



Проект, финансируемый Европейским Союзом

«ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ ГАГАУЗИИ В ПРАВОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА»

Данное исследование было проведено в рамках проекта «Развитие гражданского общества в Гагаузии», реализуемого консорциумом организаций — Фонд Сороса в Молдове, Центр «Контакт» и ОО «Пилигрим-Демо» при финансовой поддержке Делегации Европейского союза в Республике Молдова.

Мнения и выводы, приведённые в исследовании, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения Европейского союза, Фонда Сороса, Центра «Контакт» или ОО «Пилигрим-Демо».





Проект, финансируемый Европейским Союзом

Ответственный за издание: Михаил Сиркели

Автор: Игорь БОЦАН

Правила копирования

Использование фрагментов (цитат) текста из публикации возможно только с указанием «Пилигрим-Демо» как источника. Цитировать «Пилигрим-Демо» можно согласно следующему примеру: Игорь Боцан, «Центральная избирательная комиссия Гагаузии в правовом пространстве Республики Молдова» (2018), <http://pilgrim-demo.org.md/category/cercetare>.



PILIGRIM-DEMO

Ул. Победы, 11, 3 этаж

МД-3805, Комрат

АТО Гагаузия

Республика Молдова

Офис: +373 298 80570

Офис: +373 298 80571

Эл. почта: info@pilgrim-demo.org.md

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

ОГЛАВЛЕНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ	5
II.	ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АВТОНОМНОМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ ГАГАУЗ ЕРИ	8
III.	ЭВОЛЮЦИЯ СТАТУСА ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ГАГАУЗИИ	13
IV.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ	20

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Венецианская комиссия	Европейская Комиссия за демократию через право при Совете Европы
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОБСЕ/БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
Кодекс о выборах	Кодекс о выборах Республики Молдова, принятый Законом № 1381-ХІІІ от 21.11.1997 года
Закон об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)	Закон № 344-ХІІІ от 23.12.1994 года об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)
Уложение Гагаузии	Уложение Гагаузии, принятое Народным Собранием Гагаузии 14 мая 1998 года, Закон № 28-ХХХІ/І от 05.06.1998 года
АТО Гагаузия	Автономное Территориальное Образование Гагаузия
Закон о выборах Главы (башкана) Гагаузии	Закон АТО Гагаузия о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери) № 32-ХХХІІІ/І от 11.09.1998 года (аннулирован)
Закон о выборах в Народное Собрание	Закон АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери), № 25-ХХV/І от 15.01.1998 года (аннулирован)
Закон об избирательных органах Гагаузии	Закон АТО Гагаузия об избирательных органах Гагаузии № 35-ХХХVІІ/І от 26.01.1999 года (аннулирован)
Кодекс надлежащей практики в избирательных делах	Кодекс надлежащей практики в избирательных делах Руководящие принципы и пояснительная записка, принятый Европейской комиссией за демократию через право в рамках 52-й Пленарной Сессии (Венеция, 18-19 октября 200 года)
Кодекс о выборах АТО Гагаузия	Закон АТО Гагаузия Кодекс о выборах, № 60-ХХVІІІ/V от 31 июля 2015 года
ЦИКГ	Центральная избирательная комиссия Гагаузии
ЦИК	Центральная избирательная комиссия Республики Молдова

I. ВВЕДЕНИЕ

Управление избирательными процессами является сложной деятельностью, требующей профессиональной специализации всех должностных лиц, вовлеченных в организацию и проведение выборов любого типа и на любом уровне. Как правило, избирательные процессы регулируются учрежденными в законном порядке структурами, носящими различные названия, в большинстве случаев — избирательными комиссиями. Наиболее существенные элементы деятельности избирательных комиссий включают: составление и обновление списков граждан, имеющих право голоса; установление границ избирательных округов; формирование структуры избирательных органов нижестоящего иерархического уровня; регистрация избирательных конкурентов, принимающих участие в выборах (политических партий и / или кандидатов); разработка предложений по усовершенствованию нормативно-правовой базы в сфере выборов; просвещение и корректное информирование избирателей; организация, надзор за исполнением и обеспечение прозрачности избирательных процедур на всех уровнях; разрешение избирательных споров; обеспечение плюрализма мнений в ходе избирательного процесса, надзор за освещением хода предвыборных кампаний средствами массовой информации; надзор за корректным финансированием предвыборных кампаний, проводимых кандидатами; печать, распределение и надежное безопасное хранение избирательных бюллетеней; подсчет голосов; надлежащее оформление результатов подсчета голосов в таблицы и представление их для заверения компетентным правовым органам с приложенным кратким отчетом о проведении избирательного процесса и т.д.

Круг обязанностей избирательных комиссий намного шире очерченного в общих чертах выше, поэтому они исполняют свои обязанности либо путем законного обретения полномочий для разрешения полного спектра проблем, связанных с избирательным процессом, либо в сотрудничестве с другими специализированными учреждениями, деятельность которых сопряжена с избирательным процессом. Если должностные лица, наделенные полномочиями по принятию решений, приходят к заключению, что для обеспечения свободного и корректного избирательного процесса лучше учредить избирательную комиссию с широкими полномочиями, предпочтительно, чтобы это учреждение обрело статус независимого государственного органа, который будет осуществлять свою деятельность на постоянной основе. В то же время, необходимо, чтобы эта постоянно действующая избирательная комиссия имела внутреннюю структуру, которая способна обеспечить необходимую степень функциональности, основанной на разделении департаментов по областям деятельности, охватывающую полный спектр обязательств и полномочий, предписанных законом. Наряду с распределением сфер функциональной и специализированной ответственности в составе центральных избирательных комиссий, в целях охвата различных аспектов избирательного процесса функциональные обязанности должны также быть распределены и среди нижестоящих иерархических структур, со временным статусом, учрежденные центральными избирательными комиссиями.

