



АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА И АТО ГАГАУЗИИ
С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ВКЛЮЧЕНИЯ СЛАБО
ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ В
ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС И
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИХ ПОЛИТИЧЕСКОГО
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.

АННОТАЦИЯ

Практические рекомендации по
усовершенствованию национального
электорального законодательства РМ и
местного законодательства АТО Гагаузия с
точки зрения включенности
недопредставленных групп.

Автор: Михаил Сиркели



ПРОЕКТ, ФИНАНСИРУЕМЫЙ
ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ



Анализ проведён в рамках проекта «Подготовка гражданского общества для проведения всеобщих и справедливых выборов в Республике Молдова в соответствии с рекомендациями ЕС и ОБСЕ/БДИПЧ и международными обязательствами в области прав человека», реализуемого Фондом Восточной Европы в партнёрстве с Центром «Партнёрство по развитию», Пилигрим-Демо и Тарна Ром, финансируемом Европейским Союзом, совместно с Правительством Швеции.

Содержание данного анализа принадлежит его автору и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза, Правительства Швеции или партнёров.



ВВЕДЕНИЕ

Цель анализа – предоставить экспертное мнение и аналитическую основу для дискуссий, касающихся обеспечения доступа определённых групп населения с низким представительством к выборным должностям в АТО Гагаузия.

Анализ является приложением к «Отчету о проведенном анализе национального электорального законодательства с точки зрения включенности не допредставленных групп», подготовленному компанией Strategicus Consulting SRL, по заказу Фонда Восточной Европы.

В исследовании Strategicus Consulting SRL анализируются национальное избирательное законодательство и практики с точки зрения того, насколько они обеспечивают представленность определённых категорий граждан в политической жизни Республики Молдова.

Данный анализ касается законодательства и практик Республики Молдова (РМ) и Автономно территориального образования (АТО) Гагаузия, имеющих отношение к выборам Главы (Башкана) Гагаузии и выборам в Народное Собрание Гагаузии и то как существующие практики и правовая база обеспечивают политическое представительство и доступ и доступ определённых групп населения, таких как женщины, различные этнические группы и лица с ограниченными возможностями к таким выборным должностям в Гагаузии.

В данном анализе избирательное законодательство АТО Гагаузия и Республики Молдова, а также избирательные практики АТО Гагаузия сопоставляются с международными обязательствами Республики Молдова в области выборов и политического представительства и рекомендациями таких организаций как Европейская Комиссия за Демократию и Право (Венецианская комиссия), ОБСЕ/БДИПЧ.

На базе анализа даются рекомендации, для улучшения избирательного законодательства и практик в области выборов и политического представительства, существующих в АТО Гагаузия и Республике Молдова. Рекомендации касаются национальных и региональных органов власти, таких как Парламент Республики Молдова, Народное Собрание Гагаузии, Глава (Башкан) Гагаузии и Исполнительный Комитет Гагаузии и органы местного публичного управления.

Анализ проведён в рамках проекта «Подготовка гражданского общества для проведения всеобщих и справедливых выборов в Республике Молдова в соответствии с рекомендациями ЕС и ОБСЕ/БДИПЧ и международными обязательствами в области прав человека», реализуемого Фондом Восточной Европы в партнёрстве с Центром «Партнёрство по развитию», Пилигрим-Демо и Тарна Ром, финансируемым Европейским Союзом, совместно с Правительством Швеции.

Дополнительную информацию, связанную с анализом можно получить, связавшись с автором анализа, Михаилом Сиркели, по адресу электронной почты mihail.sirkeli@piligrim-demo.org.md, либо по телефону 0298 80571, либо посетив сайт www.piligrim-demo.org.md.

1. ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АТО ГАГАУЗИЯ И РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА, КАСАЮЩИЕСЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И УЧАСТИЯ В ВЫБОРАХ СЛАБО ПРЕДСТАВЛЕННЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ ГАГАУЗИИ

1.1 Общие положения. Право избирать и быть избранным

Требования к избирателям

Статья 11 Избирательного кодекса Гагаузии (ИКГ) устанавливает предусматривает следующее: *право избирать имеют граждане, постоянно проживающие на территории АТО Гагаузия, достигшие на день выборов 18-летнего возраста.*

Требования к кандидатам

Статья 97 ИКГ предусматривает следующее для кандидатов на пост Главы (Башкана) Гагаузии: *кандидатами на пост Главы Гагаузии могут выдвигаться граждане Республики Молдова, проживавшие или проживающие на территории Гагаузии не менее 10-ти лет, обладающие избирательным правом, достигшие на день выборов 35-летнего возраста, имеющие высшее образование, владеющие гагаузским языком и зарегистрированные на день выборов на территории Гагаузии...*

Статья 76 ИКГ предусматривает следующие требования для кандидатов в депутаты Народного Собрания

(1) Депутатом Народного Собрания Гагаузии (НСГ) может быть избран гражданин Республики Молдова, достигший возраста 21 года, обладающий избирательным правом и проживающий на момент выборов на территории представляемого им территориального округа.

