

Михаил Сиркели

Исполнительный директор Пилигрим-Демо

Артём Майстер Социолог

ИССЛЕДОВАНИЕ: Избирательное законодательство и избирательные практики АТО Гагаузия глазами заинтересованных сторон





ИССЛЕДОВАНИЕ

Избирательное законодательство и избирательные практики ATO Гагаузия глазами заинтересованных сторон

Авторы исследования:

Михаил Сиркели, Исполнительный директор ОО МЦ Пилигрим-Демо в Гагаузии. В рамках исследования Михаил отвечал за: проведение индивидуальных глубинных интервью, анализ данных и составление отчёта по итогам исследования.

Артём Майстер, Социолог. Артём разработал план исследования, провёл фокус группы, а также консультировал при написании отчёта.





Исследование проведено ОО МЦ Пилигрим-Демо в Гагаузии. Мнения и выводы, приведённые в данном отчёте, принадлежат их авторам, и не обязательно отражают точку зрения Пилигрим-Демо.

Контактные данные: ул. Победы, 11, 3-й этаж, Комрат, АТО

Гагаузия, MD-3805 Тел: (373) 68471711

e-mail: info@piligrim-demo.org.md

www.piligrim-demo.org.md

Исследование реализовано на средства, предоставленные Национальным Фондом в Поддержку Демократии (NED). Мнения и выводы, приведённые в данном отчёте, принадлежат их авторам, и не обязательно отражают точку зрения NED.

Контактные данные: 1025 F Street, NW Suite 800 Washington, DC 20004 р (202)378-9400 f (202)378-9407 www.ned.org

ОГЛАВЛЕНИЕ

УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	3 -
ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ	4 -
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	5 -
ОБІЦАЯ ОЦЕНКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АВТОНОМИИ В СРАВНЕНИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМ КОДЕКСОМ О ВЫБОРАХ, А ТАКЖЕ РЕГИОНАЛЬН ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ПРАКТИК В СРАВНЕНИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ	
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ	10 -
ЦИК Гагаузии	10 -
ОИС и УИБ	14 -
ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ	16 -
Право избирать	16 -
Право быть избранным	17 -
Система нарезки избирательных округов на выборах в НСГ	19 -
ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ	20 -
СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	21 -
ОСВЕЩЕНИЕ ВЫБОРОВ В СМИ	22 -
ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ	24 -
ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ	25 -
ВЫВОЛЫ И РЕКОММЕНЛАЦИИ	26

УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

NED Национальный Фонд в поддержку Демократии

ФГ Фокус группа

ИГИ Индивидуальное глубинное интервью

ФГ1У1 Условное обозначение участника исследования, где ФГ1

означает номер фокус группы, а У1 порядковый номер

участника

ИГИ1 Условное обозначение участника ИГИ

УИБ Участковое избирательное бюро

ОИС Окружной избирательный совет

ЦИК Гагаузии Центральная избирательная комиссия Гагаузии

ЦИК Молдовы Центральная избирательная комиссия Молдовы

НСГ Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз

Ери)

ИКГ Исполнительный комитет Гагаузии

ADEPT Ассоциация за Демократию и Участие

Закон о выборах Башкана Закон АТО Гагаузия о выборах Главы (Башкна) Гагаузии

(Гагауз Ери) N32-XXXIII/I от 11 сентября 1998 г.

Закон о выборах в НСГ Закон АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание

(Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери) N25-XXV/I от 15

января 1998 г.

Закон АТО Гагаузия об

избирательных органах

Закон АТО Гагаузия об избирательных органах Гагаузии

N35-XXXVII/I от 26 января 1999 г.

КСТР Координационный совет по телевидению и радио

КТВ Кодек о телевидении и радио

ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

В мае 2013 г. при финансовой поддержке Национального Фонда в поддержку Демократии (NED) Пилигрим-Демо начал реализацию проекта «Реформа избирательного законодательства Гагаузии». В рамках проекта было проведено исследование по изучению мнения, относительно избирательного законодательства, а также избирательных практик в АТО Гагаузия, среди лиц имеющих опыт участия в региональных выборах в качестве:

- членов избирательных органов;
- кандидатов;
- журналистов, освещавших выборы;
- гражданских наблюдателей.

Основной целью исследования было выявление недостатков действующего избирательного законодательства Гагаузии, а также выработка рекомендаций по его усовершенствованию, на основе полученных данных.

Задачи исследования:

- Проанализировать различные аспекты избирательного законодательства Гагаузии;
- Узнать мнение участников исследования относительно практик применения избирательного законодательства;
- Проанализировать основные стороны деятельности избирательных органов на выборах в АТО Гагаузия;
- Определить возможности усовершенствования избирательных практик и избирательного законодательства автономии.

Исследование затронуло наиболее важные аспекты избирательного законодательства АТО Гагаузия, такие как: избирательное право, формирование и функционирование избирательных органов, материальное обеспечение выборов, финансирование избирательных кампаний конкурентов на выборах, регистрация избирателей и составление избирательных списков, освещение выборов в СМИ, правила ведения избирательной кампании, процедуры голосования на региональных выборах.

В качестве методов исследования были использованы:

- 1. фокус-группа ($\Phi\Gamma$).
- 2. индивидуальное глубинное интервью (ИГИ).

Выбор данных методов исследования основывался на необходимости получения глубинной информации (анализ, критика, установление причинно-следственных связей, примеры из личного опыта) о существующем законодательстве Гагаузии, а также избирательной кампании и избирательном процессе.

Следует отметить что, помимо выделения и анализа существующих недостатков в местном законодательстве по выборам, участникам исследования было предложено высказать свои

рекомендации относительно способов усовершенствования действующего избирательного законодательства АТО Гагаузия.

В рамках исследования были проведены:

- 2 фокус группы с лицами, имеющими опыт работы в качестве членов Участковых Избирательных Бюро (УИБ) и Окружных Избирательных Советов (ОИС);
- 4 глубинных интервью с лицами, имевшими опыт участия в качестве кандидатов на региональных выборах, а также с представителями неправительственных организаций.

Результаты данного исследования вместе с результатами исследований о функционировании избирательного законодательства АТО Гагаузия, проводимыми ранее Пилигрим-Демо и Ассоциацией за Демократию и Участие (ADEPT), лягут в основы реформирования законодательной базы, регулирующей избирательный процесс в АТО Гагаузия.

Хотим выразить свою признательность людям, согласившимся принять участие в данном исследовании и высказать своё мнение относительно обсуждаемых вопросов. В целях обеспечения конфиденциальности мы не раскрываем их имён. Цитируя участников исследования, вместо их имён мы даём присвоенный каждому участнику код.

Мнения, комментарии и выводы, отражённые в данном документе принадлежат участникам ФК и ИГИ, а также команде, анализирующей данные, полученные в рамках исследования, и необязательно отражают точку зрения Национального фонда в поддержку демократии (NED).

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Законодательство, регулирующее избирательный процесс в АТО Гагаузия включает в себя:

- Закон АТО Гагаузия о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери) N32-XXXIII/I от 11 сентября 1998 г. (далее закон о выборах Башкана);
- Закон АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери) N25-XXV/I от 15 января 1998 г. (далее Закон о выборах в НСГ);
- Закон АТО Гагаузия об избирательных органах Гагаузии № 35-XXXVII/I от 26 января 1999 г. (далее Закон АТО Гагаузия об избирательных органах).

Все участники исследования сошлись в том, что избирательное законодательство АТО Гагаузия несовершенно, противоречиво, оставляет много места для различных интерпретаций, что создаёт серьезные проблемы при администрировании выборов. Также, участники считают, что избирательное законодательство Гагаузии необходимо консолидировать, объединив в один единый документ.

Сравнивая региональные и национальные выборы, участники отметили, что национальные выборы лучше организованы, что, с точки зрения участников, в значительной степени обусловлено более совершенным Избирательным Кодексом Республики Молдова и более совершенными правоприменительными практиками на национальном уровне.

Участники исследования считают, что принцип формирования Центральной Избирательной Комиссии Гагаузии (ЦИК Гагаузии) не должен меняться, однако, по их мнению, должна быть усилена независимость членов ЦИК Гагаузии от выдвинувших их органов, а также чётко соблюдаться принцип разделения властей при утверждении состава ЦИК Гагаузии.

Участники исследования сошлись во мнении относительно того, что ЦИК Молдовы должен участвовать в процессе организации и проведения региональных выборов в АТО Гагаузия, однако мнения участников расходятся относительно степени вовлечения ЦИК Молдовы в этот процесс.

Касательно сроков полномочий ЦИК Гагаузии мнение участников разделилось. Одни считают, что ЦИК Гагаузии должен функционировать на постоянной основе, другие считают, что ЦИК Гагаузии должен оставаться временным.

По мнению участников в основу формирования ОИС и УИБ должен быть заложен механизм, основанный на симбиозе профессионального и политического признаков.