После описания общих обязанностей и полномочий избирательных комиссий на глобальном уровне важно рассмотреть конкретный случай Республики Молдова, где избирательный процесс разделен на две отчетливых составляющих — национальную и

региональную. На национальном уровне избирательный процесс организуется и регулируется Центральной Избирательной Комиссией (ЦИК) Республики Молдова, являющейся государственным органом, имеющим статус постоянно действующего, учрежденным в целях реализации политики в избирательной сфере в области организации и проведения всеобщих парламентских, президентских и местных выборов. В то же время административно-территориальная организация Республики Молдова предусматривает особый статус региональной автономии для Гагаузии, являющейся формой самоопределения граждан гагаузского этнического происхождения, составной и неотъемлемой частью Республики Молдова. Согласно статье 111 Конституции Республики Молдова, АТО Гагаузия самостоятельно, в пределах своей компетенции, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения. На территории автономного территориального образования Гагаузии гарантируются все права и свободы, предусмотренные законодательством и Конституцией Республики Молдова. Согласно положениям органического закона¹ Республики Молдова № 344-ХІІІ от 23.12.94 года об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), в регионе действуют представительные и исполнительные органы, в соответствии с требованиями законодательства. Статья 12 (п. (3), литеры d), e)) вышеупомянутого закона предусматривает, что к компетенции Народного Собрания Гагаузии, среди прочего, относится: назначение, организация и проведение выборов депутатов в Народное Собрание, **утверждение состава Центральной избирательной комиссии по проведению выборов**; назначение выборов в органы местного публичного управления Гагаузии, проведение местного референдума по вопросам, отнесенным к компетенции Гагаузии. Статья 14 того же закона № 344-ХІІІ предусматривает, что Глава (Башкан) – высшее должностное лицо Гагаузии, которому подчиняются все органы публичного управления Гагаузии, избирается сроком на четыре года на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании на альтернативной основе. Эти выборы, также, управляются Центральной избирательной комиссией Гагаузии (ЦИКГ).

На основании вышеизложенного можно заключить, что согласно конституциональным положениям и положениям Закона № 334-ХІІІ, Гагаузия избирает представителей в региональные органы согласно предписаниям местных законов, а избирательный процесс регулируется Центральной избирательной комиссией Гагаузии, которая является органом, действующим автономно, независимым от ЦИК Республики Молдова. Констатации этого факта могло бы быть достаточно для ответа на вопрос о роли и месте ЦИКГ в нормативно-правовом пространстве Республики Молдова, причем для ответа ясного, четкого и однозначного. После принятия Закона № 334-ХІІІ от 23.12.1994 года единственные проблемы, которые широко обсуждались общественностью в целях изыскания каких-либо подходящих решений, относились к: статусу ЦИКГ как органа, функционирующему на постоянной или на временной основе, который формируется ad-hoc (лат.: на месте) каждый раз в преддверии периодических выборов в Народное Собрание или в преддверии выборов Главы Гагаузии; способу назначения и к статусу членов ЦИКГ; источникам финансирования учреждения; утверждению обязанностей и полномочий ЦИКГ только в отношении выборов в состав Народного Собрания и выборов Главы или расширение этих полномочий до уровня регулирования на территории Гагаузии процесса выборов

¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311656&lang=1>

национального уровня — парламентских, президентских, всеобщих местных, республиканских референдумов; организации взаимоотношений и сотрудничества между ЦИКГ и ЦИК.

II. ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В АВТОНОМИИ ГАГАУЗ ЕРИ

Эволюция избирательного процесса в Гагаузии тесно связана с эволюцией политических и избирательных процессов Республики Молдова. Все же, выборы в АТО Гагаузия отличаются особой спецификой в контексте политических и избирательных процессов в Республике Молдова, и эта специфика проявляется в том, что наряду с выборами национального уровня — парламентскими, президентскими и всеобщими местными, в гагаузской автономии, согласно положениям *Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)*, периодически проводятся выборы на должность Главы (Башкана) и выборы в состав Народного Собрания (Халк Топлушу) Гагаузии. Таким образом, частота проведения различных типов выборов в Гагаузии превышает таковую на остальной территории Республики Молдова, тот или иной тип выборов проводится практически ежегодно или даже чаще одного раза в год. Например, в 2019 году избиратели из Гагаузии принимают участие в парламентских выборах, в консультативном республиканском референдуме, в выборах Главы (Башкана), во всеобщих местных выборах. Из перечисленных выше четырех избирательных кампаний проводятся под руководством ЦИК, а выборы на должность Главы — под руководством ЦИКГ, без того, чтобы деятельность этих двух автономных избирательных структур каким-либо образом пересекалась, а также без обязательного сотрудничества между ними какого-либо рода.

Временные положения о проведении выборов в состав органов публичного управления АТО Гагаузия

Формирование состава региональных органов публичного управления в Гагаузии берет свое начало в 1995 году, после принятия в 1994 году Конституции Республики Молдова, положениями которой был признан и закреплён особый статус автономии Гагауз Ери. Первые выборы на должность Главы и первые выборы в состав Народного Собрания Гагаузии проводились в два тура², 28 мая и 11 июня 1995 года. Это стало возможным после того как ранее, 23 декабря 1994 года Парламент Республики Молдова принял Закон № 344-ХІІІ об особом юридическом статусе Гагаузии, которым устанавливаются предписания в отношении избирательной системы, основанной на учете волеизъявления большинства избирателей, способа формирования избирательных участков, периодичности организации выборов, а также о специальных условиях регистрации кандидатов. В целях введения в действие Закона № 344-ХІІІ об особом юридическом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), Парламент Республики Молдова принял в тот же день, 23 декабря 1995 года, Постановление № 345-ХІІІ, которым предусматривалось обязательство Правительства в месячный срок со дня опубликования указанного закона: (а) представить Парламенту предложения о разработке и утверждении **Временного положения о местном референдуме** по вопросу о включении некоторых населенных пунктах, расположенных на юге Республики Молдова, в состав Гагаузии (Гагауз Ери); (b) представить Парламенту предложения о разработке и утверждении на основе Закона о местных выборах **Временного положения о выборах Главы Гагаузии и Временного положения о выборах в народное собрание Гагаузии**; в срок до 1 февраля 1995 года образовать **Смешанную комиссию** из своих представителей и представителей органов местного

