКи придерживались различных процедур для обновления списков в ходе обхода по домам.²⁸ Некоторые из собеседников МОВ ОБСЕ/БДИПЧ констатировали, что они не проводили сверку по домам, или что местная администрация утверждает списки после обходов УИК по домам.

Отсутствие ясных инструкций для составления избирательных списков, различная практика УИКов и отсутствие перекрестного контроля данных между участками может привести к множественной регистрации.

Следовало бы продумать разработку надежной и эффективной системы регистрации избирателей, возможно путем создания постоянного централизованного реестра избирателей. Система регистрации избирателей может, как минимум, пересматриваться и обновляться, чтобы дать возможность определить множественные записи и удалить их из системы. Процедуры регистрации избирателей должны быть подробными и последовательно выполняться.

По просьбе МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, которая посетила УИК, списки избирателей были представлены сведению общественности в помещении УИК, но, по сообщениям, никто из избирателей не проверял их. В нескольких посещенных избирательных участках информация об именах и датах рождения была неполной. Согласно ЦИКУ количество избирателей в национальном масштабе составило 3 043 285.²⁹

Для усиления прозрачности, списки избирателей должны быть вывешены для всеобщего ознакомления на избирательных участках с целью проверки избирателями, при гарантии, что персональные данные избирателей защищены.

VIII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Политические партии, общественные объединения и группы граждан имеют право выдвигать кандидатов. Период выдвижения равен от 30 до 60 дней до дня выборов.

Политические партии и общественные объединения имеют право выдвигать кандидатов на совместных собраниях. Выдвижение группами граждан требует присутствия, по меньшей мере, 200 избирателей, зарегистрированных в соответствующем округе, и решения, поддержанного большинством присутствующих лиц. Гражданин может участвовать только в одном собрании, а группа граждан может выдвигать только одного кандидата на округ. Граждане, посещающие подобные собрания, должны заполнить и подписать регистрационную форму, включающую имя, дату рождения и место проживания. Зарегистрированные политические партии и общественные организации освобождены от этого требования, при условии, что они подают партийные регистрационные документы, в соответствии с законом. Никаких условий

²⁸ Например, некоторые удалили из списка неправомочных избирателей, в то время, как другие просто сделали пометку в списке.

²⁹ Во время президентских выборов 2012 г. количество избирателей составило 2 839 889. Государственный комитет по статистике сообщил МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что население страны составляет около шести миллионов. Перепись населения проходила в начале 2013 г. и ожидается, что ее результаты будут опубликованы в 2014 г.

касательно гендерного представительства кандидатов или избранных членов парламента не существует.³⁰

Можно было бы обдумать введение временных специальных законодательных мер для содействия политическому участию женщин. Политические партии могли бы обсудить выдвижение минимального количества кандидатов каждого пола.

Согласно Избирательному кодексу, органы, выдвигающие кандидатов, должны приглашать представителя избирательной комиссии на свои собрания по выдвижению кандидатов. Затем решение зарегистрировать кандидата принимается ОИК, основываясь на протоколе собрания, на котором произошло выдвижение кандидата (вместе со списком лиц на выдвижение от групп граждан), и заявлении выдвинутого кандидата о согласии баллотироваться. Процедуры регистрации временами были непоследовательными. Согласно собеседникам МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, некоторых кандидатов просили дополнительно представить их биографические данные, рекомендации с их рабочего места и семейную генеалогию. Все выдвинутые кандидаты были зарегистрированы.

Требование, чтобы выдвижение кандидата происходило перед членами избирательной комиссии, могло бы быть пересмотрено, поскольку граждане могут истолковать свое появление и провозглашение своей поддержки независимого или оппозиционного кандидата перед должностным лицом как запугивание. Можно продумать поправки в Избирательный кодекс, чтобы обеспечить альтернативные методы выдвижения путем сбора подписей или предоставления умеренного денежного депозита.

Ограничение, касающееся того, что граждане могут поддерживать только одного кандидата могло бы быть пересмотрено. Процесс стал бы более открытым и с участием всех сторон, если бы граждане могли подписаться за поддержку такого количества кандидатов, какое они выбрали.

В то время как органы по выдвижению имеют право выдвигать одного кандидата в каждом из 125 избирательных округов, ДПТ выдвинуло 99 кандидатов, СПП выдвинул 21 кандидата, профсоюзы выдвинули 89 кандидатов, Союз женщин – 37 кандидатов, а Союз молодежи – 22 кандидата. Пятнадцать кандидатов были выдвинуты группами граждан. Собеседники МОВ ОБСЕ/БДИПЧ из ДПТ и Союза молодежи объяснили, что они не выставляли кандидатов в каждом избирательном округе, несмотря на большое количество их членов, поскольку подходящих кандидатов, которые выразили бы интерес к выдвижению, не было. Большинство избирательных округов имело по 2 кандидата, 31 округ имел по 3 кандидата, а 2 округа имели по 4 кандидата.

Официальные биографии кандидатов были опубликованы в официальной газете «Нейтральный Туркменистан», но около 30% биографий, информации о членстве в партии и союзе, а также о том, какая организация выдвинула их, не были представлены общественности.³¹ Ограниченное число кандидатов сообщило МОВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что они являлись членами более одного выдвигающего органа. Кандидаты, с которыми МОВ встретились, не смогли предоставить информацию о дате своей регистрации.

³⁰ Параграф 23 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 г. обязывает государств-участников, чтобы «равенство между мужчинами и женщинами стало неотъемлемой частью нашей политики».

³¹ Биографии кандидатов были опубликованы между 27 ноября и 3 декабря 2013 г.

В то время как процесс регистрации проходил без ограничений, выдвижение 283 кандидатов, включая 66 женщин, не предложило избирателям подлинного выбора между различными политическими альтернативами (см. *Избирательная кампания*).

IX. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Предвыборная агитация была приглушенной, едва приметной и, по-видимому, вызвала незначительный общественный интерес. Несколько собеседников МОВ ОБСЕ/БДИПЧ не были осведомлены о том, что проходят выборы.