По мнению участников, избирательное законодательство Гагаузии очень слабое в части, регулирующей условия ведения избирательной кампании, из-за чего не все местные органы власти обеспечивают равные условия кандидатам на выборах, и зачастую просто не создают необходимых условий для ведения избирательных кампаний в своих населённых пунктах.

Не все региональные и местные СМИ соблюдают Регламент по освещению выборов в регионе. Из-за отсутствия человеческих и материальных ресурсов ЦИК Гагаузии не отслеживает, как соблюдается Регламент, который он сам принял. Координационный совет по телевидению и радио (КСТР) не реагирует должным образом на нарушение условий освещения региональных выборов в автономии.

По мнению участников исследования, прозрачность финансирования избирательных кампаний на региональных выборах в Гагаузии не обеспечивается, условия финансирования избирательных кампаний не выполняются, а органы, ответственные за мониторинг финансирования избирательных кампаний, не вовлекаются в этот процесс. По мнению участников, ЦИК Гагаузии не обладает необходимым количеством человеческих и материальных ресурсов, позволяющих эффективно отслеживать выполнение условий финансирования избирательных кампаний конкурентами на региональных выборах в Гагаузии.

Участники считают, что, за редким исключением, качество избирательных списков на региональных выборах в автономии неудовлетворительно. По мнению участников исследования, система регистрации избирателей должна быть электронной и интегрирована с государственным регистром граждан. Дополнительные списки избирателей, по мнению отдельных участников, дают возможность манипуляции в день выборов.

По мнению участников исследования, голосование на дому необходимо более чётко регламентировать, а также обеспечить контроль за соблюдением правил организации голосования по месту нахождения для предотвращения возможных манипуляций и давления на избирателей, голосующих таким способом.

ОБЩАЯ ОЦЕНКА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АВТОНОМИИ В СРАВНЕИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМ КОДЕКСОМ О ВЫБОРАХ, А ТАКЖЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ПРАКТИК В СРАВНЕНИИ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ

В данной части исследования нас интересовало мнение участников об избирательном законодательстве автономии в целом. В последующих главах данного документа будет описано мнение участников по отдельным частям избирательного законодательства автономии, обсуждаемых в рамках исследования. Учитывая опыт участников исследования, мы попросили их сравнить национальные и местные выборы, а именно: регулирование, организацию и право применение.

По мнению участников исследования, избирательное законодательство автономии, из-за своей противоречивости и неопределенности нуждается в скорейшем усовершенствовании:

«… организация выборов по законодательству Гагаузии — это большой нонсенс, и всегда, ни ЦПК, ни Народное Собрание не могут разобраться конкретно, что написано в местных законах. Пх очень много, каждый закон регулирует что-то отдельное, все противоречат друг другу». ФГ2У4

Из-за того что в автономии существует 3 разных закона, регулирующих избирательный процесс, это, по мнению участников, затрудняет процесс организации и проведения выборов, а также процесс изменения и дополнения избирательного законодательства Гагаузии.

Следует отметить, что дополнения и изменения в избирательное законодательство Гагаузии вносились очень редко, несмотря на то, что рекомендации по изменению местного законодательства, регулирующего избирательный процесс в автономии, представлялись Народному Собранию практически после каждых региональных выборов. В тех случаях, когда изменения вносились, они не затрагивали все три закона одновременно, а только в один закон, без учёта возможных последствий и противоречий, которые могли возникнуть из-за этого. В качестве примера можно привести хронологию принятия местных законов, регулирующих избирательный процесс в автономии, а также изменений и дополнений, вносимых в них, касательно сроков полномочий ЦИК Гагаузии. Закон о выборах Башкана и Закон о выборах в НСГ были приняты в 1998 г. Изначально оба эти закона предусматривали, что ЦИК Гагаузии является временно действующим органом со сроком полномочий на период организации и поведения выборов. В 1999 г. был принят Закон АТО Гагаузия об избирательных органах, согласно которому ЦИК Гагаузии действует на постоянной основе со сроком полномочий — 4 года. При этом, соответствующие изменения в Закон о выборах Башкана и Закон о выборах в НСГ внесены не были.

10 июля 2007 г. был принят Закон АТО Гагаузия №67-XXVIII/III, вносящий изменения в Закон о выборах в НСГ, который, среди прочего, менял срок полномочий ЦИК Гагаузии с временного на постоянный — 5лет. Таким образом, изменения, внесённые в Закон о выборах в НСГ, не учитывали существующий на тот момент Закон АТО Гагаузия об избирательных органах, который устанавливал срок полномочий ЦИК Гагаузии в 4 года. При этом в Закон о выборах Башкана изменений, касающихся срока полномочий ЦИК Гагаузии не вносилось вовсе. Таким образом, в настоящий момент все три закона АТО Гагаузия, регулирующие избирательный процесс, устанавливают разные сроки полномочий ЦИК Гагаузии, чем противоречат друг другу.

Сравнивая национальные и региональные выборы, участники исследования сошлись во мнении, что национальные выборы организованы лучше и правоприменение при организации и проведении национальных выборов работает лучше:

«…выборы в Γ агаузии хуже финансируются, и зарплата членов комиссий меньше... Списки¹, те же списки хочу заметить, на выборах в Γ агаузии делаются отвратительно. На республиканских выборах больше соблюдается процедура их составления, их составление больше сопоставимо с буквой закона». - $\Phi\Gamma 1 V 5$

«...на национальных выборах больше дисциплины. Если две минуты, значит две минуты². У нас на местах тут могут предложить все что угодно, и отказываться от дебатов, и все, что угодно может произойти непредвиденное». - $\Phi\Gamma 2V3$

Участник исследования имеют опыт работы, как на национальных, так и на региональных выборах, что даёт им возможность сравнивать их по различным критериям, в том числе по критерию материально технического оснащения. Недостаток материально-технического оснащения, это одна из основных проблем региональных выборов. Последние выборы в НСГ, которые прошли в 2012 г., были организованы и проведены в условиях недостатка средств. Из-за этого ЦИК Гагаузии пришлось экономить, сокращая оплаты труда, членам ОИС и УИБ. В некоторых населённых пунктах, как Копчак, который представлен в НСГ двумя депутатами, функции ОИС были совмещены с функциями УИБ. На последних выборах в НСГ пришлось экономить не в целях оптимизации денежных расходов, а в целях исправления ошибок, допущенных при формировании бюджета на проведение выборов в НСГ 2012 г. Бюджет на проведение региональных выборов в Гагаузии, как правило, закладывается Управлением финансов Гагаузии по следующей формуле: берётся сумма, затраченная на проведение предыдущих региональных выборов, которая увеличивается с учётом поправок на инфляцию, прогнозируемую на тот год, в котором пройдут выборы, что и составляет смету предстоящих выборов. Выборами, предшествующими выборам в НСГ 2012 г. были выборы Башкана 2010 г., для проведения которых нужно меньше средств, чем для выборов в НСГ, что и стало причиной нехватки средств для выборов в НСГ, проводимых в 2012 г³. Выборы Башкана проводятся по единому избирательному округу, для администрирования которых, также как и для выборов в НСГ создаётся трёхуровневая система избирательных органов, состоящая из: ЦИК Гагаузии, ОИС и УИБ. Однако, для выборов Башкана формируется 3 ОИС, в каждом из трёх районов Гагаузии, в то время как на выборах в НСГ формируются 35 ОИС на каждый из 35ти избирательных округов. Разница в количестве избирательных округов значительно увеличивает смету на организацию и проведение выборов в НСГ по сравнению с выборами Башкана, а именно: увеличиваются расходы на оплату труда членов ОИС, т.к. на выборах в НСГ их должно быть примерно в 11,6 раз больше, чем на выборах Башкана; увеличиваются расходы на печатание избирательных бюллетеней, т.к. на выборах Башкана составляется и печатается единый бюллетень на всю Гагаузию, а на выборах в НСГ на каждый из 35ти округов составляется и печатается свой бюллетень.

² Примечание: имеется в виду эфирное время

¹ Примечание: списки избирателей

Следует отметить, что такой механизм формирования бюджета для организации и проведения региональных выборов в Гагаузии используется часто, если не всегда, который, как мы видим, не учитывает особенностей выборов. Также при формировании бюджета не учитывается то, насколько объём средств, закладываемый в бюджет Гагаузии для организации и поведения выборов, позволит избирательным органам выполнять свои основные функции, прописанные в избирательном законодательстве. Сторонники функционирования ЦИК Гагаузии на постоянной основе, считают что проблема, недостатка средств, для организации и проведения выборов связанна именно с тем, что нет постоянно действующего ЦИК Гагаузии, который помимо прочего занимался бы формированием бюджета и отстаивал бы значительную часть средств, необходимых для подготовки и проведения региональных выборов. ЦИК Гагаузии, создаваемый непосредственно перед выборами и только на период их организации и проведения никак не может повлиять на эту ситуацию, и вынужден работать с бюджетом, который был заложен и утверждён без его участия.

