



ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ МОЛОДЁЖНЫЙ
ЦЕНТР «ПИЛИГРИМ-ДЕМО» ГАГАУЗИЯ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

«Финансирование избирательных кампаний
конкурентов на региональных выборах в
Гагаузии»



International Foundation
for Electoral Systems



USAID | **MOLDOVA**
DIIN PARTEA POPORULUI AMERICAN



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

«Финансирование избирательных кампаний конкурентов на региональных выборах в Гагаузии»

Автор: Михаил Сиркели



Аналитический обзор составлен
Общественным объединением
Молодёжный центр «Пилигрим-Демо»
Гагаузия

Адрес:

Ул Победы, 3 этаж, мун. Комрат, АТО
Гагаузия, МД-3805

Тел: + 373 68471711

E-mail: info@pilgrim-demo.org.md
www.pilgrim-demo.org.md



International Foundation
for Electoral Systems

Аналитический обзор составлен по
заказу Международного Фонда
Избирательных систем (IFES) через
своё представительство в Молдове

Адрес в Молдове:

Ул. Влайку Пыркалаб 63, оффис 6 А,
мун. Кишинэу, МД-2012

Тел: +373 022 85 70 11

www.IFES.org



USAID
DIN PARTEA POPORULUI AMERICAN

MOLDOVA

Данный Аналитический обзор стал возможным благодаря поддержке американского народа, предоставленной через Агентство Соединённых Штатов по Международному Развитию (USAID). Мнения, констатации и выводы, представленные в Аналитическом обзоре, принадлежат их авторам и необязательно отражают точку зрения USAID или Соединённых Штатов Америки.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ.....	4
НОРМАТИВНО ПРАВОВАЯ БАЗА.....	6
РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ О ДОХОДАХ, ИМУЩЕСТВЕ И АКТИВАХ	10
РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ.....	10
РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ НЕЗАВИСИМЫМИ КАНДИДАТАМИ	11
РАСХОДЫ КОНКУРЕНТОВ НА ВЫБОРАХ В НСГ 2012 г.	13
КАТЕГОРИИ РАСХОДОВ КОНКУРЕНТОВ НА ВЫБОРАХ В НСГ 2012 г.	14
РАСХОДЫ НА РЕКЛАМУ В СМИ	15
КОРРУПЦИЯ В ФИНАНСИРОВАНИИ ВЫБОРОВ	17
РЕКОММЕНДАЦИИ.....	19
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГАГАУЗИИ В ЧАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ:	19
УКРЕПЛЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ФИНАНСИРОВАНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КОНКУРЕНТОВ НА ВЫБОРАХ В ГАГАУЗИИ.	20

ВВЕДЕНИЕ

Исследование «Финансирование избирательных кампаний конкурентов на региональных выборах в Гагаузии» является первой попыткой провести комплексный анализ финансирования избирательных кампаний на региональных выборах в Гагаузии.

Первая, потому что до нас этого ещё никто не пытался сделать, попытка, потому что в условиях отсутствия полной и достоверной информации о доходах и расходах конкурентов на выборах очень сложно провести полноценный анализ денежных средств, полученных и затраченных конкурентами на выборах. Тем не менее, данные приведённые в исследовании позволят широкой общественности получить доступ к информации, которая, несмотря на предписания действующего законодательства нигде не публикуются.

Необходимость проведения данного исследования обусловлена растущей ролью финансов в избирательном процессе, а также их влиянием на исход выборов. Из года в год потоки денежных средств, направляемых на предвыборные цели, становятся всё больше, а методы ведения избирательных кампаний всё затратнее и сложнее. В тоже время механизмы регулирующие надзор и контроль над финансированием избирательных кампаний и их применительные практики не совершенствуются. Что позволяет тратить неограниченные финансовые и материальные ресурсы на методы ведения избирательных кампаний несовместимые с честными и свободными выборами. В таких условиях подрывается принцип всеобщности избирательного права, что приводит к монополизации права быть избранным теми, у кого есть неограниченные средства или доступ к ним.

Вопрос, который беспокоит если ни всех, то многих – это прозрачность источников финансовых и материальных ресурсов, используемых кандидатами на выборах. Для осуществления осознанного выбора избиратель за голос, которого борются кандидаты, должен знать, чьи деньги тратят кандидаты на выборах – свои или чужие. Если это пожертвования, то на каких условиях они были выделены – квипрокво или они ничему не обязывают кандидата, в случае его избрания. Также важно знать происхождение этих средств, а именно: были ли они добыты легальным путём; не являются ли они материальной поддержкой из за рубежа и т.д.

Основной целью данного исследования является – выявление барьеров, препятствующих обеспечению прозрачности финансирования избирательных кампаний на выборах в АТО Гагаузия, а также разработка рекомендаций, направленных на совершенствование и развитие практик и нормативно-правовой базы в этой области. Для этого команда экспертов проанализировала следующие аспекты:

- Законодательную и нормативную базу, регулиующую финансирование избирательных кампаний на выборах в АТО Гагаузия;

- Действия избирательных и контролирующих органов, ответственных за осуществление надзора и контроля за финансированием избирательных кампаний конкурентов. В данном случае анализировались действия избирательных органов на выборах в Народное Собрание Гагаузии (НСГ) 2012 г;
- Финансовые отчёты конкурентов, представленные в избирательные органы на выборах в НСГ 2012 г.