Избирательный кодекс предусматривает равные условия для всех кандидатов для участия в предвыборной кампании. Агитационные мероприятия, которые, в основном, состояли из встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями, были организованы или самими сотрудниками избирательных комиссий, или совместно с представителями местной администрации. Некоторое количество агитационных мероприятий было организовано в школах и других общественных зданиях, их посетили школьники, учителя и другие госслужащие. Участники встреч подтвердили МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что их руководство приказало им посещать эти собрания. Подобная практика вызывает беспокойство о способности избирателей отдать свои голоса, «свободные от страха перед возмездием», как того требует параграф 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.³² Несмотря на то, что закон разрешает кандидатам самостоятельно организовывать мероприятия, ни один из кандидатов, встретившихся с МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, не использовал это правовое условие. Агитационные собрания были организованы в форме индивидуальных встреч или совместных встреч между кандидатами.³³ В некоторых случаях эти собрания вели сотрудники избирательных комиссий. Формат этих собраний был схожим по всей стране. Доверенные лица кандидатов, в некоторых случаях занимающие государственные посты, знакомили с кандидатами, представляя их биографии и достижения, и давали слово кандидатам, которые выступали со своими программами. Независимо от принадлежности к партии, о чем кандидаты не упоминали, платформы кандидатов содержали мало информации об их будущих программах, но последовательно включали риторику, подчеркивая важность продолжения политики Президента. Небольшие вариации в программах относились к вопросам здоровья, образования, продвижения туркменских традиций или другим социальным вопросам, которые были связаны скорее с профессиями кандидатов, нежели с истинными политическими альтернативами. На некоторых встречах вопросы кандидатам задавали и отвечали скорее сами сотрудники органов по проведению выборов или представители местной администрации, чем сами кандидаты. Кроме того, в большинстве случаев агитационные офисы кандидатов располагались в зданиях государственных учреждений. Активная роль лиц, ответственных за организацию и проведение выборов, и представителей местной власти в работе кампании размывала границу между государством и правящей партией, вопреки параграфу 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.³⁴

³² Согласно параграфу 7.7 Копенгагенского документа 1990 г., «государства-участники ОБСЕ гарантируют, что закон и работа по общественной политике позволяют проводить политические кампании в справедливой и свободной атмосфере, в которой никакое административное действие, насилие или запугивание не запрещает кандидатам свободно выражать свои мнения и квалификацию, или не запрещает избирателям узнавать или обсуждать их, или отдавать свои голоса способом, свободным от страха перед возмездием».

³³ В нескольких избирательных округах, агитационные собрания завершились в первой декаде декабря.

³⁴ Параграф 5.4 Копенгагенского документа 1990 г. предписывает государствам-участникам обеспечить «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут объединены с государством».

Для того чтобы гарантировать четкое разделение между государством и политическими партиями, лица, ответственные за организацию и проведение выборов, и представители местного управления не должны играть активную роль в агитационных мероприятиях. Кроме того, рекомендуется, чтобы офисы партий и кандидатов не находились в зданиях, принадлежащих государству и местной администрации.

Единственными заметными материалами кампании были официальные плакаты, содержащие фотографии и краткие биографические данные кандидатов, в основном размещенные в офисах избирательных комиссий. Биографии почти 200 кандидатов не включали информацию о структуре, официально выдвинувшей их. Это, вкуче с фактом, что плакаты были одинаковыми для всех кандидатов, в некоторых случаях делало невозможным определить, какую партию, общественную организацию или группу граждан они представляли. Кроме этих плакатов не использовались никакие другие агитационные печатные материалы.

Избирательный кодекс предусматривает бесплатное эфирное время для кандидатов, которое было использовано для кратких выступлений и, в основном, посвящено восхвалению Президента и развитию Туркменистана под его руководством, и обещанию их поддержки его политики. Кандидаты не участвовали в дебатах ни по телевизору, ни во время встреч с избирателями. Несколько собеседников МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, включая кандидатов, сказали, что они не видят необходимости участвовать в дебатах, так как между кандидатами нет несогласия, и все они продолжают выполнять политику президента «Всё для народа».

Могли бы быть предприняты шаги для гарантирования того, что избиратели смогут сделать информированный выбор путем полного доступа к информации о кандидатах и их программах, включая разнообразную агитационную деятельность.

X. ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ

Несмотря на то, что Избирательный кодекс гласит, что все расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов покрываются за счет государства, положения, регулирующие финансирование агитационной кампании, ограничены. Избирательный кодекс предусматривает, что ревизионная группа, созданная при ЦИКе, и несущая ответственность за проверку финансовых отчетов избирательных комиссий, может запрашивать соответствующие материалы от кандидатов, а также применять санкции к кандидатам, отдельным лицам или юридическим лицам в случае нарушений, связанных с финансированием выборов. Детали таких нарушений точно не определены.

Закон о политических партиях предусматривает некоторые общие положения о финансировании политической партии. Закон устанавливает, что денежные и не денежные взносы разрешаются в размере, не превышающем десятикратную среднемесячную заработную плату; хотя этот предел не применяется к взносам от юридических лиц. Он в общих чертах указывает несколько запрещенных источников финансирования, включая анонимные источники, благотворительные и религиозные организации, государственные и иностранные источники. Закон также устанавливает, что общественное финансирование в виде имущественного вклада будет предоставлено путем доступа к средствам массовой информации, помещениям, находящимся в государственной собственности и путем организации мероприятий.

В целом, закон о политических партиях не делает различия между обычной деятельностью партии и агитационной деятельностью. Закон констатирует, что процедуры для компенсации

расходов на кампанию политической партии должны быть установлены избирательным законодательством, хотя это еще не принято. Там также нет положений, касающихся ограничений расходов на агитацию.

Хотя Закон «О политических партиях» и требует подачи финансовых отчетов политических партий государственным властям, и предусматривает, что расходы, связанные с их вовлечением в выборы должны быть определены отдельно, эти положения нечеткие и не выполняют задачу определения властей, несущих ответственность, или любого требования для опубликования этой информации.³⁵ Более того, несмотря на то, что он предусматривает, что некоторые аспекты, такие как форма, процедура и временные рамки, относящиеся к этим отчетам, должны быть определены другими регулирующими и правовыми актами, их еще нужно принять. Эти факторы совместно подрывают эффективность любого отчетного механизма и ограничивают прозрачность и подотчетность финансирования кампании, что противоречит международным обязательствам.³⁶

Законодательная база могла бы быть пересмотрена, чтобы ввести всеобъемлющую систему для регулирования финансирования кампании, включая своевременную отчетность о пожертвованиях на кампанию и расходах. Кроме того, рекомендуется усилить эффективный и независимый надзор за финансированием кампании.

XI. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

A. СИТУАЦИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Новостные и информационные службы в Туркменистане строго контролируются и монополизированы государством. Доступ граждан к информации о том, что происходит в их собственной стране, строго ограничен, но в некоторой степени это смягчено в силу их доступа к зарубежным спутниковым и онлайн-средствам массовой информации.