ЦИК Молдовы, который является постоянно действующим органом, непосредственно участвует в формировании бюджета на организацию и проведение национальных выборов и может отстаивать свою позицию по каждой строке бюджета, а также привлекать гранатовые средства на проведение различных мероприятий, в частности и на мероприятия по информированию/обучению избирателей. Тот факт, что ЦИК Молдовы работает на постоянной основе, даёт ему возможность планировать свой бюджет заранее и искать внебюджетные средства (в случаях, когда это возможно) для компенсации недостатка денежных средств. ЦИК Гагаузии такой возможности не имеет, прежде всего, из-за временного ограничения своего мандата.

Сравнивая уровень дисциплины (правоприменении) на региональных и национальных выборах, участник ФГ2У3 (см. цитату выше)) делал это в контексте освещении выборов в СМИ. В качестве комментария к высказыванию участника ФГ2У3 можно выделить следующее. На национальном уровне освещение выборов в СМИ регулируется соответствующей частью Кодекса о выборах, а также Положением ЦИК Молдовы «об освещении избирательной кампании в средствах массовой информации». Вещательные организации, желающие освещать выборы, организуемые на национальном уровне, обязаны подать декларацию о своей издательской политике, на период избирательной кампании в КСТР, который также осуществляет контроль за соблюдением обязанностей освещения выборов в СМИ⁴. Логика наделения КСТР функцией контроля за соблюдением обязанностей освещения выборов в СМИ состоит в том, что КСТР являющийся органом, выдающим лицензии на вещание программных комплексов посредством радиоэлектронных наземных средств, а также осуществляющий надзор за применением и соблюдением положений Кодекса о телевидении и радио (КТВ) имеет право санкционировать аудиовизуальное СМИ, нарушившее КТВ, благодаря чему, в распоряжении КСТР есть рычаги воздействия на вещательные организации, позволяющие ему обеспечить условия освещения выборов в СМИ. С этой точки зрения наделение ЦИК Молдовы функцией контроля за соблюдением обязанностей освещения выборов в СМИ было бы не целесообразно, поскольку ЦИК Молдовы в отличие от КСТР, не обладает такими рычагами.

 4 Часть 2 статью 64^1 Кодекса о выборах.

Избирательное законодательство автономии, не предусматривает контроля за соблюдением условий освещения выборов в СМИ. Несмотря на это, в Регламенте 5 ЦИК Гагаузии по освещению выборов в НСГ 2012 г. эта функция была возложена на ЦИК Гагаузии и КСТР, при этом не ясно, что контролировал ЦИК Гагаузии, а что КСТР. Как было отмечено выше, возлагать на ЦИК Гагаузии функции по осуществлению контроля за соблюдением условий освещения выборов в СМИ не целесообразно, поскольку, этот орган, как и ЦИК Молдовы не обладает рычагами воздействия на аудиовизуальные СМИ. В то же время не совсем ясно, каковы правовые основы наделения КСТР функцией контроля за соблюдением условий освещения региональных выборов в СМИ, поскольку КСТР руководствуется в своей деятельности исключительно национальным законодательством, и не понятно обязан ли КСТР соблюдать Регламент ЦИК Гагаузии, принятый во исполнение местного закона, статус, которого не совсем ясен, и каковы правовые последствия несоблюдения КСТР Регламента ЦИК Гагаузии.

Из примера, приведённого выше, видно, что в Кодексе о выборах механизм, обеспечивающий соблюдение условий по освещению выборов в СМИ прописан чётко, в отличие от избирательного законодательства автономии, где такой механизм вовсе отсутствует.

Рекомендации:

IIзбирательное законодательство региона необходимо усовершенствовать и устранить все имеющиеся в нём противоречия для обеспечения его беспрепятственного применения. Законы, регулирующие избирательный процесс в автономии, необходимо консолидировать и объединить в один единый документ. Это позволит облегчить внесение изменений и дополнений в избирательное законодательство региона и избежать возможных негативные последствия описанных выше (см. часть ІІІ). Необходимо усовершенствовать правоприменительные практики на региональных выборах.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

ЦИК Гагаузии

Обсуждая с участниками вопрос формирования и деятельность избирательных органов на выборах в ATO Γ агаузия, нас интересовало их мнение относительно принципа их формирования, а именно, насколько этот принцип обеспечивает независимость избирательных органов от политического влияния. Также мы хотели узнать мнение респондентов, с какими проблемами сталкиваются избирательные органы ATO Γ агаузия и каким образом их можно решить.

Принцип формирования ЦИК Гагаузии во всех трёх законах одинаковый и основан на паритетном представительстве трёх ветвей власти, по три члена от Исполнительного Гагаузии $(ИК\Gamma)$, Народного Собрания Гагаузии (НСГ) и инстанций/Апелляционной палаты Комрат (АПК). При этом нет единства в том, какая судебная инстанция предлагает членов ЦИК Гагаузии. В Законах о выборах Башкана и в НСГ написано, что три члена ЦИК Гагаузии предлагаются судебными инстанциями, в то время, как в Законе об избирательных органах написано более конкретно, что трёх членов в ЦИК

⁵ http://www.e-democracy.md/files/elections/gagauzia2012/gagauzia-2012-regulamentul-mass-media-ru.pdf

Гагаузии предлагает АПК. Неясность в том, какая именно судебная инстанция ответственна за представление кандидатур от судебных инстанций, оставляет возможность для интерпретаций, что может создать проблемы при формировании ЦИК Гагаузии.

По мнению участников исследования, принцип формирования ЦИК Гагаузии по паритетному представительству трёх ветвей власти, заложенный в действующем избирательном законодательстве Гагаузии, себя оправдал. Он обеспечивает плюрализм мнений в ЦИК Гагаузии, и идеально подходит для формирования данного избирательного органа, учитывая политическую конъюнктуру в регионе. В тоже время участники исследования считают, что метод формирования ЦИК Гагаузии должен быть усовершенствован для обеспечения принципа разделения властей и независимости его членов, а именно:

- Кандидатуры, предлагаемые ИКГ и АПК в состав ЦИК Гагаузии, не должны фильтроваться НСГ. В тоже время, должны быть разработаны чёткие критерии и процедуры отбора кандидатов в ЦИК Гагаузии, которыми будут руководствоваться органы, предлагающие свои кандидатуры. («Способ нормальный, но он должен быть усилен. Ограничить фильтр НСГ на этапе утверждения постоянного состава ЦПК Гагаузии» ИГИЗ)
- Ограничить возможность отзыва членов ЦИК Гагаузии выдвинувшим их органом, для обеспечения независимости его членов в принятии решений, а вместе с тем и независимости самого ЦИК Гагаузии. («Механизм хорошо работает, создаёт паритет политических сил в ЦПК Гагаузии. Необходимо убрать контроль членов ЦПК, со стороны выдвинувших их органов» ИГИ4)

Мнения участников разделились при ответе на вопрос о том, должен или нет ЦИК Гагаузии, работать на постоянной основе.

Часть участников не видят смысла работы ЦИК Гагаузии на постоянной основе, отмечая необходимость совмещения национальных выборов с региональными или увеличение временного интервала существования ЦИК Гагаузии:

«Не уверена в том, что ЦПК Гагаузии должен функционировать постоянно. Необходимо учредить должность специалиста по выборам при НСГ, либо совместить проведение региональных выборов с национальными» - ИГИ1

«Ну, я думаю, что до выборов ЦПК должен работать больше времени, ну месяца 3 до выборов, и ещё месяц после выборов для подведения итогов и анализа ошибок. Да. А потом я не вижу необходимости работы ЦПКа постоянно». — $\Phi\Gamma 1V3$

Другая часть участников считает, что ЦИК Гагаузии должен работать на постоянной основе, что позволит решить ряд проблем, с которыми сталкиваются избирательные органы:

-

⁶ Примечание: фильтр, которому подвергаются кандидатуры, предлагаемые в состав ЦИК Гагаузии судебными инстанциями и ИКГ.

«...отсутствие постоянного ЦПКа создает очень много проблем по другим направлениям. К примеру, по назначению даты выборов. Мы помним, вот, Народное Собрание⁷. П плюс, из-за отсутствия постоянно действующего ЦПКа нельзя реализовать ряд положений, уложения, в других законов. В частности, из-за отсутствия постоянного ЦПКа не может быть реализован механизм ни импичмента Башкану, по сути, ни роспуска Народного Собрания. Потому что, распустив народное собрание, некому провести выборы. Получается нелегитимное Народное Собрание должно сформировать центральную избирательную комиссию, которая проведет новые выборы. То же самое с Башканом. То есть, если Народное Собрание отправляет его в отставку, должны организовать выборы. Получается, уже в этот момент они сформируют ЦПК, и создадут конфликт интересов, по сути». — ФГ2У4

Следует отметить, что против постоянно действующего ЦИК Гагаузии выступали, в основном, бывшие работники избирательных органов, в том числе и те, кто имеет опыт работы в составе ЦИК Гагаузии.