² <http://www.e-democracy.md/elections/gagauzia/1995/>

публичного управления некоторых населенных пунктов юга Республики Молдова (включая также и представителей непризнанных структур Гагаузии, провозгласивших независимость 19 августа 1990 года) в целях осуществления контроля за введением в действие указанного закона, организации и проведения местного референдума в некоторых населенных пунктах юга Республики Молдова в соответствии со статьями 5 и 26 названного закона, организации и проведения выборов в Народное Собрание Гагаузии и Главы Гагаузии; в срок до 1 февраля 1995 года выделить из государственного бюджета финансовые средства, необходимые для выполнения положений цитированного постановления.

Впоследствии, Правительство Республики Молдова приняло 17.01.1995 года Постановление³ № 31 о мерах по исполнению Постановления Парламента Республики Молдова «О введении в действие Закона об особом правовом статусе Гагаузии» (Гагауз Ери)», которым было установлено формирование из представителей Республики Молдова и представителей органов местного публичного управления некоторых населенных пунктов юга Республики Молдова **Смешанной комиссии** в целях введения в действие Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), с включением в состав Комиссии членов Правительства, депутатов Парламента, представителя Гагаузии Степана Топала (Steapan Topal), представителей органов местного публичного управления из населенных пунктов, компактно населенными этническими гагаузами. В целях проведения выборов Правительство Республики Молдова приняло Постановление № 35 от 17.01.1995 года об утверждении Временного положения⁴ о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери) и Временного регламента о выборе в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери). Положениями предусматривалось, что для организации и проведения выборов Главы Гагаузии (Башкана) формируются следующие избирательные комиссии: **Центральная Избирательная Комиссия Гагаузии**; городские и сельские избирательные комиссии; избирательные комиссии при избирательных участках. Срок действия полномочий всех избирательных комиссий, функционирующих во время выборов Главы и выборов в Народное Собрание Гагаузии истекает одновременно с завершением выборов.

Временное положение о включении населенных пунктов в состав АТО Гагаузия

Некоторое время спустя, 31.01.1995 года, Правительство приняло Постановление № 86 об утверждении **Временного регламента об организации и проведении местного референдума в некоторых населенных пунктах юга Республики Молдова и о назначении даты проведения референдума**. В соответствии с положениями Постановления № 86 днем проведения местного референдума в некоторых населенных пунктах юга Республики Молдова была назначена дата **5 марта 1995 года**; был утвержден **Временный регламент об организации референдума**; было установлено, что функции **Республиканской комиссии по организации и проведению референдума** в некоторых населенных пунктах юга Республики Молдова будут исполняться **Смешанной комиссией** по введению в действие Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), утвержденного Постановлением Правительства № 31 от 17 января 1995 года. В свою очередь, перед Смешанной комиссией стояла цель в срок 20 дней со дня назначения даты выборов, то есть до 20 февраля 1995 года, определить населенные пункты юга Республики Молдова, в

³ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=292736>

⁴ <http://lex.justice.md/md/296170/>

которых будет проводиться местных референдум, и утвердить содержание бюллетеней для голосования. Также перед **Смешанной комиссией** стояла задача сформировать **Центральную Избирательную Комиссию Гагаузии (ЦИКГ)** в составе председателя, заместителя председателя, секретаря и 10 членов. Предполагалось, что собственно формирование ЦИКГ будет осуществляться в 5-дневный срок со дня назначения даты выборов. С момента формирования ЦИКГ председатель, заместитель председателя, секретарь и члены комиссии, обремененные служебными обязанностями, получали заработную плату из избирательного фонда, размер которой на 30% превышал размер их заработной платы на основном месте работы.

После проведения 5 марта 1995 года **местного референдума** в некоторых населенных пунктах Республики Молдова Парламент принял 21 марта 1995 года Постановление⁵ № 406 о результатах местного референдума по вопросу о включении некоторых населенных пунктов юга Республики Молдова в состав Гагаузии (Гагауз Ери) и назначения даты выборов в Народное Собрание Гагаузии, Главы Гагаузии и референдума по вопросу об установлении административного центра Гагаузии. В соответствии с результатами местного референдума 5 марта 1995 года, согласно положениям статьи 5 Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) и статьи 111 Конституции Республики Молдова, Парламент принял акт по результатам референдума и подтвердил включение в состав автономного территориального образования Гагаузии (Гагауз Ери), как составной части Республики Молдова, 3 городов — Комрата, Чадыр-Лунги, Вулканешт, и 26 сельских населенных пунктов. Тем же Постановлением № 406 было установлено, что выборы в Народное Собрание и выборы Главы Гагаузии, а также проведение референдума по вопросу об установлении административного центра Гагаузии назначаются на 28 мая 1995 года, и будут проводиться в соответствии с предписаниями Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) и временных положениях, утвержденных Правительством. Также было установлено, что органы местного публичного управления из районов Чадыр-Лунга, Комрат и Вулканешт обеспечат организацию и проведение всеобщих местных выборов в строгом соответствии с Законом⁶ о местных выборах, которые должны были состояться в Республике Молдова 16 апреля 1995 года. Это обстоятельство было особенно важным, поскольку на всеобщих местных выборах населенными пунктами Гагаузии были избраны легитимные органы самоуправления — примары и члены местных Советов, которые в процессе выборов в Народное Собрание и выборов Главы, назначенных на 28 мая 1995 года, и именно на них ложилась задача по формированию избирательных комиссий, действующих на уровне избирательных округов и избирательных участков.