Существует шесть национальных государственных каналов телевизионного вещания, и еще один, обслуживающий столицу, а также четыре программы радиовещания.³⁷ В жилых районах имеются многочисленные спутниковые антенны, которые обеспечивают доступ к множеству - более 300 - зарубежных новостных и развлекательных каналов. Распространяется 27 газет и 25 журналов.³⁸ Государственные газеты «Туркменистан» и «Нейтральный Туркменистан» считаются основными. «Рысгал» - считается единственной частной газетой в стране, она выпускается раз в неделю, и ее владелец - Союз предпринимателей и промышленников. Недостаток плюрализма в средствах массовой информации ставит под вопрос все разнообразие

³⁵ Параграфы 198-205 Руководящих документов ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии об инструкциях для политических партий 2010 г. Рекомендуют, чтобы «государства требовали от политических партий хранить записи обо всех прямых и не денежных взносах, сделанных всем политическим партиям и кандидатам в период выборов. Такие записи должны быть предоставлены для общего обзора и должны соответствовать предварительно определенному лимиту расходов.» Кроме того, «нужно требовать от политических партий представить отчеты, раскрывающие суть соответствующей регулирующей структуры» и «Отчеты должны включать (в соответствующих случаях) как основные финансы партии, так и финансы на кампанию».

³⁶ Статья 7.3 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией от 2003 г. призывает страны «рассмотреть принятие соответствующих законодательных и административных мер [...] чтобы усилить прозрачность финансирования кандидатов для избрания на государственную службу.»

³⁷ ТВ - «Туркменистан», «Алтан Асыр», «Мирас», «Туркмен Овазы», «Яшлык», «Спорт» и «Ашхабад». Радио - «Ватан», «Мирас», «Чар тарапдан» и «Оваз».

³⁸ Согласно списку периодических изданий Почты Туркменистана для подписки на четвертый квартал 2013 г.

точек зрения, доступных для избирателей, позволяющее им сделать информированный выбор, что противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам.³⁹

Государственная компания связи «Туркментелеком» обладает монополией на услуги Интернета. Она взимает высокие ставки за предоставление Интернет-услуг на дому, их стоимость намного выше, чем может себе позволить большинство граждан.⁴⁰ Онлайн-услуги мобильных провайдеров являются более доступными, хотя данные о количестве подписчиков получить нельзя.⁴¹ Многие международные вебсайты и социальные СМИ блокируются.⁴² Представитель ОБСЕ по свободе средств массовой информации подчеркнула, что «ограничения на право свободы выражения через Интернет приемлемы только тогда, когда они находятся в соответствии с международным правом, необходимым в демократическом обществе, предписаны правом и работают на интересы общества ... [р]ешения блокировать вебсайты должны быть прозрачными и хорошо обоснованными».⁴³

Следует продумать облегчение ограничений прав на свободу выражения через Интернет и содействовать всеобщему доступу к Интернету.

В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

В конце 2012 г. Парламент принял новый закон «О средствах массовой информации», который заменил закон 1991 г. «О печати и других средствах массовой информации». Процесс возглавлял парламентский комитет по науке, образованию и культуре и был поддержан Центром ОБСЕ в Ашхабаде, наряду с Представителем ОБСЕ по свободе средств массовой информации. В целом, новый закон придает намного большее значение предотвращению нарушений свободы СМИ, нежели предоставлению мер безопасности для ее защиты. Например, закон вводит четыре новых регулирующих органа для средств массовой информации, что противоречит международным стандартам, призывающим к независимости регулирующего органа СМИ.⁴⁴ На практике, никаких новых государственных регулирующих органов не было образовано, и фактические способы регулирования остаются неясными.

³⁹ Параграф 7.8 Копенгагенского документа требует от государств-участников «гарантировать, что никакие правовые или административные барьеры не стоят на пути беспрепятственного доступа к СМИ на недискриминационной основе для всех политических группировок и лиц, желающих принять участие в избирательном процессе». Статья 19 МПГПП гласит, что “[к]аждый имеет право на свободу выражения; это право включает в себя свободу искать, получать и передавать информацию и идеи всех видов, независимо от границ, либо устным образом, либо письменным, либо печатным, в форме искусства, или через любые другие средства массовой информации по его/ее выбору».

⁴⁰ Согласно www.online.tm, стоимость «безлимитного» Интернета со скоростью 512 кб/сек составляет около 200 дол. США в месяц.

⁴¹ Отчет группы SevDec от 2012 г. оценил, что 14% населения имеет доступ к мобильному Интернету, статья «Ни здесь, ни там – цифровая хандра Туркменистана», по заказу фонда Открытого общества: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/neither-here-nor-there-20130116.pdf>

⁴² Доступ к Фейсбук был блокирован в некоторых частях страны. Кроме того, некоторые вебсайты, как-то: «Радио Свободная Европа/Радио Свобода», «Евразиянет», «Хроники Туркменистана», «Фергана Ньюс», «Хьюман Райтс Уотч», «Амнести Интернешнл» (Radio Free Europe/Radio Liberty, Eurasianet, Chronicles of Turkmenistan, Ferghana News, Human Rights Watch, Amnesty International) не были доступны на территории всей страны.

⁴³ Декларация, принятая на 14-ой Центральноазиатской конференции средств массовой информации «От традиционных до онлайн-СМИ: наилучшая практика и перспективы», 5-6 июля 2012 г. <http://www.osce.org/fom/92068>.

⁴⁴ Параграф 39 Общего комментария No. 32 МПГПП гласит: “Рекомендуется, чтобы государства-стороны, которые еще не сделали этого, образовали органы лицензирования независимых и публичных теле- и радиовещательных программ, с полномочиями проверять заявки на вещание и выдачей лицензий».

Можно было бы продумать поправки в закон, чтобы предусмотреть образование независимого регулирующего органа СМИ. Эта структура также могла бы осуществлять надзор за поведением СМИ во время выборов.

Новый закон, как и старый, разрешает образование частных средств массовой информации, но новых частных СМИ-компаний зарегистрировано не было. Собеседники из СМИ сообщили МОВ ОБСЕ/БДИПЧ об общем нежелании создавать частные СМИ из-за страха давления со стороны государственных властей.

Можно было бы обсудить создание подходящей среды для образования частных и независимых СМИ, свободных от административных и других препятствий, чтобы стимулировать осуществление свободы слова.