Наличие разногласий по вопросу срока полномочий ЦИК Гагаузии можно объяснить отсутствием необходимой экспертизы среди участников исследования. Многие проблемы, с которыми сталкивается ЦИК Гагаузии в процессе организации и проведения выборов, известны, однако следует учитывать тот факт, что не все проблемы связаны с тем, что ЦИК Гагаузии действует на непостоянной основе. Также следует учитывать то, что функционирование ЦИК Гагаузии на постоянной основе не позволит решить всех проблем, и для их решения создание постоянного ЦИК Гагаузии не является единственным возможным выходом. Считаем, что по данному вопросу необходимо провести тщательный анализ для определения возможности и необходимости создания постоянно действующего ЦИК Гагаузии, в том числе анализа правовых, финансовых и других аспектов этого вопроса, а также найти наиболее приемлемый вариант решения проблем, которые возникают в процессе организации и проведения региональных выборов в Гагаузии. При этом, решение нужно искать не только в контексте определения сроков полномочий ЦИК Гагаузии, но с помощью анализа других возможностей, в частности, привлечения ЦИК Молдовы в процесс организации и проведения региональных выборов в Гагаузии.

На вопрос, должен ли ЦИК Гагаузии взаимодействовать с ЦИК Молдовы в процессе организации и проведения региональных выборов в Гагаузии, все участники единогласно ответили «да» и отметили, что это позволило бы решить ряд проблем, с которыми сталкивается ЦИК Гагаузии, а именно: слабое материальное, техническое, методическое и информационное обеспечение избирательных органов; подготовка членов ОИС и УИБ и т.д.

Мнение респондентов о том, что вовлечение ЦИК Молдовы в организацию и проведение региональных выборов в Гагаузии позволит снять ряд проблем, с которыми сталкивается ЦИК Гагаузии, основано на их опыте. Этот опыт позволяет им сравнивать различные аспекты национальных и региональных выборов. Участники исследования считают, что

-

⁷ Примечание: участник имел в виду кризис, возникший в 2012 г. когда НСГ утвердил дату выборов до утверждения персонального состава ЦИК Гагаузии. Утверждение персонального состава ЦИК Гагаузии для проведения выборов в НСГ 2012 г. затянулось из-за чего невозможно было провести выборы в НСГ в назначенную дату, поэтому НСГ пришлось переназначать дату выборов.

⁸ Примечание: уложения Гагаузии.

национальные выборы, проводимые ЦИК Молдовы, лучше организованы. ОИС и УИБ на таких выборах лучше обеспечены методическими пособиями и материалами, необходимыми для их работы, а также работа членов ОИС и УИБ лучше оплачивается. Кроме того, по мнению респондентов, правоприменение на национальных выборах лучше, чем на региональных:

«Сотрудничество ЦПК Γ агаузии и ЦПК Молдовы помогло бы, и сделало бы региональные выборы более дисциплинированными и организованными». — $\Phi\Gamma 2V1$

На вопрос, должен ли ЦИК Молдовы участвовать в процессе формирования ЦИК Гагаузии, мнение респондентов разделилось. Часть респондентов считают, что ЦИК Гагаузии должен оставаться органом, независимым от ЦИК Молдовы, в формировании которого должны участвовать только центральные органы власти Гагаузии:

«Взаимодействие ЦПК Молдовы и ЦПК Гагаузии должно быть, но без вмешательства в работу ЦПК Гагаузии. Формирование ЦПК Гагаузии должно оставаться исключительной компетенцией Гагаузии». ИГИ2

Другая часть участников считает, что ЦИК Молдовы должен участвовать в формировании ЦИК Гагаузии, что, по их мнению, позволит снять ряд проблем с организацией и проведением региональных выборов в Гагаузии:

«Формула, при которой ЦПК Молдовы предлагает часть членов ЦПК Гагаузии, обеспечит наличие профессиональных членов в ЦПК Гагаузии. Необходимо заложить в Кодекс о выборах РМ положение, регулирующее выборы в Гагаузии» - ИГИ1

«Закон об особом правовом статусе Гагаузии предусматривает свою процедуру проведения выборов, и центральная избирательная комиссия Республики Молдова, в принципе, не совсем компетентна для организации выборов в Народное Собрание и Башкана. Но, на мой взгляд, если был бы окружной избирательный совет на постоянной основе, который формировался бы по принципу, как он формируется сегодня, но чтоб он был в структуре центральной избирательной комиссии, тогда он бы имел компетенцию на то, чтоб организовывать выборы на местном уровне, но в то же время он бы не выпадал из системы центральной избирательной комиссии Молдовы. Но сегодня не может быть в стране два постоянно действующих ЦПКа, потому что Молдова — единая страна, есть один ЦПК. Поэтому здесь должен быть найден выход». - ФГ2У4

Различия во мнениях относительно того, должен или нет ЦИК Молдовы участвовать в процессе формирования ЦИК Гагаузии, свидетельствуют о разных видениях того, в чём должен выражаться особый правовой статус автономии. Для сторонников сохранения за автономией исключительных компетенций в формировании ЦИК Гагаузии - это символично, и является одним из признаков государственности АТО Гагаузия. В свою очередь сторонники вовлечения ЦИК Молдовы в процесс формирования ЦИК Гагаузии не видят в этом ущемления статуса автономии.

ВАЖНО! Задавая участникам вопросы: «Должен ли ЦИК Молдовы участвовать в формировании ЦИК Гагаузии?», а также «Должен ли ЦИК Гагаузии взаимодействовать с ЦИК Молдовы в процессе организации и проведения региональных выборов в Гагаузии?», мы пытались найти решение, которое позволило бы снизить подверженность ЦИК Гагаузии

политическому влиянию, и решить проблемы, с которыми сталкивается этот орган при организации и проведении региональных выборов в Гагаузии. Прежде всего – это нехватка материальных, технических, информационных, человеческих ресурсов.

Так или иначе, с нашей точки зрения, в данном вопросе следует учитывать, прежде всего, насколько найденное решение обеспечит условия для организации и проведения честных и свободных выборов, отражающих волеизъявление граждан.

Рекомендации:

Необходимо усилить механизм формирования ЦПК Гагаузии для обеспечения принципа разделения властей, который заложен в этот механизм, а также независимость членов ЦПК Гагаузия от возможного политического влияния со стороны выдвинувших их органов. В виду того, что нет единого мнения относительно сроков полномочий ЦПК Гагаузии, необходимо провести детальный анализ возможностей и необходимости создания постоянно действующего ЦПК Гагаузии. Необходимо найти решение, которое позволило бы использовать ресурсы ЦПК Молдовы на региональных выборах в Гагаузии.

ОИС и УИБ

Принцип формирования ОИС во всех трёх законах АТО Гагаузия, регулирующих избирательный процесс в автономии, одинаков. ОИС образуются на основе предложений соответствующих органов местного публичного управления, либо, в случае непредставления таких предложений, по инициативе ЦИК Гагаузии, с включением по мере возможностей в состав ОИС лиц с высшим юридическим образованием. Кандидатуры членов окружного избирательного совета выдвигаются органами местного публичного управления или на основании списка квалифицированных работников, которым располагает ЦИК Гагаузии.

В законах есть противоречия в том, что касается сроков образования ОИС. Закон об избирательных органах предписывает образование ОИС не позднее, чем за 65 дней до дня выборов, а Законы о выборах Башкана и НСГ предписывают образование ОИС не позднее, чем за 50 дней до дня выборов.

Принцип и сроки формирования УИБ во всех трёх законах одинаков. ОИС образуют УИБ не позднее, чем за 25 дней до дня выборов. Список членов УИБ представляют местные советы. Только Закон об избирательных органах предписывает, что в случае не представления таких списков местными советами, члены УИБ назначаются по инициативе ЦИК Гагаузии в пятидневный срок со дня образования избирательных участков.