Первые выборы в целях формирования региональных органов публичного управления в Гагаузии

В соответствии с Постановлением Парламента № 406 от 21 марта 1995 года состоялись первые выборы в Народное собрание и выборы на должность Главы (Башкана) Гагаузии, прошедшие 28 мая 1995 года. Целью проведения соответствующих выборов было формирование в АТО Гагаузия органов правления, соответствующих конституциональным и законодательным предписаниям, а также и окончательное

⁵ <http://lex.justice.md/md/306970/>

⁶ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=310875>

урегулирование конфликта между гагаузским сообществом и органами центрального публичного управления Республики Молдова. Проведению выборов предшествовал ряд событий, некоторые из которых были уже упомянуты выше: решение лидеров гагаузского сообщества, принятое в феврале 1994 года, отказаться от идеи образования конфедерации на территории Республики Молдова и принять участие в первых многопартийных парламентских выборах Республики Молдова взамен на обещание органов центрального публичного управления предоставить гагаузскому сообществу статус территориальной автономии, что и было реализовано путем: включения в текст Конституции Республики Молдова, принятой 29 июля 1994 года, статьи 111, посвященной Автономному территориальному образованию Гагаузии; принятия 23 декабря 1994 года Закона об особом правовом статусе Гагаузии; организация 5 марта 1995 года референдумов в ряде населенных пунктов, населенных этническими гагаузами, в целях определения территориальных границ гагаузской автономии, согласно положениям статьи 5 Закона об особом правовом статусе; организация 28 мая 1995 года выборов в Народное Собрание Гагаузии и выборов на должность Главы Гагаузии. В выборах 1995 года в Народное Собрание приняли участие 106 кандидатов, 48 из которых выступали как представители четырех политических формирований (двух национальных и двух региональных партий); 43 кандидата представляли рабочие коллективы, 15 кандидатов принимали участие в выборах как независимые. В 35 одномандатных избирательных округах были избраны 34 депутата (выборы в избирательном округе № 27, Дезгинжа были объявлены недействительными)⁷. Первые выборы на должность Главы (Башкана) выиграл Георгий Табунщик (Gheorghii Tabunșic)⁸, выдвинутый со стороны рабочих коллективов, который во втором туре голосования, состоявшемся 11 июня 1995 года, победил Михаила Кендигеляна (Mihail Kendighilean), представителя Партии «Ватан».

Создание нормативно-правовой базы для выборов в состав органов регионального публичного управления и функционирование ЦИКГ

Первая региональная избирательная кампания Гагаузии — выборы в Народное Собрание и выборы Главы завершили, по факту, первый избирательный цикл на всей территории Республики Молдова со времени провозглашения независимости Республики Молдова: 8 декабря 1991 года – выборы Президента Республики Молдова; 27 февраля 1994 года – выборы Парламента Республики Молдова; 16 апреля 1995 года — выборы органов местного публичного управления, в том числе в Гагаузии; 28 мая - 11 июня 1995 года — выборы в Народное Собрание Гагаузии и выборы Главы Гагаузии. После этого первого полного избирательного цикла в 1997 году избирательное законодательство Республики Молдова было кодифицировано, регламентация и избирательные процедуры были стандартизированы в Кодексе о выборах⁹. Органы публичного управления АТО Гагаузии поступили надлежащим образом, когда приняли решение об адаптации предписаний Кодекса о выборах Республики Молдова к нуждам, связанным с организацией выборов в Народное собрание и выборов Главы Гагаузии. В этом направлении был принят местный Закон № 25-XXV/I от 15.01.1998 года *о выборах*

⁷ <http://www.e-democracy.md/elections/gagauzia/1995/>

⁸ <http://www.e-democracy.md/elections/bascan/>

⁹ <http://lex.justice.md/md/312765/>

депутатов в Народное Собрание Гагаузии¹⁰ и местный Закон № 32-XXXIII/I от 18.09.1998 года о выборах Главы (Башкана) Гагаузии¹¹. Таким образом, только уже во втором избирательном цикле выборы впервые были организованы ЦИКГ, сформированной на основе законов, принятых Народным Собранием, основывавшихся на регламентации, перенятой из Кодекса о выборах Республики Молдова. Выборы в Народное Собрание и выборы на должность Главы на основе региональных законов состоялись в два тура, 22 августа и 5 сентября 1999 года, причем второй раз одновременно. После политического кризиса января-февраля 2002 года, возникшего между руководством гагаузской автономии и центральными органами управления Республики Молдова проявилась рассинхронизация между этими двумя типами выборов. Выборы на должность Главы состоялись в 2002 году, были досрочными, а плановые выборы в Народное собрание были проведены 16 и 30 ноября 2003 года. В целом, все выборы в Народное Собрание были плановыми, однако сроки их проведения всегда неукоснительно соблюдались в связи с наличием определенных разногласия между региональными структурами власти. Так, следующие очередные выборы были организованы 16 марта 2008 года, а после избирательного цикла выборы были назначены на 9 сентября 2012 года, что превышало установленный законом срок продолжительностью 3 месяца, выделенный для организации выборов вследствие истечения 4-летнего срока полномочий.