Избирательный кодекс предусматривает право на бесплатное эфирное время на государственном телевидении и радио, не менее одного часа в день в общем, поделенное между кандидатами на равной основе в течение хода кампании, однако он не предусматривает обязательства для СМИ объективно отчитываться. Положение о предоставлении трети бесплатного эфирного времени на «совместные дискуссии, встречи «круглого стола» и подобные мероприятия в рамках агитационной кампании» не было выполнено. Кодекс обязывает государственные печатные СМИ опубликовывать материалы, предоставленные кандидатами, бесплатно и на равной основе, что широко соблюдалось.

С. ОСВЕЩЕНИЕ ВЫБОРОВ СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Освещение кампании средствами массовой информации по всей стране было ограниченным. Выступления кандидатов по телевидению происходили на единообразный манер, на одинаковом фоне, без партийных плакатов, с тем, чтобы различать их.⁴⁵ Большая часть выступлений была посвящена поддержке Президента с немногочисленными деталями предвыборных обещаний. Единственная информация, доступная общей публике о времени выступлений кандидатов по их округу, заключалась в том, что бесплатное эфирное время для всех кандидатов предоставлялось с 19:00 до 23:00 часов.⁴⁶ Хотя ЦИК и распределил сетку вещания между тремя государственными телевизионными каналами, точный график не был представлен для сведения населения, и информации о времени выступлений конкретных кандидатов не было.

Телевизионная программа новостей «*Ватан*» иногда показывала записи съемок мероприятий, в ходе которых кандидаты встречались с избирателями, без звука или упоминания имен этих кандидатов. Союз промышленников и предпринимателей, который не регистрировал кандидатов, получил свое эфирное время на «*Алтан Асыр*», которое он использовал для рекламы своей деятельности.⁴⁷

Государственные газеты по всей стране опубликовывали статьи, информирующие читателей о различных стадиях предвыборной агитации, официальные биографии кандидатов и

⁴⁵ Не все кандидаты упоминали по телевидению какую партию или объединение они представляют, то же касалось и примерно 200 из 283 кандидатов, появившихся в государственных газетах.

⁴⁶ Эта информация была показана в нескольких редких вставках, касающихся образования избирателей, и подготовленных Государственным комитетом по теле- и радиовещанию вместе с ЦИК. Время также предусмотрено Избирательным кодексом, который был опубликован в «*Нейтральном Туркменистане*» и «*Туркменистане*» в мае 2013 г.

⁴⁷ Согласно заявлению Председателя Союза промышленников и предпринимателей МОВ ОБСЕ/БДИПЧ. МОВ не смогла подтвердить регулярность этих передач, поскольку она не осуществляла мониторинг за СМИ, однако несколько эпизодов наблюдались на канале Алтын Асыр утром, начиная с 10:00 часов.

предоставляли информацию от случая к случаю о встречах между кандидатами и избирателями. Однако освещение было ограниченным и не содержало анализа различных кандидатов и их платформ.

ХII. ЖАЛОБЫ И АППЕЛЯЦИИ

Избирательный кодекс устанавливает два основных канала для жалоб и апелляций, связанных с выборами – органы по проведению выборов и юридические органы. Истец имеет право подать жалобу в какое-либо из этих учреждений, или одновременно в оба учреждения. В целом, процесс разрешения спора, связанного с выборами, представляет примеры с перекрывающимися функциями, которые потенциально могут привести к противоречивым или непоследовательным решениям. Кроме того, решения о жалобах, принятые органами по проведению выборов или судами, не доводятся до сведения населения. Это подрывает прозрачность и подотчетность процесса и ставит под вопрос право на эффективные средства судебной защиты, оспаривая параграф 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.⁴⁸

Двойная юрисдикция судов и избирательных комиссий, касающаяся жалоб, должна быть устранена. Необходимо продумать вопрос подачи жалоб в первой инстанции в суды или в органы по проведению выборов.

Чтобы усилить прозрачность и подотчетность системы споров в избирательном процессе, письменные записи жалоб и решений судов и избирательных комиссий должны доводиться до сведения населения.

Право подать жалобу против решений избирательных комиссий и действий их сотрудников в избирательную комиссию высшего уровня дано избирателям, кандидатам и их представителям, избирательным комиссиям, а также наблюдателям и представителям СМИ без ограничений. Решения и действия государственных и местных властей, других учреждений, их сотрудников и других участников избирательного процесса, а также действия кандидатов и их представителей могут быть обжалованы в суде. Избирательный кодекс предусматривает приоритет суда в случае, если то же самое обращение было подано в избирательные комиссии.

Согласно Избирательному кодексу, жалобы во время подготовки к выборам должны быть рассмотрены в течение трех дней избирательными комиссиями и судами, в то время как этот срок может быть продлен до пяти дней, если этого требуют обстоятельства дела. В ответ на предыдущую рекомендацию ОБСЕ/БДИПЧ, было введено требование о немедленном рассмотрении жалоб, поданных в день выборов или предшествующий ему день.

Большинство собеседников МОВ ОБСЕ/БДИПЧ не выразили никакой обеспокоенности системой жалоб и апелляций. Однако большинство собеседников не смогли продемонстрировать ясное понимание процедуры и убеждали, что споры будут решены согласованным образом, в соответствии с менталитетом страны по разрешению споров.

Можно было бы уделить внимание вопросу повышения осведомленности всех участников избирательного процесса об их праве на получение правовой помощи.

⁴⁸ Параграф 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ предписывает, что «каждый имеет эффективные средства исправления административных решений, с тем, чтобы гарантировать уважение основных прав и обеспечить правовую целостность».

Верховный суд сообщил МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что закон предписывает три уровня апелляций против результатов выборов, все в Верховный суд: жалобы, опротестовывающие результаты, подаются напрямую в Верховный суд; апелляция против соответствующего решения Верховного суда подается в *Президиум*, и последующая апелляция против этого решения подается на *Пленум*.

Несмотря на то, что недостатки в настоящем процессе остаются, система решения спора, связанного с выборами, должна быть проверена на практике, поскольку во время выборов не было подано ни единой жалобы, ставящей под сомнение избирательный процесс или результаты.