На вопрос как должны формироваться ОИС и УИБ, по принципу политического представительства или по профессиональному признаку, участники полагают, что должен быть симбиоз политического и профессионального признака. По их мнению, политический признак обеспечит плюрализм мнений в ОИС и УИБ, а профессиональный признак позволит обеспечить работу подготовленных кадров в составе ОИС и УИБ:

«Лучше по профессиональному признаку, но политический паритет обеспечит плюрализм в УНБ и ОНС. Если понимать под профессионализмом независимость, то принцип профессионализма это хорошо. Реестр избирательных служащих ЦНК Молдовы может решить проблему». - ИГИ1

«Должен быть симбиоз профессионального и политического принципа. Люди должны быть профессионалы (опыт работы в избирательных органов). Политическое представительство должно отражать партии участвующие в выборах». - I IГI 12

По мнению респондентов, при нынешней системе формирования ОИС и УИБ, когда членов в эти избирательные органы предлагает местный совет, очень высок риск того, что в состав ОИС и УИБ попадут представители одной политической силы, которая обладает большинством мандатов в местном совете, что повышает подверженность этих избирательных органов политическому влиянию:

«Псходя из практики последних местных выборов Γ агаузии, эти структуры формируются исходя из принципа: политической лояльности и верности». - $\Phi\Gamma$ 2У4

 $w[\ldots]~V$ нас это ярко проявлялось во время выборов. Каждый участок — это свои люди, как-бы, и работали полностью на тех, кто их выдвигал». - $\Phi\Gamma 2V3$

«Например, наш совет, ... хотя мы их тоже сами выбираем, этих советников, они не компетентны во многих вопросах, и они выбирают так: ага, вот Мария неугодна, хотя Мария грамотна во всех вопросах, по выборам имеется в виду. И стоило бы этого человека выбирать, а у нас так: не понравилась мне Мария в прошлый раз чем-то и не будем в этот раз ее выбирать. Мне кажется, в комиссии должны быть те люди, двое-трое, которые знают то же законодательство, законы о выборах, а остальные должны быть молодые, да». - ФГ1У4

Мнение, высказанное участником ФГ1У4, показывает необходимость изменения подхода и создания более чёткого механизма набора членов в состав избирательных органов, который, помимо всего прочего, должен быть ориентирован на будущее и предусматривать обновление состава избирательных органов через вовлечение молодых людей. Этот механизм должен быть чётко прописан и применим всеми органами, ответственными за формирование избирательных органов в автономии.

Участники исследования считают, что, базируясь на профессиональном признаке формирования ОИС и УИБ, в состав этих избирательных органов должны включаться люди из Реестра избирательных служащих ЦИК Молдовы, которые проходят специальную подготовку в Центре непрерывного обучения ЦИК Молдовы. Это подчёркивает необходимость вовлечения ЦИК Молдовы в процесс организации и проведения выборов в Гагаузии.

Также был отмечен тот факт, что нынешняя система формирования ОИС и УИБ на выборах в Гагаузии не предусматривает возможность самовыдвижения граждан в состав избирательных органов, что нарушает право человека участвовать в управлении делами государства непосредственно либо через своих представителей:

«Граждане должны иметь право самовыдвигаться в члены избирательных органов». - ИГИ2

Рекомендации:

Необходимо разработать механизм, обеспечивающий: защиту ОПС и УПБ от политического влияния; высокий уровень профессиональной подготовки членов ОПС и УПБ; баланс политических сил в составе

OIIC и УПБ; и вовлечение молодых специалистов в состав избирательных органов. Также необходимо продумать возможность самовыдвижения граждан в состав избирательных органов для обеспечения права граждан участвовать в управлении делами государства непосредственно, либо через своих представителей.

ПРАВО ИЗБИРАТЬ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

В данной части исследования нас интересовало мнение респондентов относительно ограничений активного и пассивного избирательного права, содержащихся в избирательном законодательстве Гагаузии; требований к кандидатам на выборах Башкана и НСГ; и системы нарезки избирательных округов на выборах в НСГ.

Несмотря на то, что международные соглашения, к которым присоединилась Республика Молдова, чётко определяют, какие ограничения избирательного права приемлемы, а какие нет, нам интересно было узнать мнение респондентов для определения уровня их осведомлённости в этой области, на основании чего также можно делать выводы об уровне правовой культуры и образования в области прав человека и избирательного права среди населения автономии.

Право избирать

Законы о выборах Башкана и в НСГ ограничивают активное избирательное право в отношении лиц, лишённых данного права по решению судебной инстанции, и лиц, осужденных к лишению свободы с вступившим в законную силу решением судебной инстанции.

Мнение респондентов относительно того стоит или нет предоставлять людям осужденным к лишению свободы право голоса на выборах разделилось. Часть респондентов считает, что их право голоса должно быть ограничено и впредь:

«Я имею такое мнение, что он имеет право только на расстрел, больше никаких прав у них нет, если он cudum». - $\Phi\Gamma 2 Y 2$

Другая часть считает, что подобное ограничение должно быть отменено, поскольку решения, принимаемые властью, влияют и на жизнь заключённых, поэтому у них должно быть право голоса на выборах:

«Он будет жить в этом обществе,... может быть, он совершил ошибку, а потом человек выйдет, и будет жить нормальной жизнью». - $\Phi\Gamma1V5$

Среди сторонников ограничения права голоса в отношении лиц, приговорённых к лишению свободы по вступившему в силу решению суда, были и журналисты, которые считают, что ограничение свободы непременно должно содержать и ограничение прав, в том числе и избирательного права, в обратном случае ограничение свободы теряет смысл:

«А смысл от того, что его посадили, если он будет участвовать во всех процессах, если у него не урезаны права? Тогда смысл его лишения свободы? Тогда давайте он убьет, а мы его оставим, пусть он в выборах участвует...». - $\Phi\Gamma 2V4$

Следует отметить, что ограничение права голоса в отношении лиц, осужденных к лишению свободы, противоречит международным стандартам в области выборов. Данное ограничение было исключено из Кодекса о выборах РМ, но всё ещё содержится в избирательном законодательстве АТО Гагаузия. Наличие сторонников ограничения активного избирательного права в отношении лиц, лишённых свободы, свидетельствует о низком уровне образования в области прав человека в сообществе Гагаузии, а также среди местных журналистов. Повышение уровня образования в области прав человека должно стать одной из задач Правительства и избирательных органов в частности, особенно в том, что касается продвижения идеи равного и всеобщего избирательного права.

Рекомендации:

11збирательное законодательство автономии необходимо привести в соответствие с международными стандартами и национальными практиками в этой области и предоставить право лицам, осужденным к лишению свободы с вступившим в законную силу решением судебной инстанции, право голоса на региональных выборах. ЦПК Гагаузии в партнёрстве с ЦПК Молдовы необходимо проводить образовательную и просветительскую работу среди журналистов для обеспечения уважения права голоса по отношению ко всем лицам, в том числе приговорённым к лишению свободы.

Право быть избранным

В отношении кандидатов на выборах Башкана и НСГ избирательное законодательство Гагаузии выдвигает несколько требований, а именно:

- Возрастной ценз:
 - о Для кандидатов в Башканы 35 лет;
 - о Для кандидатов в депутаты НСГ 21 год;
- Ценз оседлости:
 - о Для кандидатов в Башканы не менее 10 лет;
 - Для кандидатов в депутаты НСГ 3 года.
- Владение гагаузским языком. Такое требование есть только в отношении кандидатов в Башканы.

По мнению респондентов, возрастной ценз в отношении кандидатов в Башканы и в депутаты НСГ менять не стоит, поскольку человек в должности депутата НСГ и Башкана должен обладать соответствующим жизненным опытом. Существующий возрастной ценз, считают участники, обеспечивает данную необходимость:

«Башкан должен быть кредибильным $^{\circ}$, а для этого он должен пожить немного, поездить, повидать мир». - $\Phi\Gamma2 ext{Y4}$

«Всё-таки считаю, что должен быть 21 год, потому что он должен поучиться, и вообще-то образование должно тоже соответствовать. Не быть, наверное, с девятиклассным образованием». - $\Phi\Gamma 1 V 4$

Ценз оседлости в отношении кандидатов в депутаты НСГ, считают участники, необходимо отменить, поскольку он нарушает права человека тем, что ограничивает как избирателей, так и кандидатов в реализации своих избирательных прав, и себя не оправдал. По словам

-

⁹ Примечание: вызывать доверие.