¹⁰ <http://www.e-democracy.md/files/elections/local-law-elections-peoples-assembly-gagauzia-11-12-2007-ru.pdf> В закон были внесены изменения следующими местными законами: № 30-XXXII/I от 09.07.1998; № 41-XLI/I от 30.04.1999; № 44-XLIII/I от 09.06.1999; № 11-IV/III от 23.03.2004; № 50-XIX/III от 08.06.2006; № 67-XXVIII/III от 10.07.2007; № 82-XXXII/III от 11.12.2007

¹¹ [http://www.e-democracy.md/files/elections/law-election-governor-\(bascan\)-gagauzia-19-01-2015-ru.pdf](http://www.e-democracy.md/files/elections/law-election-governor-(bascan)-gagauzia-19-01-2015-ru.pdf) В закон были внесены изменения следующими местными законами: nr.43 – XLIII/I от 09.06.199; № 49-XIX/III от 08.06.2006; № 81-XXXII/III от 11.12.2007

III. ЭВОЛЮЦИЯ СТАТУСА ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ ГАГАУЗИИ

На основе вышеизложенного можно заключить, что региональные выборы в Гагаузии — в Народное Собрание — и выборы главы Гагаузии, проводились на основе нормативно-правовой базы, установленной первоначально при содействии органов центрального публичного управления Республики Молдова, с соблюдением самых высоких стандартов, установленных законодательством Республики Молдова в избирательной сфере, которое, в свою очередь, было разработано при содействии специализированных международных организаций, таких как, например, Международный фонд поддержки избирательных систем, (МФИС). Все же, выборы в Народное Собрание Гагаузии отличались особой спецификой по сравнению с национальными парламентскими выборами по причине использования мажоритарной избирательной системы. На национальном уровне для выборов в парламент и в муниципальные и районные советы использовалась пропорциональная избирательная система, а после внесения изменений в Кодекс о выборах в 2017 году — смешанная система. В этом контексте следует отметить, что законодательство АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание и о выборах Главы Гагаузии было принято посредством заимствования основных принципов из Кодекса о выборах Республики Молдова, с адаптацией, там, где это требовалось, к нуждам, проистекающим из использования мажоритарной избирательной системы. Это мероприятие прошло успешно, тем более что мажоритарная избирательная система привычным образом постоянно использовалась для выборов примаров на всей территории Республики Молдова. Качество законов в избирательной сфере, принятых Народным Собранием, было проанализировано сквозь призму международных стандартов, и в результате анализа было сделано заключение, что они соответствуют требованиям стандартов и рекомендуются ОБСЕ и Советом Европы. Соответствующее заключение относится в равной мере к регламентированию деятельности ЦИКГ как учреждения, уполномоченного обеспечивать управление избирательным процессом в регионе, начавшим свою деятельность в качестве временного избирательного органа, функционируя в этом режиме на протяжении пяти избирательных циклов. В этом отношении следует отметить усилия органов публичного управления Гагаузии, направленные на стандартизацию регионального законодательства, и на приведение к единообразию деятельности ЦИКГ в ходе выборов в Народное Собрание и выборов на должность Главы, в каковых целях был принят Закон АТО Гагаузия № 35-XXXVII/I от 26.01.1999 года **об избирательных органах Гагаузии.**

Опыт проведения выборов в Гагаузии показал, что выборы на должность Главы и в Народное Собрание могут проводиться одновременно, и поэтому функционирование избирательных органов должно иметь место в тех же рамках, однозначно установленных следующими тремя законами — о выборах в Народное Собрание, о выборах Главы и об избирательных органах Гагаузии. В реальности названные законы предусматривали зачастую как особые условия и процедуры, так и даже противоречащие друг другу положения. Изменения, вносимые в эти законы, часто делались ad-hoc, накануне какого-либо определенного тура голосования, а положения, которые относились к другому типу голосования, оставались неизменными. В то же время, наблюдалось существенное отставание в темпах адаптации законодательства Гагаузии в избирательной сфере к изменениям, которые периодически вносились в Кодекс о выборах Республики Молдова, который первоначально служил образцом для

разработки законодательства Гагаузии в избирательной сфере, многие из соответствующих изменений были подсказаны и положительно оценены ОБСЕ и Советом Европы.

Исходя из предпосылки, что стандартизация избирательных норм и процедур оказывает благотворное влияние на их освоение избирателями и на эффективность работы должностных лиц, осуществляющих свою деятельность в избирательной сфере, можно заключить, что усилия, предпринятые в этом направлении, с привлечением специализированных профильных международных организаций, консультированием с национальными экспертами, представителями специализированных гражданских организаций и осуществление надзора за ходом избирательного процесса и в первую очередь – за деятельностью лиц, наделенных полномочиями по принятию решений из гагаузской автономии, имели своей целью существенное улучшение избирательного климата в регионе, устранение конфликтов, постоянно возникавших в результате нарушений, выявлявшихся после региональных выборов. И эта цель была достигнута одновременно с принятием Избирательного кодекса Гагаузии. В этом контексте следует отметить, что после институционализации, в 1995 году, региональных органов управления Гагаузии, органы центрального публичного управления не имели более компетентности в области организации выборов в Народное Собрание и Главы Гагаузии. Поэтому основные обязанности в области перешли к органам управления автономии, преимущественно — Центральной Избирательной Комиссии Гагаузии (ЦИКГ). С учетом задач, стоявших перед ЦИКГ, вменялась необходимость изменения ее статуса временного учреждения, сформированного ad-hoc, и переход к постоянной деятельности, в том числе и в периоды времени между выборами, с полномочиями, предусмотренными и гарантированными законом. Эта задача стала настоятельно требовать решения после развития ряда проблем в области управления избирательным процессом, причиной которых было то, что в законах в избирательной сфере АТО Гагаузия, принятых после учреждения региональных органов публичного управления, в 1997-1999 году, был выявлен ряд противоречий: (а) Закон о выборах Главы устанавливал в части (5) статьи 19, что сроком действия полномочий ЦИКГ является: «период избирательной кампании»; (б) Закон о выборах в Народное Собрание предусматривал в части (5) статьи 20, что срок полномочий ЦИКГ составляет: «5 лет»; (в) Закон об избирательных органах предусматривает в части (6), что срок полномочий ЦИКГ составляет: «4 года». Таким образом, три указанных закона содержали противоречащие друг другу положения, вне зависимости от того, относились ли они к временному или к постоянному статусу ЦИКГ.