(2) Право быть избранными депутатами Народного Собрания Гагаузии имеют граждане Республики Молдова, постоянно проживающие на территории Гагаузии и зарегистрированные на день выборов на территории населенного пункта представляемого ими избирательного округа.

Ограничения

Статья 11 ИКГ ограничивает право избирать для лиц, признанных судом недееспособными, а также содержащимися в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

Статья 13 ограничивает право быть избранным для лиц признанных в установленном порядке недееспособными вступившим в законную силу решением судебной инстанции.

Таким образом ограничения установленные ИКГ в отношении права избирать и быть избранным противоречат международным стандартам.

Недееспособность как правило бывает возрастной, а также вследствие психического расстройства. Ограничения в статьях 11 и 13 ИКГ подразумевают недееспособность по

причине психического расстройства. Таким образом эти статьи ИКГ противоречат Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах инвалидов¹.

Статья 29 Конвенции усиливает право лиц с ограниченными возможностями (в том числе, с проблемами психического характера) участвовать в политической и общественной жизни в той же степени, как и другие граждане. В этой статье, также указывается, что инвалидам должна быть предоставлена возможность и право избирать и быть избранными.

Ограничение избирательного права по причине недееспособности противоречит пункту 24 Копенгагенского документа ОБСЕ от 1990 года, где в частности говорится, что *в демократическом обществе, любое ограничение прав и свобод должно соответствовать одной из целей применимого права и быть строго пропорциональным цели закона.*

1.2 Положения, касающиеся этнических меньшинств

В целях данного исследования мы рассматриваем этот аспект в двух измерениях:

- Региональное измерение. В этом измерении мы рассматриваем Гагаузию, как регион, где гагаузы составляют большинство, а также как регион, наделённый особым правовым статусом. Особый правовой статус предоставляет Гагаузии широкую автономию в вопросах регулирования выборного процесса на своей территории, что позволяет региону самостоятельно, пусть и с учётом положений Конституции РМ (в данном вопросе АТО Гагаузия не обязана соблюдать положения Кодекса о выборах РМ), но тем не менее самостоятельно определять правила участия граждан в избирательном процессе, а также организации и проведения выборов Башкана Гагаузии и выборов в Народное Собрание Гагаузии. А также то, как власти Гагаузии, как субъект, самостоятельно регулирующий данную область на территории АТО Гагаузия обеспечивает участие различных этнических групп в избирательном процессе. В данном измерении мы говорим о национальных меньшинствах в контексте АТО Гагаузия, которые включают различные этнические группы, помимо гагаузов, проживающих на территории АТО Гагаузии;
- Национальное измерение. Здесь мы рассматриваем гагаузов, компактно проживающих на территории АТО Гагаузия, как этническое меньшинство в контексте Республик Молдова, и то, как центральные власти РМ обеспечивают политические и гражданские права гагаузов.

Что касается первого измерения, то ИКГ не содержит каких-либо особых положений, регулирующих участие национальных меньшинств в выборах Башкана Гагаузии или выборах в Народное Собрание Гагаузии. Таким образом представители различных этнических групп, проживающих на территории Гагаузии участвуют в выборах на общих основаниях.

Что касается второго измерения, то в целях данного исследования мы рассматриваем гагаузов, как группу этнического меньшинства в контексте Республик Молдова. С этой точки зрения следует обратить внимание на то, как национальное законодательство РМ, в частности Закон РМ о политических партиях не обеспечивает право граждан на политическую ассоциацию по этническому либо по региональному признаку.

¹ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

Следует отметить, что особый правовой статус Гагаузии (Гагауз Ери) не позволяет АТО Гагаузия регулировать вопросы, связанные с созданием и функционированием политических партий². Таким образом вопросы регулирования и деятельности политических партий на всей территории страны относятся к исключительной компетенции центральных властей Республики Молдова.