респондентов, в НСГ есть депутаты, которые имеют регистрацию в одном населённом пункте, который они представляют в НСГ, однако, на протяжении многих лет проживают в другом:

«Ценз оседлости для кандидатов в депутаты $HC\Gamma$ не должен оставаться. Это воля избирателя и он должен решать, кого избирать». - $\Psi\Gamma\Psi$ 1

«Я считаю, не должно быть ценза оседлости для кандидатов в депутаты НСГ. Ну и что? Вот он уехал, долгое время проживал он в России там, в Норвегии, не знаю. Приехал...Я не думаю, что он не знает наших проблем. Знает он очень хорошо наши проблемы». - $\Phi\Gamma 1 V 2$

В отношении ценза оседлости для кандидата в Башканы мнения респондентов разделились. Одни считают, что ценз оседлости для Башкана можно отменить, и оставить этот вопрос на усмотрение избирателей:

«... Но если человек обладает необходимыми профессиональными качествами, и может принести пользу региону, какая разница, где он жил. Избиратель сам должен решать, кому доверить управлять делами автономии». - $\Phi\Gamma 2V4$

Некоторые участники считают, что отмена ценза оседлости даст возможность представителям диаспоры, родившимся за рубежом, баллотироваться на пост Башкана Гагаузии:

«Это даст возможность баллотироваться на пост Башкана Гагаузии представителям гагаузской диаспоры за пределами автономии, где есть хорошие менеджеры, обладающие высокими профессиональными качествами. Хотя в этом есть угроза для Гагаузов, проживающих в Гагаузии, так как представители гагаузской диаспоры за рубежом имеют больше денег и могут оказаться боле конкурентоспособными на выборах». - ИГИ2

Другие участники считают, что ценз оседлости для кандидата в Башканы Гагаузии должен остаться, поскольку кандидат в Башканы должен знать регион, его проблемы и особенности, а для этого ему необходимо жить в регионе некоторое время:

«Какой же он Башкан, если он не жил в Γ агаузии?» - $\Phi\Gamma 1 V 4$

Разногласия по вопросу ценза оседлости для кандидатов в Башканы Гагаузии можно объяснить недостатком обсуждения данного вопроса в обществе. Этот вопрос практически никто не поднимал, в отличие от ценза оседлости для кандидатов в депутаты НСГ¹⁰. Отсутствие проблем на этапе регистрации кандидатов в Башканы по причине ценза оседлости, не провоцировало общественных дискуссий о целесообразности и необходимости данного ценза, а также о роли данного ценза. Следует отметить, что аргументы в поддержку отмены ценза оседлости для кандидатов в Башканы были более весомыми, нежели аргументы в поддержку его сохранения (см. выше). Хотя, тот факт, что из уст участников исследования не прозвучало весомых аргументов в поддержку сохранения ценза оседлости для кандидата в Башканы, не значит, что их нет.

- 18 -

¹⁰ Вопрос о целесообразности ценза оседлости для кандидатов в депутаты НСГ поднимался неоднократно, по этому поводу велось много дискуссий, что позволило сформироваться общественному мнению по этому вопросу.

Рекомендации:

Возрастные цензы, существующие в избирательном законодательстве автономии, отвечают запросам участников исследования. В то же время необходимо подумать о целесообразности такого высокого возрастного ценза для кандидатов в депутаты НСГ (21 год), в то время как возрастной ценз для кандидатов в депутаты Парламента РМ ниже (18 лет). Ценз оседлости для кандидатов в депутаты НСГ необходимо отменить т.к. он ущемляет пассивное избирательное право граждан. Необходимо инициировать общественные дискуссии, а также дискуссии среди экспертов относительно целесообразности сохранения ценза оседлости для кандидатов в Башканы, особенно учитывая стремление центральных властей автономии привлечь к решению проблем региона представителей гагаузской диаспоры за рубежом.

Система нарезки избирательных округов на выборах в НСГ

Выборы в 35ти-местный законодательный орган автономии (НСГ) проводятся по мажоритарной системе (абсолютного большинства) в 35-ти одномандатных избирательных округах. Избирательные округа на выборах депутатов НСГ образуются из расчёта не менее 5 тысяч избирателей на один округ, но в каждой примэрии образуется не менее одного избирательного округа. Данное положение прописано в нескольких законодательных актах, в том числе в Законе о выборах НСГ, Уложении Гагаузии и в Законе РМ об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери).

Из-за того, что в вышеуказанных законодательных актах прописано, что в каждой мэрии образуется не менее одного избирательного округа, существует большая разница между округами в численности избирателей. Например, все четыре избирательных округа г. Комрата насчитывают около 5 тысяч избирателей, что в разы больше избирательного округа с. Карболия, который насчитывает менее 400 избирателей.

По мнению респондентов, данная система не обеспечивает равного представительства избирателей в НСГ и делает голоса избирателей в малочисленных избирательных округах более весомыми:

«Это ненормально... Мы как-то обсуждали тоже этот вопрос, что, действительно, вот в этих населенных пунктах намного легче стать депутатом. Это ненормально, это должны пересмотреть. Или, не знаю, эти села объединить». - $\Phi\Gamma 2 V 1$

Принцип нарезки избирательных округов на выборах в НСГ также противоречит существующим обязательствам по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ¹¹. Изменение принципа нарезки избирательных округов, применяемого на выборах в НСГ, было рекомендовано властям Гагаузии по итогам наблюдения за выборами в НСГ 2012 г., осуществлённого Пилигрим-Демо¹².

Помимо мнения участников исследования относительно принципа нарезки избирательных округов на выборах в НСГ нас интересовало, как они видят решение данной проблемы. Респондентами были высказаны следующие предложения:

_

¹¹ http://www.osce.org/ru/odihr/elections/13957

http://piligrim-demo.org.md/studies_upld/d35.pdf

- 1. Сохранить существующую мажоритарную систему (абсолютного большинства) и одномандатные избирательные округа, но отказаться от создания как минимум одного избирательного округа в каждой примэрии, и уменьшить количество мест в НСГ, что позволит укрупнить избирательные округа через объединение нескольких примэрий в один избирательный округ и создать, таким образом, избирательные округа равные по числу избирателей. Это обеспечит более справедливую нарезку избирательных округов и равное представительство в НСГ.
- 2. Отказаться от одномандатных избирательных округов, и проводить выборы в НСГ по единому избирательному округу. Преимуществом данной системы, по мнению респондентов, является то, что избиратели получают возможность голосовать за любого кандидата из списка на выборах в НСГ, и их выбор не будет ограничен границами маленького избирательного округа, как при действующей избирательной системе, в тоже самое время у кандидатов появится возможность искать сторонников на территории всей Гагаузии.
- 3. Переход на многомандатные округа и создание на территории Гагаузии трёх многомандатных избирательных округов в каждом из трёх районов Гагаузии. Каждый округ должен быть представлен в НСГ количеством депутатов, пропорциональным количеству избирателей в округе.

Рекомендации

Система нарезки избирательных округов на выборах в НСГ требует пересмотра для обеспечения более справедливого представительства жителей автономии в законодательном и представительном органе автономии. Необходимо провести широкие общественные дискуссии с привлечением экспертов, для определения наиболее приемлемого варианта решения данной проблемы. Необходимо учитывать также возможность изменения избирательной системы на выборах в НСГ, как это было предложено участниками исследования.

ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ

В данной части исследования нас интересовало мнение респондентов по двум важным аспектам выборов: обеспечивает ли действующее избирательное законодательство автономии равные условия ведения избирательной кампании, а также их мнение относительно отсутствия дня тишины на региональных выборах.

По мнению участников исследования, избирательное законодательство Гагаузии не обеспечивает равные условия для ведения избирательных кампаний для кандидатов:

«В том, что касается роли примэрии в организации избирательной кампании и предоставлении условий по проведению избирательных кампаний всё очень туманно». - ИГИ2

Обеспечение условий проведения избирательных кампаний в населённых пунктах находится в компетенции органов местного публичного управления (примэрий): предоставление бесплатных панно для расклеивания постеров/плакатов; предоставление мест для проведения встреч с избирателями и др.

Участники считают, что примэрии не подходят к этой работе ответственно. В частности, всегда не хватает панно, предоставляемых примэриями для размещения печатных агитационных материалов кандидатами. Панно, предоставляемые примэриями, расположены только в центре, они очень маленького размера, что не обеспечивает видимость агитационных материалов конкурентов на выборах:

«Были моменты, когда примэрии не предоставляли запрашиваемые места. Не одинаковый подход к кандидатам». - ИГИ1

По мнению участников, не всем кандидатам примэрии предоставляют помещения, приемлемые для проведения встреч с избирателями:

«Если кандидат не угоден, то ему могут предоставить место в полуразваленном помещении, без отопления и достаточного освещения, в то время как «угодным» кандидатам могут предоставить помещение в местах, где ведение избирательной кампании запрещено (школы, детские сады)». - ФГ2У4

Также некоторые участники исследования отметили необходимость четкого прописания компетенций органов местной власти в том, что касается проведения избирательной компании:

«В законе должны быть чётко прописаны компетенции и обязанности местных органов власти по обеспечению условий ведения избирательной кампании в населённом пункте, а также санкции в отношении должностных лиц за несоблюдение или нарушение предписаний закона». - ИГИ2

Рекомендации:

В избирательном законодательстве необходимо чётко прописать роль и обязательства органов местного публичного управления по обеспечению условий проведения избирательных кампаний конкурентами на выборах в подведомственных им населённых пунктах. Необходимо также ввести санкции для должностных лиц, не обеспечивающих равные условия проведения избирательной кампаний, а также для конкурентов на выборах, нарушающих условия ведения предвыборных кампаний.

СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

В данной части исследования нас интересовало мнение респондентов касательно системы регистрации избирателей и составления списков избирателей на региональных выборах в автономии.