ХШ. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

В соответствии с обязательствами ОБСЕ, Избирательный кодекс предусматривает наблюдение партийными сторонниками, гражданами и международными наблюдателями. Наблюдатели могут быть номинированы политическими партиями, общественными объединениями и группами граждан, все из которых зарегистрированы соответствующими УИКаи. Для настоящих выборов было аккредитовано 2 459 партийных и гражданских наблюдателей.⁴⁹ Несколько организаций наблюдателей сообщили МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что они организовали обучение для своих наблюдателей, а ПРООН также организовала учебный семинар для 20 наблюдателей. Кроме того, ЦИК напечатал 1 000 экземпляров руководства для местных наблюдателей. На практике МОВ ОБСЕ/БДИПЧ заметила, что наблюдатели в основном были представлены политическими партиями и общественными организациями, которые выдвигали кандидатов на выборы и были *de facto* партийными представителями, нежели независимыми гражданскими наблюдателями.⁵⁰

В целом ЦИК аккредитовал 91 международного наблюдателя.⁵¹ Статья 6.7 Избирательного кодекса предоставляет наблюдателям полный доступ ко всем стадиями организации и проведения выборов. Несмотря на то, что Кодекс предусматривает, что «международные наблюдатели выполняют свою работу самостоятельно и независимо», на деле наблюдателей МОВ ОБСЕ/БДИПЧ попросили, чтобы на большинство встреч их сопровождали сотрудники МИД или другие местные сотрудники во время всего периода наблюдения, включая день выборов.⁵² ЦИК также сообщил МОВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что законодательство ограничивает нахождение международных наблюдателей в местах с ограниченным доступом, включая избирательные участки на военных базах. Эти ограничения в наблюдении за выборами оспаривают параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.⁵³

Власти должны предпринять дальнейшие меры, чтобы разрешить подлинным, непартийным группам граждан наблюдение за выборами, а также способствовать

⁴⁹ Профсоюз и Союз женщин разместили 772 и 409 соответственно, а ДПТ разместила 283.

⁵⁰ Было замечено в нескольких случаях, что эти наблюдатели были аффилированы с несколькими организациями, включая органы местного управления. МОВ БДИПЧ/ОБСЕ не знает о публичных выступлениях, сделанных настоящими группами.

⁵¹ ЦИК аккредитовал 68 наблюдателей из Содружества независимых государств, 17 – из ОБСЕ/БДИПЧ и 6 из Парламентской Ассамблеи ОБСЕ.

⁵² Государственные чиновники попытались организовать места посещения избирательных участков; в тех случаях, когда МОВ ОБСЕ/БДИПЧ настаивала на выборе избирательных участков наугад, должностные лица, по-видимому, извещали сотрудников конкретных избирательных участков о грядущих посещениях.

⁵³ Параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ гласит, что «государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как зарубежных, так и местных, может улучшить избирательный процесс».

независимому наблюдению международными наблюдателями, чтобы полностью соблюдать параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

XIV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ

Согласно методологии ОБСЕ/БДИПЧ, МОВ не осуществляла всеобъемлющее и систематическое наблюдение за ходом процедур в день выборов. Однако члены миссии посетили ограниченное число избирательных участков в г. Ашхабаде, а также в Марыйском, Дашогузском и в Балканском регионах.

A. ГОЛОСОВАНИЕ

Голосование проводилось в 2 413 избирательных участках по всей стране, и в 33 избирательных участках, образованных в дипломатических организациях за рубежом. Досрочное голосование имело место в распоряжении всех зарегистрированных избирателей в течение 10 дней, предшествующих дню выборов, после законного обращения в соответствующий УИК.

В ограниченном количестве избирательных участков, которые посетила МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, план размещения способствовал беспрепятственному потоку избирателей. Очередей из избирателей, ожидающих, чтобы бросить свой бюллетень, не наблюдалось. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ заметила, что несколько избирательных участков посетили неуполномоченные лица, которые давали указания по деятельности УИК. Гражданские наблюдатели были, в основном, пассивными, в некоторых случаях они заявляли, что представляют местное управление, а в некоторых они давали указания по деятельности УИК. Однако они сообщили МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, что не наблюдали нарушений и не подавали жалоб.

В Избирательный кодекс можно было бы внести поправки, уточняющие, что только уполномоченные лица могут находиться на избирательных участках и в ОИКах во время голосования, подсчета и объявления результатов.

Почти на всех посещенных избирательных участках МОВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала несколько случаев избирателей, предъявляющих множество паспортов и взамен получающих множество бюллетеней. На посещенных избирательных участках миссия наблюдала несколько примеров подписей в избирательных списках, которые казались идентичными, и которые могли быть индикаторами голосования за других людей или множественного голосования. МОВ ОБСЕ/БДИПЧ также заметила в нескольких случаях слипшиеся пачки бюллетеней в избирательных урнах, предполагающие множественное голосование или незаконный вброс бюллетеней, и что удостоверения личности голосующих не проверялись. В Балканском регионе и Ашхабаде МОВ ОБСЕ/БДИПЧ напрямую наблюдала несколько случаев множественного голосования. На нескольких наблюдаемых участках избирателей не просили расписаться за полученные бюллетени. Если считать, что эти нарушения произошли под руководством или с молчаливой поддержкой местных сотрудников, отвечающих за организацию и проведение выборов, то это может вызывать сомнения в отчетном количестве проголосовавших.

Власти и органы по проведению выборов должны предпринять меры для улучшения целостности избирательного процесса путем предотвращения всех серьезных нарушений, в частности, голосования за других людей, множественного голосования и незаконного

вброса бюллетеней в избирательные урны. Власти должны серьезно расследовать все заявления и привлечь к ответственности тех, кто виноват в нарушении закона.

В. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ, ПОДВЕДЕНИЕ И ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Подсчет голосов в ограниченном количестве избирательных участков, которые посетила МОВ, в целом был результативным, хотя процедурный порядок соблюдался не всегда. Хотя по закону международным наблюдателям и разрешено просматривать протоколы результатов, фактически МОВ ОБСЕ/БДИПЧ была лишена этого права во всех случаях, кроме одного. В одном случае, члены УИК подписали пустой протокол, с тем, чтобы он был заполнен в ОИК.

Необходимо провести дальнейшее обучение персонала избирательных участков, с тем, чтобы они могли исполнять свои обязанности эффективно и в соответствии с законодательством.

Обработка протоколов УИК в ОИКах, которые посетила МОВ ОБСЕ/БДИПЧ, была эффективной, однако в одном случае наблюдалось изменение протокола. Протоколы с результатами не были вывешены снаружи избирательных участков, что подрывает прозрачность результатов и ограничивает возможность участников избирательного процесса подавать жалобы.

ЦИК обнародовал окончательные результаты 18 декабря. Копия протокола о результатах в национальном масштабе была предоставлена МОВ ОБСЕ/БДИПЧ. ЦИК не опубликовал и не представил результаты местных и избирательных участков. Все 125 результатов предвыборных гонок были получены в первом туре.