Несмотря на то, что Закон Республики Молдова о политических партиях явно не запрещает региональные партии, либо партии по этническому признаку, тем не менее невозможно создание партии, представленной только в административных границах АТО Гагаузия либо представляющей интересы гагаузской этнической группы или других этнических групп, проживающих на территории Гагаузии. Закон требует наличия у партии 4000 членов в половине административно-территориальных единиц второго уровня Республики Молдова (что географически составляет половину страны) и не менее 120 членов в каждой административно-территориальной единице.³

В связи с этим примечательный заключения наблюдателей миссии ОБСЕ/Бдипч по наблюдению за **парламентскими выборами в ноябре 2014 года** «...Существующие региональные требования по поводу формирования политических партий и шестипроцентный порог для вступления в Парламент, де-факто создают проблемы для представленности меньшинств на региональном уровне и подрывают их шансы на представленность в политике...».

Требования Закона Республики Молдова о политических партиях о том, чтобы политические партии были представлены по меньшей мере на половине территории страны противоречит совместным Руководящим принципам правового регулирования деятельности политических партий ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии.⁴

Также следует отметить, что положение Закона РМ о политических партиях, делающих невозможным создание политических партий или других общественно-политических организаций по этническому или региональному признаку противоречат статье 8 Рамочной

² [Пункт с\) части 3\) статья 12 Закон об особом правовом статусе Гагаузии \(Гагауз Ери\)](#) четко оговаривает, что к компетенции Народного Собрание Гагаузии относится «...определение порядка организации и деятельности...объединений граждан, за исключением партий и других общественно-политических организаций...».

³ [Так часть 1 статьи 8 требует следующее:](#) Для регистрации политической партии, в Министерство юстиции должны быть представлены следующие документы: [...] d) учредительный документ, к которому прилагаются список членов партии, число которых не может быть менее четырех тысяч, учредительные документы территориальных организаций партии, список делегатов, участвовавших в учредительном съезде. На момент учреждения партии ее члены должны проживать в не менее чем половине административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня и при этом не менее 120 членов в каждой из указанных административно-территориальных единиц [...];

⁴ [Пункт 80 руководящих принципов:](#) Ограничения на деятельность политических партий, представляющих какой-то регион страны, должны быть в целом изъяты из соответствующего законодательства. Следует указать на дискриминационный характер таких требований, которые могут стать препятствием на пути участия в политической борьбе различных партий, представленных на местном уровне и пользующихся серьезной общественной поддержкой только в определенной части страны. Подобные законодательные положения также могут иметь дискриминирующие последствия для небольших партий и для партий, представляющих национальные меньшинства.

[Пункт 81 руководящих принципов:](#) Требование о том, чтобы политические партии были представлены на всей территории страны, также может жестко ограничить политическую жизнь на региональном и местном уровнях, – а это было бы несовместимо с правом на свободу объединения. Соображения географического и территориального порядка не должны учитываться при разработке требований, касающихся создания политических партий. Не следует также запрещать партии, существующие на региональном или местном уровне.

конвенции о защите национальных меньшинств: *Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству...право создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации.*

1.3 Положения, касающиеся кандидатов женщин

Избирательный кодекс Гагаузии не содержит специальных положений, касающихся участия женщин. Таким образом женщины на выборах Башкана Гагаузии и выборах в Народное Собрание Гагаузии участвуют на общих основаниях с мужчинами. Выборы Башкана Гагаузии и выборы в Народное Собрание Гагаузии проводятся по мажоритарной избирательной системе, где победить должен набрать более 50 % голосов избирателей, внесённых в избирательные списки⁵. Женщины также не имеют каких-либо привилегий при сборе подписей в поддержку своего выдвижения.

Реформы, проведённые правительством РМ, направленные на обеспечение равных шансов для женщин и мужчин, не были отражены в местном законодательстве АТО Гагаузия.

В условиях, когда избирательная система не позволяет создавать специальные условия для продвижения женщин и других не допредставленных категорий населения, основную роль в этой области играют политические партии. Более того политические партии играют основную роль в продвижении женщин и других не до представленных групп при любых избирательных системах.

Отправным пунктом для обсуждения роли партий должно стать понимание того факта, что современные демократии являются, практически без исключений, партийными демократиями. В общих чертах, политические партии являются объединениями граждан, посредством которых они вовлекаются в процесс установления репрезентативного правления. Эти репрезентативные правления являются выражением результатов выборов, в рамках которых политические партии являются главными действующими лицами⁶.

В этом контексте примечателен успех Ирины Влах в гагаузской и национальной политике в целом и на выборах Башкана Гагаузии в 2015 и в 2019 года в частности. Примечательно здесь не то, что Гагаузия, регион с сильными патриархальными традициями избрал на должность главы региона женщину, а то, каковы составляющие данного успеха⁷.