По мнению респондентов, в целом списки избирателей оставляют желать лучшего. Несмотря на отдельные исключения, списки составляются недобросовестно. Очень часто примэрии не корректирую списки избирателей, и поэтому в дополнительные списки постоянно вносятся одни и те же люди.

Больше всего жалоб на ошибки в списках избирателей, по мнению респондентов, подается в г. Комрате. В качестве примера была приведена ситуация со списками избирателей в г. Комрат на выборах Башкана 2010 г., когда было подано большое количество жалоб:

«Например, в Комрате всегда самые отвратительные списки на выборы готовятся». - $\Phi\Gamma 2 V 2$

«У меня был пример на трех выборах. Иду голосовать ... в списке на моем адресе прописан A. Γ ... Π ишу заявление, что он не может быть прописан, он вообще не родственник, никто. Иду в паспортный стол. Π лачу 36 лей. Его снимают с прописки. Я вообще не знаю, кто это такой... прихожу на следующие выборы, он опять находится в списке, прописанный там». - Φ Γ 2V4

Участники считают, что дополнительные списки избирателей создают очень много проблем и возможностей для манипуляций в день голосования:

«По дополнительным избирательным спискам могут голосовать избиратели, не имеющие постоянного места жительства/места нахождения на территории соответствующего избирательного участка...это возможно там, где работает политически ангажированное УПБ». - ИГИ 1

Участники считают, что необходимо отказываться от дополнительных списков избирателей, но при этом повышать качество основных избирательных списков.

По мнению участников исследования, система регистрации избирателей должна быть электронной и интегрирована с государственным регистром граждан.

Относительно того, какой орган технически должен отвечать за регистрацию избирателей и составление избирательных списков, было высказано два мнения. Первое заключалось в том, что органом, ответственным за составление списков избирателей, должен быть ЦИК Молдовы, который будет составлять их на основе Государственного регистра избирателей (когда данный регистр будет создан и запущен) и передавать примэриям:

«Списки должны составляться централизованно ЦИК Молдовы». - ИПИ1

Второе мнение заключалось в том, что регистрация избирателей в Государственном регистре избирателей должна быть функцией, делегированной примэриям:

«Каждая примэрия должна иметь доступ к своему сегменту Государственного регистра избирателей и самостоятельно распечатывать списки избирателей перед выборами». - ИГИ2

По нашему мнению ещё один вопрос, на который необходимо обращать внимание при обсуждении вопроса регистрации избирателей и составления избирательных списков это защита персональных данных избирателей, которые содержат избирательные списки. В настоящее время этому практически не уделяется внимания.

Рекомендации:

Региональные практики регистрации избирателей и составления избирательных списков должны быть унифицированы с практиками, существующими на национальном уровне, для обеспечения точности избирательных списков на региональных выборах в Гагаузии, а также защиты личных данных избирателей.

ОСВЕЩЕНИЕ ВЫБОРОВ В СМИ

В данной части исследования нас интересовало мнение респондентов относительно того, как региональные и местные СМИ освещают выборы в Гагаузии, как контролирующие органы реагируют на нарушение регламента ЦИК Гагаузии по освещению выборов, а также Кодекса

РМ о телевидении и радио и Закона АТО Гагаузия о телевидении и радио; и как участники оценивают качество предвыборных дебатов, организуемых местными и региональными СМИ.

По мнению респондентов, региональные и местные СМИ за исключением редких случаев не освещают избирательную кампанию объективно и не соблюдают демонологические нормы, законодательство, регулирующее деятельность СМИ, а также регламент ЦИК Гагаузии по освещению выборов. Подавляющее большинство региональных СМИ, считают участники, политически ангажированы и не скрывают своих предпочтений к конкретным конкурентам на выборах:

«Ну, однобоко дают информацию. Наверно, есть какое-то влияние, кому-то политически служат, скажем так». - $\Phi\Gamma 2V1$

На прошедших выборах в НСГ 2012 г. командой экспертов Совета Европы был разработан очень качественный регламент ЦИК Гагаузии по освещению выборов, однако он не соблюдался, так как ЦИК Гагаузии не имел возможности отслеживать его соблюдение в виду отсутствия необходимых человеческих и материальных ресурсов. Вовлечение КСТР в процесс мониторинга освещения региональных выборов в Гагаузии, по мнению респондентов, оставляет желать лучшего. КСТР практически не вмешивается в процесс и многие жалобы на действия местных СМИ, поданные в КСТР в период региональных выборов в Гагаузии, остаются без надлежащей реакции. Причина этому, как считают существующие национальным участники, противоречия, между местным законодательством, а также наличие на территории автономии СМИ, лицензированных региональными властями, и не подконтрольных КСТР, что затрудняет наложение санкций со стороны КСТР на такие СМИ за несоблюдение условий освещения выборов. Орган, выдающий лицензии на теле- и радиовещание на территории Гагаузии¹³ также не реагирует на нарушения правил освещения избирательных кампаний, допускаемые лицензированными им СМИ.

В тоже время, считают участники, региональные и местные СМИ, лицензируемые КСТР, тоже не были санкционированы за нарушение правил освещения выборов в Гагаузии:

«Никто не может сегодня вынести наказание любому каналу, допустившему нарушение, потому что эти выборы¹⁴ не находятся в поле Координационного совета по телевидению и радио, а вынести санкции может только КСТР, а он выборы Народного Собрания не мониторизирует. Поэтому только внутренняя организация и внутренние правила для самой кампании являются тем эталоном для того, чтоб действовать в рамках закона». - $\Phi\Gamma 2V4$

Касательно предвыборных дебатов, организуемых местными и региональными СМИ, участники считают, что они очень низкого качества:

«С точки зрения донесения видения или программы кандидатов имеют нулевой эффект, особенно на выборах в НСГ». - ИГИ2:

_

¹³ Главное Управление Промышленности Строительства Транспорта и Связи Гагаузии

¹⁴ Примечание: региональные выборы.

По словам участников, из-за большого количества кандидатов, участвующих на выборах в $HC\Gamma^{15}$, смысл дебатов теряется, поскольку кандидатам выделяется маленькое количество времени, из-за чего невозможно организовать качественные дискуссии между кандидатами.

По мнению представителей СМИ, имеющих опыт организации дебатов на выборах, уровень подготовки кандидатов, в частности на выборах в НСГ, в большинстве случаев, является очень низким:

«Многие кандидаты не знают полномочий депутата НСГ и самого органа, в который они баллотируются, что не даёт возможности организовать качественные дебаты. На выборах Башкана, где участвует всего несколько кандидатов, 16 организовать дебаты гораздо проще и дискуссии намного качественнее». - ФГ2У4

Большие проблемы, по мнению респондентов, существуют в государственных печатных СМИ, которые в период выборов подвергаются цензуре со стороны лиц, управляющих государственным органом, владеющим печатным СМИ.

Рекомендации:

Избирательное законодательство должно предусматривать санкции для СМИ, нарушающих правила освещения выборов. Для обеспечения корректного освещения выборов необходимо проводить мониторинг СМИ региона в период выборов, со стороны ЦИК Гагаузии либо КСТР.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

В данной части исследования нас интересовало мнение респондентов относительно:

- прозрачности финансирования избирательных кампаний конкурентов на выборах;
- соблюдения конкурентами на выборах условий финансирования избирательных кампаний;
- а также эффективности действий контролирующих органов по осуществлению контроля за соблюдением условий финансирования избирательных кампаний.

По мнению респондентов, финансирование избирательных кампаний конкурентов на выборах не прозрачно. Данные, отражённые в финансовых отчётах конкурентами на выборах, по мнению респондентов, не содержат полной и достоверной информации относительно объёма полученных и потраченных средств на предвыборные цели, а также источника этих средств, и на что эти средства были израсходованы:

«Прозрачностью финансовой деятельности конкурентов на выборах не пахнет. На последних выборах ЦИК Гагаузии постарался обеспечить прозрачность, но не получилось из-за отсутствия средств». - ИГИ1

Участники считают, что на выборах в Гагаузии имеют место финансовые злоупотребления, и деньги очень часто используются кандидатами на цели, не сопоставимые с честными выборами, а именно: раздача предвыборных подарков (рис, картофель и т.д.), подарки в учреждения, подкуп избирателей и т.д.:

 16 На последних выборах Башкана 2010 г. приняло участие 3 кандидата.

-

 $^{^{15}}$ На выборах в НСГ 2012 г. было зарегистрировано 165 кандидатов.