Прозрачность процесса могла бы быть усилена путем требования опубликовать разукрупненные по избирательному участку и округу предварительные и окончательные результаты. Результаты должны включать общее количество избирателей, их участие по каждому избирательному участку, а также номера действительных и недействительных бюллетеней, голосов, отданных за каждого кандидата и количество испорченных бюллетеней. Наблюдателям должны быть выданы копии протоколов, как то предписывается законом.

XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Следующие рекомендации, проходящие через весь текст, предлагаются на обсуждение властям, политическим партиям и гражданскому обществу в качестве мер поддержки для проведения выборов в полном соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами для демократических выборов. ОБСЕ/БДИПЧ готово помочь властям Туркменистана в дальнейшем улучшении избирательного процесса и дальнейшей реализации рекомендаций, содержащихся в настоящем отчете.

А. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Для того чтобы обеспечить независимость избирательных комиссий от государства, необходимо разработать и внедрить меры безопасности. Государственные и местные чиновники должны воздерживаться от вмешательства в независимую работу органов по проведению выборов.

2. Должны быть предприняты шаги для эффективного осуществления конституционно закрепленного принципа разделения власти между тремя ветвями власти. Должен быть сделан обзор настоящей законодательной базы для свободы собраний, выражения и объединений, чтобы привести национальное законодательство в соответствие с обязательствами ОБСЕ и других международных стандартов. Консультации о текущем законодательстве и необходимые поправки должны быть проведены путем публичного процесса с участием всех сторон.
3. Границы округов должны быть пересмотрены с целью снижения существующих отклонений в количестве зарегистрированных избирателей по округам, для того чтобы обеспечить равенство голосов.
4. В законодательную базу необходимо внести поправки, чтобы отразить прошлые и настоящие рекомендации БДИПЧ/ОБСЕ, и привести их в более близкое соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами для демократических выборов. Реформа может проводиться задолго до следующих выборов, в ходе представительного и прозрачного процесса.
5. Необходимо продумать разработку надежной и эффективной системы регистрации избирателей, возможно путем создания постоянного централизованного реестра избирателей. Система регистрации избирателей может, как минимум, пересматриваться и обновляться, чтобы дать возможность определить множественные записи и удалить их из системы. Процедуры регистрации избирателей должны быть подробными и последовательно выполняться.
6. Необходимо обсудить создание среды, способствующей организации частных и независимых средств массовой информации, свободных от административных и других препятствий, с целью поощрения осуществления свободы слова.
7. Власти и органы по проведению выборов должны предпринять меры по улучшению целостности избирательного процесса путем предотвращения всех серьезных нарушений, в частности голосования за других людей, множественного голосования и незаконного вброса бюллетеней в избирательные урны. Власти должны серьезно расследовать все заявления и привлекать к ответственности тех, кто виновен в нарушении закона.

В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Органы по проведению выборов

8. В Избирательный кодекс можно внести поправки с тем, чтобы уточнить назначение избирательных комиссий, используя профессиональные или политические критерии. Закон должен гарантировать, что назначение членов комиссий гендерно сбалансировано и что члены комиссий руководствуются принципами прозрачности, профессионализма и беспристрастности.
9. Там, где уместно, ЦИК должен дополнить положения Избирательного кодекса инструкциями и руководством для нижестоящих комиссий по процедурным вопросам для обеспечения единого применения по всей стране.
10. Для содействия прозрачности и подотчетности, все резолюции, инструкции, решения, протоколы и другие нормативные акты избирательных комиссий должны быть легкодоступны и своевременно представляться общественности. ЦИК должен продумать вопрос создания вебсайта для этой цели.

Законодательная база

11. Необходимо обсудить устранение требования разрешить представителям Министерства юстиции присутствовать на встречах и мероприятиях политических партий, а также приглашать представителей избирательной комиссии на мероприятия, связанные с выдвижением кандидатов. Это поможет устранить чрезмерное вмешательство государственных и негосударственных сторон во внутривнутрипартийную деятельность, согласно обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам о политических объединениях.

Регистрация избирателей

12. В соответствии с передовой практикой, необходимо рассмотреть вопрос устранения возможности для избирателей регистрироваться в день выборов, чтобы избежать возможности множественной регистрации. Можно было бы внедрить юридический крайний срок для закрытия списков избирателей, с дополнительными записями, разрешенными только в соответствии с четко предписанными правовыми требованиями.
13. Для усиления прозрачности, списки избирателей должны вывешиваться для всеобщего ознакомления на избирательных участках для проверки избирателями, при гарантии, что персональные данные избирателей защищены.

Регистрация кандидатов

14. Требование, чтобы выдвижение кандидата должно происходить перед работниками избирательной комиссии, могло бы быть пересмотрено, поскольку граждане могут истолковать свое появление и провозглашение своей поддержки независимого или оппозиционного кандидата перед должностным лицом как запугивание. Можно продумать поправки в Избирательный кодекс, чтобы обеспечить альтернативные методы выдвижения путем сбора подписей или предоставления умеренного денежного депозита.

15. Ограничение, касающееся того, что граждане могут поддерживать только одного кандидата могло бы быть пересмотрено. Процесс стал бы более открытым и без ограничений, если бы граждане могли подписаться за поддержку такого количества кандидатов, какое они выбрали.
16. Можно было бы обдумать введение временных специальных законодательных мер для содействия политическому участию женщин. Политические партии могли бы обсудить выдвижение минимального количества кандидатов каждого пола.

Избирательная кампания

17. Для того чтобы гарантировать четкое разделение между государством и политическими партиями, лица, ответственные за организацию и проведение выборов, и представители органов местного управления не должны играть активную роль в мероприятиях кампании. Кроме того, рекомендуется, чтобы офисы партий и кандидатов не находились в зданиях, принадлежащих государству и местной администрации.
18. Должны быть предприняты шаги по обеспечению того, чтобы избиратели могли сделать информированный выбор путем полного доступа к информации о кандидатах и их программах, включая разнообразную агитационную деятельность.

Голосование и права кандидатов

19. Ограничение избирательных прав из-за осуждения в уголовном порядке должно быть пересмотрено с тем, чтобы обеспечить уважение принципа соразмерности между правонарушением и санкцией.
20. Чрезмерные ограничения права баллотироваться в парламент должны быть устранены из законодательной базы. Требование, чтобы кандидаты постоянно проживали в стране в течение десяти лет, предшествующих парламентским выборам, должно быть отменено. Лишение прав кандидатов лиц, находящихся в заключении, независимо от тяжести преступления, должно быть удалено из закона.