С другой стороны, не только коллизия, связанная со временным или постоянным статусом ЦИКГ, создавала проблемы в деятельности учреждения, но также и коллизия, касавшаяся статуса ее членов. Например, положения об отзыве членов ЦИКГ оказывали влияние на ряд гарантий их независимости и беспристрастности. Так, согласно статье 23 Закона о выборах в Народное собрание и статье 22 Закона о выборах Главы, члены ЦИКГ могли быть отозваны с занимаемых должностей в случае нарушения ими вмененных ограничений, или в случае «совершения деяний, несовместимых с их статусом». Отзыв мог быть осуществлен управляющими органами, а также и собственными коллегами из состава ЦИКГ, путем принятия соответствующего решения большинством членов. Одновременно с этим, Закон об избирательных органах Гагаузии предусматривал, в статье 7, что отзыв членов ЦИКГ мог осуществляться только постановлением Апелляционного Суда. Очевидно, что

такое регламентирование обеспечивало более высокий уровень независимости и соответствующие пути обжалования неправомочных административных и политических решений, а наличие несоответствий между положениями трех упомянутых законов позволяло различные интерпретации и могло определять различные применения. В этом контексте следует подчеркнуть, что международные стандарты¹² в области (Кодекс надлежащей практики в избирательных делах) указывали, что отзыва членов избирательных органов теми, кто назначил их на должность, следует избегать, но отзыв таким способом допускается в случае совершения серьезных дисциплинарных нарушений или в случае некомпетентности, а причины для отзыва должны быть четко сформулированы и зафиксированы в законе. Практически, законодательные предписания позволяли, в принципе, учреждение и постоянное функционирование ЦИКГ, в том числе и в период времени между выборами. Однако анализ практики применения законодательства в избирательной сфере в АТО Гагаузия показывает, что в реальности, до 2016 года срок полномочий ЦИКГ длился только на протяжении избирательного периода для выборов в Народное Собрание или для выборов Главы, а ее состав менялся (радикально) перед каждым последующими выборами. Так было в случае всех выборов Главы (1995, 1999, 2002, 2006, 2010, 2015 годы)¹³ и выборов в Народное Собрание (1995, 1999, 2003, 2008, 2012, 2016 годы)¹⁴. Замены затрагивали, в том числе и 3 членов ЦИКГ, в отношении которых предполагалось, что они должны действовать на постоянной основе, с соответствующим назначением заработной платы за исполнение государственных должностных служебных обязанностей.

Ситуация, когда у ЦИКГ не было статуса постоянно действующего органа, и она формировалась одновременно с назначением даты выборов, отличалась целым рядом аспектов, негативно отражавшихся на процессе подготовки и организации выборов: не проводилась своевременно предварительная оценка бюджетов и, соответственно, не выделялись в срок необходимые финансовые ресурсы; не проводился надлежащий инструктаж должностных лиц, работающих в избирательной сфере; задерживался запуск избирательных процедур; не существовало вспомогательного профессионального аппарата, и т.д. Но самым важным недостатком такого положения дел было отсутствие институциональной документации и практики в организации и проведении выборов, а также пониженный уровень профессиональной способности членов, по причине отсутствия постоянного и повторяющегося опыта в организации выборов. В этом плане можно было говорить о невозможности появления и укоренения адекватных «избирательных традиций» в АТО Гагаузия, в отличие от ситуации на национальном уровне, где Центральная Избирательная Комиссия Республики Молдова (ЦИК) действует на постоянной основе начиная с 1997 года, и которой удалось обеспечить профессиональное проведение всех типов сложных выборов: президентских, парламентских, всеобщих местных выборов и референдумов.

Статус ЦИКГ в свете положений нового Кодекса о выборах Гагаузии

¹² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-rom)

¹³ <http://www.e-democracy.md/elections/bascan/>

¹⁴ <http://www.e-democracy.md/elections/gagauzia/>

В упомянутых обстоятельствах было необходимо преодоление отмеченных проявлений непоследовательности. Эта цель была достигнута после принятия Народным Собранием **Кодекса о выборах Гагаузии**¹⁵, местным Законом № 60-XXVII/V от 31 июля 2015 г. Принятие Кодекса о выборах Гагаузии позволило урегулировать целый ряд проблем: расхождения в формулировках 3 законов, которые регулировали выборы в Народное Собрание, выборы Главы и функционирование избирательных органов; временный статус Центральной Избирательной Комиссии Гагаузии (ЦИКГ); не единообразный способ формирования окружных избирательных советов (ОИС) и участковых избирательных бюро (УИБ); недочеты в области обеспечения прозрачности и общественного контроля за деятельностью избирательных органов и т.д. Но самым важным стало то, что 24 декабря 2015 года были подтверждены кандидатуры 9 членов постоянно действующей ЦИКГ, было избрано и утверждено руководство учреждения. Новый постоянный состав ЦИКГ уже успел обрести первый опыт управления избирательным процессом в ходе выборов в Народное Собрание Гагаузии, которые состоялись в период 20 ноября – 4 декабря 2016 года.

Анализ положений Кодекса о выборах Гагаузии, которыми утверждалась постоянная деятельность ЦИКГ, с **5-летним сроком действия полномочий** ее членов, удостоверяет, что принципы формирования Комиссии могут считаться соответствующими международным критериям, которые предполагают создание *независимых и беспристрастных* избирательных органов¹⁶. Таким образом, ЦИКГ состоят из девяти членов, из которых три кандидатуры выдвигаются Народным Собранием, три кандидатуры предлагаются Главой и Исполнительным Комитетом и три кандидатуры предлагаются судебными органами. Судебные инстанции Комратского, Чадыр-Лунгского и Вулканештского районов на общих собраниях судей предлагают по одной кандидатуре. Такой представительский состав имеет своим назначением обеспечение сбалансированности интересов в рамках Комиссии и взаимный контроль между ее членами. Такой способ формирования состава ЦИКГ является, по факту, повторением первоначального варианта формирования состава ЦИК, использовавшегося до внесения изменений в Кодекс о выборах Республики Молдова в 2005 году, которыми был введен другой механизм, основанный на представительстве в ЦИК интересов парламентских фракций.