С 2005 по 2015 год Ирина Влах была депутатом Парламента от Партии Коммунистов Республики Молдова (ПКРМ)⁸, с момента когда ПКРМ была на вершине власти и до начала её упадка. Таким образом Ирина Влах с 2005 года будучи членом политической партии с развитыми организационными и институциональными возможностями занималась

⁵ [Статьи 87 и 107 ИКГ.](#)

⁶ Игорь Боцан, «Региональные партии и их эволюция в Республике Молдова», «Пилигрим-Демо» (2018), <http://piligrimdemo.org.md/category/cercetare>.

⁷ Ирина Влах первая женщина, принявшая участие в выборах Башкана в 2010 году. В 2015 году будучи единственной женщиной среди кандидатов Ирина Влах выиграла выборы с первого тура с результатом [51,11 % голосов](#). Это были первые выборы Башкана, исход которых был решён с первого тура. В 2019 году также будучи единственной женщиной кандидатом Ирина Влах была переизбрана также с первого тура с результатом в 91% голосов.

⁸ На выборах в парламент РМ от 30 ноября 2014 года Ирина Влах была избрана депутатом по спискам ПКРМ. [29 декабря 2014 Ирина Влах объявила](#), что не присоединиться к фракции ПКРМ в Парламенте. 27 января 2015 года, за 2 месяца до выборов Башкана Гагаузии от 22 марта 2015 года [Ирина Влах заявила, что покидает ПКРМ.](#)

политикой профессионально. Помимо того, что Ирина Влах была депутатом Парламента от ПКРМ она также долгое время была членом политисполкома ПКРМ и председателем территориальной организации ПКРМ по АТО Гагаузия. ПКРМ, как и любая другая партия с развитыми институциональными и организационными возможностями создавала условия для развития среди своих членов знаний, навыков и опыта политической деятельности, понимания того как, принимаются политические решения, как вести работу с населением и т.д. Безусловно в таких вопросах многое зависит от способностей индивида. Однако, сложно переоценить роль, которую сыграла ПКРМ как партия в развития политических навыков и политической карьеры Ирины Влах.

Сложно представить как независимый политик может удержаться столько лет в политике и набраться такого опыта самостоятельно без поддержки партии. Это касается не только женщин политиков, но и мужчин.

Как было отмечено выше Закон РМ о политических партиях не даёт возможности создавать региональные или местные политические партии. Поэтому единственная возможность попасть в организованную политику в Гагаузии - через национальные политические партии.

Но, дело в том, что национальный политический ландшафт Республики Молдова никогда в полной мере не был отражен в Гагаузии ни на региональных, ни на национальных выборах. Из национальных политических партий только несколько партий активны в Гагаузии, в основном те, которые позиционируют себя как про российские. В значительной степени это связано с гомогенным мнением жителей Гагаузии по отношению к политической ситуации в стране и в вопросах геополитике. Популярность партии социалистов и партий который ранее занимали её место (например ПКРМ) даёт ей в Гагаузии политическую поддержку недостижимую другими национальными политическими партиями⁹.

В таких условиях законодательные меры в местном избирательном законодательстве в Гагаузии по стимулированию участия женщин и других малопредставленных групп населения работать не будут поскольку отсутствует главное условие – конкурентная мульти партийная среда. Среда, которая предоставляла бы различным категориям населения выбор политического представительства и социальные лифты для построения политической карьеры. Поэтому на протяжении многих лет на политическом ландшафте Гагаузии доминируют независимые политики¹⁰.

1.4 Положения, касающиеся участия лиц с ограниченными возможностями

Помимо общих норм (см. часть 1.1 выше), ограничивающих участие в выборах лиц по причине психического расстройства, ИКГ также содержит две нормы, регулирующие участие в выборах лиц с ограничениями физического здоровья.

⁹ На последних парламентских выборах от 24 февраля 2019 года в пропорциональном компоненте ПСРМ набрала более 80 % голосов.

¹⁰ [За всю историю проведения выборов Башкана Гагаузии с 1995 по 2019 года \(всего было проведено 7 башканских избирательных кампаний\)](#) из 36 кандидатов принявших участие в выборах Башкана в общей сложности за это время только 3 выдвигались от политических партий: 1995 год – Михаил Кендигелян выдвигался Народной партией «Vatan», 2002 год – Георгий Табунщик выдвигался ПКРМ; и 2010 год – Ирина Влах выдвигалась ПКРМ. Только один раз выборы выиграл кандидат, выдвигавшийся политической партией: 2002 года – Георгий Табунщик, ПКРМ. На последних выборах в НСГ из 128 зарегистрированных кандидатов – 96 были независимые. В результате выборов в НСГ и 35 избранных депутатов – 29 были независимые.