Финансирование кампании

21. Законодательная база должна быть пересмотрена, с тем, чтобы ввести всеобъемлющую систему для регулирования финансирования кампании, включая своевременную отчетность о пожертвованиях на кампанию и расходах. Кроме того, рекомендуется, усилить эффективный и независимый надзор за финансированием кампании.

Средства массовой информации

22. Следует продумать облегчение ограничений прав свободы выражения через Интернет и содействовать всеобщему доступу к Интернету.
23. Можно было бы продумать поправки в законы, чтобы предусмотреть создание регулятивного органа независимых средств массовой информации. Эта структура может также контролировать поведение СМИ во время выборов.

Наблюдение за выборами

24. Власти должны предпринять дальнейшие меры, чтобы позволить подлинным, не партийным группам граждан участвовать в наблюдении за выборами, а также способствовать независимому наблюдению международными наблюдателями, чтобы полностью соблюдать параграф 8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.

Жалобы и апелляции

25. Двойная юрисдикция судов и избирательных комиссий в отношении жалоб должна быть устранена. Необходимо продумать, чтобы жалобы подавались в первой инстанции в суды или органы по проведению выборов. Кроме того, письменные записи жалоб и решений избирательных комиссий должны доводиться до сведения населения.

26. Для усиления прозрачности и подотчетности системы споров в избирательном процессе, письменные записи жалоб и решений судов и избирательных комиссий должны доводиться до сведения населения.

27. Необходимо продумать повышение осведомленности всех участников избирательного процесса об их правах на обращение за правовой помощью.

День выборов

28. В Избирательный кодекс могут быть внесены поправки с целью уточнения того, что только уполномоченные лица могут присутствовать на избирательных участках и ОИКах во время голосования, подсчета и объявления результатов.

29. Должно быть проведено дальнейшее обучение персонала избирательных участков для гарантирования, что они могут исполнять свои обязанности эффективно и в соответствии с законом.

30. Прозрачность процесса могла бы быть усилена путем требования опубликовать разукрупненные по избирательному участку и округу предварительные и окончательные результаты. Результаты должны включать общее количество избирателей, их участие по каждому избирательному участку, а также номера действительных и недействительных бюллетеней, голосов, отданных за каждого кандидата и количество испорченных бюллетеней. Наблюдателям должны быть выданы копии протоколов, как то предписывается законом.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Как представлено в газете «Нейтральный Туркменистан», No 377-378 (27248-27249), 23 декабря 2013 г., стр.5-8

ОИК	Кандидаты	Проголосовали	Количество голосов	Процент голосов
1. Гарашсызлык	Шаджанов С.	23,785	12,404	52.15%
2. Битараплык	Байрамова Г.	23,602	14,730	62.41%
3. Азатлык	Казакова О.	22,772	13,351	58.63%
4. Беркарарлык	Овганов С.	23,477	12,119	51.62%
5. Парахатчылык	Гараджаев Г.	20,962	12,896	61.83%
6. Копетдаг	Сулейманов С.	23,249	17,013	73.56%
7. Гунеш	Язмухаммедова М.	25,786	19,620	76.61%
8. Достлук	Атаева С.	23,897	14,611	61.14%
9. Чандыбиль	Бяшимов А.	36,442	19,034	53.27%
10. Багтыярлык	Атабаев М.	19,434	13,513	69.53%
11. Ашхабад	Маммедов Р.	21,061	12,788	60.72%
12. Кеши	Сейдибаев А.	23,656	18,520	78.29%
13. Рухабат	Маммедов О.	23,571	14,547	61.72%
14. Абадан	Нурбердиева А.	25,653	22,743	88.72%
15. Гокче	Аманов Б.	23,570	16,653	70.65%
16. Арчман	Арабов А.	24,498	12,776	52.47%
17. Бахарлы	Илгелдиев А.	23,671	12,626	53.66%
18. Геоктепе	Комеков Н.	20,894	11,464	55.23%
19. Ызгант	Ишагуллыев Р.	21,837	14,556	67.12%
20. Дервезе	Аталлыев Б.	22,118	11,473	52.16%
21. Анау	Бабаев К.	20,744	14,749	68.26%
22. Ак бугдай	Ораев М.	22,551	12,591	56.19%
23. Каахка	Годженова А.	20,773	10,821	52.47%
24. Душак	Сапардурдыева А.	18,298	9,962	54.81%
25. Теджен	Чарыев А.	23,445	14,234	61.12%
26. Беркарар	Ишанов Ш.	25,667	17,213	67.49%
27. Гоньямаша	Худайназаров Р.	21,513	13,499	63.16%
28. Бабадайхан	Мырадова Б.	24,557	16,535	67.74%
29. Алтын асыр	Байрамов Ш.	23,519	14,353	61.41%
30. Серахс	Галычазова Б.	22,412	12,948	58.13%
31. Балкан	Тайлыев А.	23,688	16,972	71.69%
32. Балканабат	Мамиева Б.	23,633	14,044	59.57%
33. Дашрабат	Оразмаммедов К.	22,785	12,386	54.52%
34. Аваза	Шихнепесов А.	23,804	15,127	63.67%
35. Туркменбаши	Язмаммедов Б.	23,219	13,914	60.04%
36. Берекет	Аннатаганов Д.	23,007	15,432	67.20%
37. Эсенгулы	Ныязмаммедов Дж.	22,745	13,134	58.64%