Согласно статье 24 Избирательного кодекса Гагаузии деятельность ЦИКГ финансируется из бюджета АТО Гагаузия. Финансовые потребности для обеспечения деятельности ЦИКГ представляются Народному Собранию, совместно с заключением Исполнительного Комитета. Бюджет ЦИКГ утверждается Народным Собранием Гагаузии в соответствии с условиями, установленными бюджетными рамками. В своей деятельности ЦИКГ пользуется помощью и поддержкой аппарата, структура и состав которого утверждается постановлением учреждения. Эти предписания направлены на обеспечение функциональной и финансовой независимости ЦИКГ.

Статус членов ЦИКГ

¹⁵<https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1174-izbiratelnyj-kodeks>

¹⁶[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-rom),

Кодекс надлежащих практик по избирательным делам Венецианской Комиссии, 2002 год.

Избирательный кодекс Гагаузии предусматривает адекватную степень защиты и стабильности в функциях членов ЦИКГ. Требования к лицам, назначенным на должности членов ЦИКГ, являются, практически, за некоторыми исключениями, сходными с требованиями, предъявляемыми к членам ЦИК, и отражены полностью в статье 20 Избирательного кодекса. Следует отметить, что требования к вступлению в должность члена ЦИКГ включают следующее предписание: соответствующие лица должны быть гражданами Республики Молдова, постоянно проживающими на территории АТО Гагаузия, иметь безупречную репутацию и обладать качествами, необходимыми для осуществления деятельности в избирательной сфере. Для обеспечения беспристрастности ЦИКГ ее члены: (а) не могут быть членами партий и других социально-политических организаций; (б) не имеют права принимать участие в политической деятельности; (в) не могут делать заявлений в поддержку конкурентов на выборах или против них; (г) не могут содействовать деятельности, осуществляемой конкурентами на выборах, за исключением случаев исполнения полномочий, предусмотренных кодексом.

Председатель, заместитель председателя и секретарь ЦИКГ избираются из ее членов. Председатель и секретарь осуществляют свою деятельность постоянно, а остальные члены ЦИКГ созываются председателем в случае необходимости. Должности председателя, заместителя председателя и секретаря ЦИКГ приравниваются к занятию ответственной государственной должности путем назначения. В течение избирательного периода члены ЦИКГ, не работающие постоянно в ее составе, решением комиссии на избирательный период освобождаются от служебных обязанностей на постоянном месте работы. На этот период им предоставляется надбавка к заработной плате в размере 25% от среднегодовой заработной платы в Гагаузии. В случае возможных нарушений положений Избирательного кодекса Гагаузии члены ЦИКГ могут быть отстранены от занимаемой должности. Материалы об отстранении от должности членов ЦИКГ направляются Апелляционному Суду Комрата органами, предложившими кандидатуры соответствующих лиц в состав ЦИКГ, а также членами комиссии.

Общие функции ЦИКГ

Общие функции ЦИКГ отражены в статье 25 Избирательного кодекса Гагаузии. Они сходны с функциями ЦИК, за некоторыми исключениями, относящимися к отношениям между ЦИКГ и ЦИК. Различие между функциями этих двух комиссий обусловлено тем обстоятельством, что они, согласно положениям как Кодекса о выборах Республики Молдова, так и Избирательного кодекса Гагаузии, являются в полной мере финансово и функционально автономными. С этой точки зрения, в Кодексе о выборах Республики Молдова не приводятся никаких ссылок на отношения между ЦИК и ЦИКГ. С другой стороны, в Избирательном кодексе Гагаузии такая ссылка имеется, и такие отношения являются обыденными, хотя не предусмотрены в законодательстве явным образом. В любом случае, опыт доказывает, что ЦИК поддерживает связь и сотрудничает с ЦИКГ, исходя из понимания того очевидного факта, что оба учреждения обслуживают один и тот же сегмент граждан, имеющих право голоса в Гагаузии, ЦИК в рамках парламентских, президентских и общих, а ЦИКГ в ходе выборов в Народное Собрание и на должность Главы.

В указанном смысле, положения статьи 38 Избирательного кодекса Гагаузии убедительно показывают насколько важна институционализация отношений между

ЦИКГ и ЦИК: «ЦИКГ, во взаимодействии с ЦИК, на основе Государственного регистра избирателей Республики Молдова, создаваемого последней, составляет Официальный реестр избирателей АТО Гагаузия, являющийся официальной юридической основой последующего корректного составления списков избирателей Гагаузии». Однако для реализации этого положения необходимо, чтобы Народное Собрание Гагаузии выдвинуло соответствующую законодательную инициативу в Парламент Республики Молдова, а ЦИКГ обрела статус оператора персональных данных, согласно действующему законодательству в соответствующей области.

Также, важны положения статьи 27 (4) Избирательного кодекса Гагаузии, в которых делается ссылка на то, что: «членами избирательных советов, как правило, могут быть назначены лица, окончившие курсы повышения квалификации в избирательной сфере и имеющие свидетельство о соответствующей квалификации, выданные Центром непрерывного образования в избирательной сфере при ЦИК». Соответствующее положение реализуется естественным образом, поскольку полезность его очевидна. Приведенные выше примеры отражают необходимость институциональной коммуникации и сотрудничества между ЦИК и ЦИКГ, тем более что они не предполагают финансовых отношений и отношений иерархической субординации, затрагивая только обмен опытом и информационную поддержку в целях обеспечения избирательных прав всех граждан, проживающих в Гагаузии.

Самым лучшим решением могло бы стать официальное утверждение ряда положений Избирательного кодекса Гагаузии в национальном избирательном законодательстве. Речь идет, в первую очередь, о положениях статьи 25 (ж) Избирательного кодекса Гагаузии: «ЦИКГ взаимодействует при организации и проведении выборов: (а) с ЦИК в плане осуществления методологической помощи, повышения квалификации своих сотрудников и по другим вопросам, касающимся выборов. Взаимоотношения с ЦИК носят партнерский характер; (б) с Министерством информационных технологий и связи (МИТС)¹⁷ Республики Молдова, а также с ЦИК при обеспечении учета регистрации избирателей АТО Гагаузия, в том числе находящихся за пределами страны, на основании Реестра избирателей, составленного на базе Государственного регистра населения Республики Молдова».