«Ну, я, вообще, обозлен в этом году, что всем соседям дали картошку с маслом, а мне не дали. А я тоже пошел на выборы. Думаю, раз уж дали всем, так уже дали бы и мне». - $\Phi\Gamma 2V2^{17}$

Борьба с нарушениями условий финансирования избирательных кампаний, по мнению участников исследования, отсутствует. Органы, ответственные за обеспечение соблюдения условий финансирования избирательных кампаний, не справляются со своими обязанностями. Свидетельством тому, по мнению респондентов, является отсутствие санкций в отношении конкурентов, нарушивших законодательство в части финансирования избирательных кампаний:

«До сих пор она¹⁸ была никакая. Необходимо чётко прописать функции контролирующих органов в период выборов: Налоговой и ЦПК». - ПГИ

Рекомендации:

11збирательное законодательство ATO Гагаузия должно быть усовершенствовано в части финансирования избирательных кампаний, для обеспечения более прозрачного расходования и привлечения средств кандидатами в период выборов. В качестве основы для усовершенствования избирательного законодательства в части финансирования избирательных кампаний рекомендуем взять проект закона, разработанный ЦПК Молдовы при поддержке национальных и международных экспертов.

ПРОЦЕДУРЫ ГОЛОСОВАНИЯ

В данной части исследования нас интересовало мнение респондентов относительно процедур и способов голосования.

Относительно способов голосования, беспокойство участников вызывает голосование на дому (по месту нахождения). По их мнению, здесь есть определённые злоупотребления, в виде давления на избирателей со стороны кандидатов и их доверенных лиц. На отдельных избирательных участках подаётся большое количество заявлений на голосование по месту нахождения от имени избирателей представителями кандидатов, что также вызывает определённое беспокойство:

«... приходят, например, люди, которые ходили, там, агитировали за кого-то, и могут принести кипу заявлений. Мы спрашиваем: A кто они Bam? Он написал фамилию, но он даже не может вспомнить. A мы потом звоним людям, от которых, якобы, подано заявление, а некоторые из них говорят: «Мне не надо, я сам приду». - $\Phi\Gamma1V4$

О том, что на избирателей, запрашивающих голосование на дому, может оказываться давление, по словам участников, свидетельствуют результаты голосования по месту нахождения, где в отдельных селах до $80\,\%$ голосов подаются за одного кандидата:

«На башканских выборах был случай, на одном участке было сто выездов, из них 98 отдали за одного кандидата. Это был реальный случай, была подана жалоба в ЦПК. На одном участке выехали 100 раз, 98 голосов после вскрытия были отданы за кандидата Х». - ФГ2У4

- 25 -

¹⁷ Высказывание участника следует расценивать ни как искреннее сожаление, а как иронию.

¹⁸ Примечание: борьба с нарушением условий финансирования избирательных кампаний.

Рекомендации:

Для выявления и предотвращения возможных злоупотреблений необходимо усовершенствовать механизм подачи заявлений на голосование на дому, а также ввести санкции за злоупотребления в этой области, вплоть до отмены результатов голосования на избирательном участке, где были выявлены злоупотребления.

ВЫВОДЫ И РЕКОММЕНДАЦИИ

Избирательное законодательство АТО Гагаузия, принятое в 1998 г. и в 1999 г. в значительной степени устарело и не обеспечивает организацию и проведение выборов, соответствующих современным реалиям и международным стандартам в этой области. Избирательное законодательство Республики Молдова, по подобию которого было разработано избирательное законодательство АТО Гагаузия, за всё время своего существования постоянно обновлялось, совершенствовалось и вбирало в себя рекомендации международных организаций, осуществлявших наблюдение выборов, проходивших в стране.

Абсолютно очевидно то, что избирательное законодательство Гагаузии необходимо усовершенствовать, и об этом говориться уже давно. Реформирование избирательного законодательства должно осуществляться с учётом рекомендаций гражданского общества, представленных ранее, мнений заинтересованных лиц, а также опыта, накопленного при реформировании избирательного законодательство Республики Молдова.

По результатам данного исследования рекомендуем следующее:

- Все избирательные законы, регулирующие избирательный процесс в автономии должны быть консолидированы и объединены в единый закон. Это позволит избежать большого количества противоречий, содержащихся в законах АТО Гагаузия, регулирующих избирательный процесс и облегчит обновление и усовершенствование законодательной базы, регулирующей избирательный процесс в автономии.
- Избирательное законодательство должно быть гармонизировано с Кодексом о выборах РМ. Это позволит унифицировать избирательные практики на всей территории страны, облегчит процесс администрирования выборов в автономии, и обеспечит проведение выборов по единым стандартам.
- Избирательное законодательство автономии должно предусматривать участие ЦИК Молдовы в процессе организации и проведения выборов в автономии. ЦИК Молдовы обладает ресурсами, без которых проведение выборов, соответствующих современным требованиям и международным стандартам, практически невозможно. Речь идёт об информационных, человеческих, технических ресурсах и др. У ЦИК Гагаузии таких ресурсов нет, из-за чего ЦИК Гагаузии не справляется с рядом своих первоочередных функций. Обеспечение ЦИК Гагаузии необходимыми ресурсами без участия ЦИК Молдовы практически невозможно, поскольку это очень дорого и требует серьёзных вложений и расходов. У автономии таких средств нет. Правительство РМ и международные доноры, при поддержке которых были развиты

- институциональные возможности ЦИК Молдовы, не будут тратить деньги на институциональное развитие ещё одного избирательного органа на территории РМ, поскольку это не рационально.
- Механизм формирования ЦИК Гагаузия должен обеспечивать независимость этого органа от политического влияния, и обеспечивать принцип разделения властей. Возможность отзыва членов ЦИК Гагаузии, выдвинувшим их органом, должна быть исключена. В законе не должно быть пробелов, которые НСГ может интерпретировать, как возможность отсеивать кандидатов, предлагаемых в состав ЦИК Гагаузии Исполнительным Комитетом Гагаузии и Апелляционной Палатой Комрат. Необходимо чётко прописать, какой из судебных органов на территории АТО Гагаузии уполномочен предлагать членов в ЦИК Гагаузии от судебных инстанций.
- Необходимо разработать механизм, обеспечивающий:
 - защиту ОИС и УИБ от политического влияния;
 - высокий уровень профессиональной подготовки членов ОИС и УИБ;
 - баланс политических сил в составе ОИС и УИБ;
 - вовлечение молодых специалистов в состав избирательных органов.
- Избирательное законодательство должно предусматривать возможность самовыдвижения граждан в состав избирательных органов, для обеспечения права граждан участвовать в управлении делами государства.
- Избирательная система должна обеспечивать более справедливое и равное представительство жителей автономии в НСГ. Это можно обеспечить либо через создание равных по численности избирательных округов, либо через переход на другую избирательную систему.
- Избирательное законодательство АТО Гагаузия должно быть усовершенствовано в части финансирования избирательных кампаний, для обеспечения более прозрачного расходования и привлечения средств кандидатами в период выборов. В качестве основы для усовершенствования избирательного законодательства в части финансирования избирательных кампаний рекомендуем взять проект закона, разработанный ЦИК Молдовы при поддержке национальных и международных экспертов¹⁹.
- Процесс регистрации избирателей и составления избирательных списков должен быть централизован. Усилия в этом вопросе необходимо консолидировать с ЦИК Молдовы, который ежегодно получает от примэрий уточнённые избирательные списки, проверяет их точность, и может содействовать ЦИК Гагаузии в обеспечении точности избирательных списков на выборах в Гагаузии. Согласно Кодексу о выборах РМ с 2015 г. должен быть запущен Государственный регистр избирателей, на основании которого ЦИК Молдовы будет составлять избирательные списки. К этому времени необходимо внести соответствующие изменения в избирательное законодательство Гагаузии, для приведения региональных практик в соответствие с национальными практиками. Консолидация усилий с ЦИК Молдовы позволит

_

¹⁹http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1850/Default.aspx

унифицировать практику регистрации избирателей и составления избирательных списков.

- Избирательное законодательство АТО Гагаузия должно более чётко прописывать обязанности органов местного публичного управления по обеспечению условий проведения избирательной кампании на территории подведомственных им населённых пунктов. Необходимо также ввести санкции для должностных лиц, не обеспечивающих равные условия проведения избирательной кампаний, а также для конкурентов на выборах, нарушающих условия ведения предвыборных кампаний.
- Избирательное законодательство Гагаузии должно более чётко регулировать процедуры голосования, в частности голосования на дому, для предотвращения возможных манипуляций в этой области, а именно: изменить сроки подачи заявлений; начать приём заявлений раньше и закончить за несколько дней до выборов, чтобы УИБ могли проверить заявления и документы, прилагаемые к ним; чётко прописать в каких случаях человек может запрашивать голосование на дому; исключить возможность подачи нескольких заявлений одним человеком.
- Избирательное законодательство должно предусматривать санкции для СМИ, нарушающих правила освещения выборов. Для обеспечения корректного освещения выборов необходимо проводить мониторинг СМИ в период выборов, который можно включить в полномочия ЦИК Гагаузии либо КСТР.