38. Сердар	Гурбанбердиева Г.	23,106	13,328	57.76%
39. Махтумкули	Овлягуллыев Н.	22,687	11,902	52.63%
40. Гумдаг	Нурьев А.	22,834	17,251	75.84%
41. Дашогуз	Непесова Т.	22,589	14,082	62.34%
42. Шабат	Нурметов Ф.	23,597	13,922	59.12%
43. Алтынёл	Гелдиниязов М.	23,546	12,151	51.66%
44. Дияр	Отузова А.	22,145	14,306	65.43%
45. Акдепе	Аллабаев М.	21,452	10,982	51.19%
46. Новруз	Халлыев Х.	22,458	11,496	51.19%
47. Ровачлык	Джуманазаров Н.	22,145	13,528	61.09%
48. Болдумсаз	Гарабаева Б.	21,652	11,601	53.58%
49. Гёроглы	Туваков М.	22,405	16,324	72.86%
50. Ымзыкшир	Худайнаров Д.	22,563	12,484	55.33%
51. Аксарай	Сейилов Б.	21,785	15,875	72.87%
52. Губадаг	Овезгелдиев С.	22,856	12,274	53.83%
53. Байдак	Реджепдурдыева А.	22,356	11,746	52.54%
54. Гурбансолтан эдже	Гурбандурдыев Ш.	21,759	16,082	73.91%
55. Тязезаман	Гурбанова Г.	22,405	11,861	52.94%
56. Агзыбирлик	Амангелдиев А.	23,134	11,856	51.25%
57. Куняургенч	Гандымов Д.	21,632	11,674	53.97%
58. Дерьялык	Назкулиев Д.	21,415	11,526	53.82%
59. Гургенч	Бабаев Д.	21,562	16,680	77.36%
60. Боссан эдже	Сапарова Д.	21,325	12,514	58.68%
61. С.Розметов	Таджиева Т.	22,487	11,543	51.33%
62. Новбахар	Аннаклычев М.	22,325	14,133	63.31%
63. С.А.Ниязов	Аннаева Г.	23,154	13,318	57.52%
64. С.Туркменбаши	Сопыев М.	22,758	11,684	51.34%
65. Айбовур	Одешов М.	22,861	15,898	69.54%
66. Сарыгамыш	Атаева Дж.	21,842	11,266	51.58%
67. Рухубелент	Алтыбаев Я.	22,204	13,509	60.84%
68. Бирата	Бабаджанова Х.	22,606	12,966	59.30%
69. Сейди	Дурдыев Р.	19,724	11,056	56.76%
70. Галкыныш	Бердиева Г.	23,705	12,27	52.00%
71. Асуда	Халбаева Дж.	22,764	11,769	51.70%
72. Ходжагала	Шукуров Б.	20,700	13,468	65.84%
73. Амударья	Бабаев Н.	23,434	13,817	60.12%
74. Зергар	Базаров Б.	23,079	15,206	66.23%
75. Сердарабат	Худайберенов А.	21,792	15,209	70.68%
76. Фарап	Астанов Д.	21,489	15,912	74.68%
77. Джейхун	Ибрагимов Д.	21,729	14,751	69.09%
78. Яшлык	Лазарева Е.	20,808	10,677	51.46%

79. Туркменабат	Оразов Б.	20,269	13,911	69.30%
80. Лебап	Сейтiev Н.	20,570	10,717	52.10%
81. Амуль	Шерипов Ы.	20,926	11,402	55.70%
82. Сакар	Мамедов Ш.	19,997	10,354	53.10%
83. Саят	Овлягульев Б.	22,858	10,863	70.33%
84. Гарабекевюл	Гурбанов Б.	20,426	10,458	51.20%
85. Пелверт	Овлягульев А.	22,511	13,768	61.98%
86. Халач	Непесова А.	21,730	12,102	55.70%
87. Чохпетде	Аллаярова М.	21,487	12,064	57.04%
88. Астанабаба	Хыдыров А.	20,834	12,355	59.30%
89. Атамырат	Мовлямбердиев А.	21,473	11,102	51.70%
90. Ялкым	Язджумаев А.	23,331	12,459	53.40%
91. Ходжамбаз	Розыев А.	22,721	12,876	57.54%
92. Довлетли	Джораев С.	20,063	11,686	59.40%
93. Койтендаг	Муртазакулов Х.	22,787	11,542	52.20%
94. Гарлык	Бабакулов М.	21,529	14,982	70.61%
95. Магданлы	Атанязов Б.	20,831	10,867	52.37%
96. Захмет	Гараев А.	22,059	12,272	55.63%
97. Мары	Атаев Б.	21,974	11,705	53.33%
98. Шапак	Мередов Р.	22,406	11,828	52.84%
99. Кемине	Атаев Н.	21,910	12,272	56.51%
100. Байрамали	Солтанов А.	23,871	16,975	71.42%
101. Огузхан	Джанмырадов М.	22,347	11,485	51.43%
102. Джемгыет	Атаджанов М.	21,542	11,232	50.00%
103. Зарпчы	Гурбанов К.	23,103	16,921	73.24%
104. Пешаналы	Овездурдыев А.	22,083	12,649	57.28%
105. Туркменистан	Алаханов С.	20,688	10,888	52.63%
106. Векил	Бекмырадов А.	23,020	17,210	75.34%
107. Рысгаллы	Пиркулиев Ш.	22,294	14,346	64.81%
108. Векилбазар	Бабаев Г.	23,121	15,190	66.68%
109. Сакарчаге	Оразов А.	23,380	11,933	51.25%
110. Гараяп	Аннабердиев Д.	22,065	11,580	52.67%
111. Чашгын	Оразсахедов Б.	23,027	12,543	54.67%
112. Мерв	Мырадов М.	22,794	11,805	51.82%
113. Султан Санджар	Мухеммедов Т.	20,654	10,881	52.71%
114. Мекан	Гурбанмырадов Т.	19,679	10,369	52.73%
115. Гарагум	Аннаев О.	22,329	11,637	52.12%
116. Туркменгала	Ташлиев М.	21,350	13,112	61.41%
117. Рехнет	Мухаммедова Дж.	21,620	12,028	55.63%
118. Ёлетен	Хуммедова М.	21,663	11,637	53.72%
119. Атчапар	Оразгульева А.	23,319	12,665	54.31%

Заключительный отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке проведения выборов

120. Мургап	Мухамметоразов Г.	22,351	12,876	57.62%
121. Ылхам	Чарькулиева Г.	21,636	12,822	59.28%
122. Ровачлык	Аширов Г.	21,695	11,654	53.72%
123. Тахтабазар	Довваева А.	20,946	11,129	53.13%
124. Пенди	Гокчеев Б.	21,543	12,047	55.92%
125. Серхетабат	Гурбанова О.	18,666	9,435	50.59%

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ/БДИПЧ

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

ОБСЕ/БДИПЧ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано в качестве Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало функционировать в мае 1991 года. Спустя год, в связи с расширением его мандата, который стал включать права человека и демократизацию, Бюро было переименовано. Сегодня в нем работает свыше 130 сотрудников.

ОБСЕ/БДИПЧ является ведущим учреждением 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 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 и защите **прав 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 предоставлению экспертизы по тематическим направлениям, в том числе в области прав человека в противостоянии терроризму, содействия защите прав жертв торговли людьми, образования и обучения в сфере прав человека, мониторинга прав человека и отчетности, а также прав и безопасности женщин.

В рамках деятельности по обеспечению **толерантности 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 органов, определяющих политику.

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

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