Несвойственные функции ЦИКГ

Избирательный кодекс Гагаузии содержит ряд спорных положений, которые относятся, в том числе, к функциям ЦИКГ. Так, Избирательный кодекс явно выраженным образом предусматривает области взаимодействия между ЦИКГ и ЦИК. Например, статья 1 Избирательного кодекса Гагаузии предусматривает, что: «выборы депутатов в Парламент Республики Молдова и проведение республиканских референдумов на территории АТО Гагаузия осуществляются в соответствии со стандартами и требованиями Кодекса о выборах Республики Молдова избирательными органами Гагаузии во взаимодействии с Центральной избирательной комиссией Республики Молдова». Здесь следует отметить, что Кодекс о выборах Республики Молдова ничего подобного не предусматривает. ЦИКГ не имеет никаких полномочий в рамках парламентских выборов, поэтому ЦИК формирует избирательные советы, стоящие по

¹⁷ полномочия и обязанности МИТС перешли к Министерству экономики вследствие реформы органов центрального публичного управления в июле 2017 года

отношению к ней на более низких ступенях иерархической субординации, в том числе в Гагаузии, при этом никаких ссылок на сотрудничество с ЦИКГ не делается.

Другой пример относится к статье 35 (1), которая предусматривает, что расходы, сопряженные с подготовкой и проведением выборов, оплачиваются из бюджета АТО Гагаузия, за исключением проведения парламентских выборов и проведения республиканских референдумов, проводимых по инициативе центральных органов власти и управления Республики Молдова. Упомянутые исключения, согласно положениям Кодекса о выборах Республики Молдова, никоим образом не затрагивают ЦИКГ, поэтому их упоминание в Избирательном кодексе Гагаузии является излишним.

Также, могут быть упомянуты полномочия ЦИКГ в области организации (местных) муниципальных выборов. Согласно положениям Раздела V Избирательного кодекса Гагаузии соответствующие полномочия повторяют, практически, полномочия ЦИК, предусмотренные Разделом V Кодекса о выборах Республики Молдова. С тем единственным отличием, что ЦИК наделена полномочиями по организации местных выборов на всей территории Республики Молдова, в том числе в АТО Гагаузия. Но это только часть проблемы. Другая ее часть заключается в том, что статья 122 (1, 2) Избирательного кодекса Гагаузии ограничивает реализацию права граждан Республики Молдова быть избранными: «Право быть избранными советниками местных советов имеют граждане Республики Молдова, **постоянно проживающие на территории Гагаузии**». С другой стороны, Кодекс о выборах Республики Молдова не предусматривает подобного ограничения избирательных прав граждан. Например, любой житель гагаузской автономии имеет право выдвигать свою кандидатуру на выборах в советы любых населенных пунктах на всей территории Республики Молдова. Сходным образом, депутаты, избранные в одномандатных округах Гагаузии никоим образом не ограничиваются с точки зрения места постоянного проживания.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Правовой статус ЦИКГ ясно и однозначно определен в органическом законе № 334-ХІІІ от 23.12.1994 года, и в Избирательном кодексе, принятом местным законом АТО Гагаузия № 60-XXVII/V.;
2. Эволюция учреждения и деятельности ЦИКГ развивалась естественным образом, в строгом соответствии с нормами национального законодательства и регионального законодательства Гагаузии. С самого начала принятию местных законов об учреждении и деятельности ЦИКГ предшествовало учреждение, в 1995 году, органов власти в АТО Гагаузия, вследствие первых региональных выборов, которые были организованы под эгидой временных избирательных комиссий, созданных на основе положений, принятых Правительством Республики Молдова;
3. Предписания регионального законодательства о постоянной деятельности ЦИКГ, со сроком действия полномочий ее членов в течение 5 лет, соответствуют международным критериям, требующим создания *независимых и беспристрастных* избирательных органов. Избирательный кодекс Гагаузии предусматривает адекватную степень защиты и стабильности для членов ЦИКГ при исполнении ими обязанностей в избирательной сфере, их отстранение от должности возможно только после принятия обоснованного постановления Апелляционного Суда Комрата;
4. Избирательный кодекс Гагаузии предусматривает обеспечение финансовой независимости деятельности ЦИКГ. Финансовые потребности для обеспечения деятельности ЦИКГ представляются Народному Собранию вместе с заключением Исполнительного Комитета;
5. Избирательным кодексом Гагаузии предусматривается ряд несвойственных ЦИКГ полномочий и обязанностей, которые для их эффективной практической реализации должны быть официально утверждены в Кодексе о выборах Республики Молдова и других национальных законах. Этот ряд полномочий и обязанностей относится к сотрудничеству ЦИКГ и ЦИК и другими государственными организациями Республики Молдова;
6. ЦИКГ, в соответствии с положениями статьи 25 (часть 1, литеры а) и б)) Избирательного кодекса Гагаузии, должна проводить анализ регионального законодательства в избирательной сфере, подготавливая предложения по внесению необходимых изменений для рассмотрения Народным Собранием в целях устранения выявленных случаев непоследовательности, в том числе в сфере собственных полномочий и обязанностей, в областях, касающихся, фактически, компетенций ЦИК, проясненных в настоящем исследовании;
7. Народному Собранию Гагаузии, на основании статьи 73 Конституции Республики Молдова о субъектах, наделенных правом законодательной инициативы и на основании предложений ЦИКГ, рекомендуется направить Парламенту Республики Молдова законодательную инициативу о гармонизации деятельности и способах сотрудничества между ЦИКГ и ЦИК, с учетом автономности этих органов.