Так статья 29 ИКГ предусматривает, что *помещения избирательных участков подбираются, как правило, в зданиях, находящихся в публичной собственности, и оборудуются таким образом, чтобы облегчить доступ в них пожилым людям и лицам с физическими недостатками.*

Часть 1 статья 54 ИКГ касается процедуры заполнения избирательного бюллетеня и предусматривает в частности, что *избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, может пригласить в кабину для тайного голосования другое лицо, за исключением членов участкового избирательного бюро, членов-представителей конкурентов на выборах и лиц, уполномоченных присутствовать при избирательных процедурах.*

Часть 5 статьи 55 предусматривает, что *если избиратель по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам не может прибыть в помещение для голосования, участковое избирательное бюро по письменному заявлению направляет не менее двух членов бюро с переносной урной и необходимыми для голосования атрибутами по месту пребывания избирателя для проведения голосования. Заявления могут подаваться не ранее чем за две недели до дня выборов и не позже дня начала голосования. В день голосования, письменные заявления могут подаваться не позднее 15 часов, при условии предоставления медицинской справки семейного либо участкового врача.*

Положения статьи 54 относятся к лицам с нарушениями зрения, а положения статьи 55 к лицам с локомоторными нарушениями.

РЕКОММЕНДАЦИИ

Автономно-территориальное образование Гагаузия (Гагауз Ери) имеет широкую автономию в вопросах регулирования избирательного процесса, в частности в вопросах регулирования организации и проведения выборов Башкана Гагаузи и выборов в Народное Собрание Гагаузии. Это является компетенцией АТО Гагаузии, прописанной в законе Республике Молдова об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344 от 23 декабря 1994 года. Наделив Народное Собрание Гагаузии правом принимать местные законы в области выборов Парламент РМ, таким образом, передал АТО Гагаузия часть суверенитета в этих вопросах.

Тем не менее Республика Молдова, как субъект международного права, подписавшая ряд международных соглашений в области выборов взяла на себя обязательства обеспечивать соблюдение и внедрение своих международных обязательств на всей территории страны, включая АТО Гагаузия, а не только в тех областях и процессах, которые регулирует Парламент Республики Молдова и администрируют центральные органы власти.

Таким образом власти Республик Молдова должны обеспечивать внедрение реформ и изменений в области выборов касающийся избирательных прав не только на национальном уровне, но и на уровне АТО Гагаузия. Учитывая особые компетенции и широкую автономию Гагаузии с одной стороны, и обязательства центральных властей РМ обеспечивать внедрение своих международных обязательств на всей территории РМ, с другой стороны, центральные власти РМ необходимо наладить с властями АТО Гагаузия диалог по этим вопросам для обеспечения соответствующих изменений в местное выборное законодательство для приведения его в соответствие с международными стандартами.

К сожалению, за 25 лет такой диалог налажен не был. Несмотря на это Гагаузия предпринимала самостоятельные усилия по реформированию местного законодательства в области выборов. Тем не менее некоторые противоречия в местном избирательном законодательстве АТО Гагаузия с международными стандартами по-прежнему существуют.

Исходя из этого рекомендуем властям РМ и АТО Гагаузия обеспечить постоянную коммуникацию по этому вопросу в рамках существующих диалоговых площадок, для обеспечения внедрения обязательств РМ в области выборов на территории Гагаузии их отражение в местном выборном законодательстве АТО Гагаузия.

Народному собранию Гагаузии:

- *Исключить из статей 11 и 13 ИКГ ограничения для участия недееспособных в избирательном процессе, для приведения ИКГ в соответствие с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах инвалидов.*
- *Выйти с законодательной инициативой в парламент РМ для либерализации закона о политических партиях, с тем чтобы устранить барьеры, препятствующие созданию региональных или местных политических партий или общественно-политических организаций.*

Парламенту Республик Молдова

- *Привести закон РМ о политических партиях в соответствие с совместными Руководящими принципами правового регулирования деятельности политических партий ОБСЕ/Бдипч и Венецианской комиссии.*

Исполкому Гагаузии и органам местного публичного управления Гагаузии

- *Создать необходимые условия в помещениях для голосования, обеспечивающих доступность избирательных участков для избирателей, испытывающих проблемы с локомоторными функциями.*