В исследовании уделено внимание финансированию избирательных кампаний в условиях АТО Гагаузия. Усилия команды были сосредоточены в основном на анализе финансирования избирательных кампаний независимых кандидатов, нежели на финансировании политических партий. Это связано с тем, что на выборах в Гагаузии, как правило, число независимых кандидатов больше чем число кандидатов от политических партий. Более того на политическом ландшафте АТО Гагаузии доминируют три политических формирования¹ два из которых де-юре не имеют статуса политических партий или других общественно политических организаций в соответствии с законом Республики Молдова (РМ) о Политических партиях. Единая Гагаузия (ЕГ) и Новая Гагаузия (НГ) активно участвуют в политической жизни региона и выдвигают своих кандидатов на региональных выборах, в основном в качестве независимых или от других политических партий. На прошедших выборах в НСГ 2012 г. было зарегистрировано 165 кандидатов, из которых 84 от политических партий, и 81 независимый.

Данное исследование было проведено Молодёжным центром «Пилигрим-Демо» Гагаузия по заказу Международного фонда избирательных систем (IFES). Финансирование для проведения данного исследования было предоставлено Агентством по международному развитию США (USAID).

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Нормативная и правовая база АТО Гагаузия, регулирующая финансирование избирательных кампаний является неполной, поверхностной и лишена механизмов, обеспечивающих её применение, а потому не позволяет обеспечить прозрачность финансирования избирательных кампаний.

Отсутствие санкций за несоблюдение избирательного законодательства в части финансирования избирательных кампаний позволяет участникам выборов не представлять информацию о финансовых расходах, связанных с выборами, и раскрывать источники финансирования своих избирательных кампаний.

¹ Речь идёт о Партии Коммунистов Республики Молдова (ПКРМ), Общественном движении «Единая Гагаузия» (ЕГ), и Общественном движении «Новая Гагаузия» (НГ)

ЦИК Гагаузии, как орган, отвечающий за организацию и проведение региональных выборов в АТО Гагаузия, а также за приём финансовых отчётов конкурентов на выборах не обладает необходимыми полномочиями и ресурсами, в том числе и временными, позволяющими обеспечить полноценный контроль и надзор за финансированием избирательных кампаний на выборах в АТО Гагаузия. По этой причине финансирование избирательных кампаний конкурентов на региональных выборах в Гагаузии является аспектом, которому практически никогда не уделяется внимание.

Отсутствие соответствующего статуса у определённых региональных политических формирований, принимающих активное участие в политической жизни Гагаузии, не позволяет осуществить контроль и мониторинг их финансовой деятельности связанной с выборами.

ЦИК Гагаузии предпринял действия, направленные на обеспечение соблюдения кандидатами на выборах в НСГ 2012 г. требований избирательного законодательства о необходимости предоставления финансовых отчётов. Для этого ЦИК Гагаузии принял соответствующее постановление, напоминающее кандидатам о необходимости представить финансовые отчёты, в соответствующие избирательные органы. Однако финансовые отчёты предоставленные конкурентами на выборах не подверглись должному анализу и оценке со стороны избирательных органов. Следует отметить, что ни один из отчётов кандидатов на выборах в НСГ 2012 г. не был проверен Государственной налоговой инспекцией, или какими либо другими контролирующими органами на предмет достоверности данных, представленных в них.

Кандидаты на выборах в НСГ 2012 г. представили в избирательные органы поверхностные финансовые отчёты. Большинство отчётов вызывает большие сомнения относительно полноты и достоверности данных представленных в них. В частности ни в одном финансовом отчёте, представленном кандидатами, не были указаны расходы на оплату труда и аренду транспорта, которые в условиях ведения избирательных кампаний на выборах в НСГ являются основными. Также анализ отчётов СМИ, представленных в ЦИК Гагаузии, показал, что некоторые кандидаты не включили в свои финансовые отчёты информацию о заказанной ими политической рекламе.

ЦИК Гагаузии не установил единую форму отчётности на выборах в НСГ 2012 г. Финансовые отчёты представлялись конкурентами на выборах в произвольной форме, что усложнило их обработку и анализ.

Отчёты большинства конкурентов на выборах в НСГ 2012 г. не были опубликованы, как того требует Закон АТО Гагаузия «О выборах в Нсродное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери)».

Многие кандидаты не указали источники финансирования своих избирательных кампаний. Декларации о доходах кандидатов на выборах в НСГ 2012 г., которые представляются в ЦИК Гагаузии в обязательном порядке, не были опубликованы.

Положения действующего избирательного законодательства АТО Гагаузия гарантируют кандидатам на региональных выборах в Гагаузии получение материальной поддержки со стороны государства в виде беспроцентных кредитов, однако, за всю историю проведения региональных выборов в Гагаузии такие кредиты не выделялись.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Нормативно правовая база, регулирующая финансирование избирательных кампаний конкурентов на региональных выборах в Гагаузии включает в себя соответствующие статьи Закона АТО Гагаузия о Выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери) и Закона АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери), а также соответствующие постановления ЦИК Гагаузии.

В соответствии с имеющимися требованиями конкуренты на региональных выборах в Гагаузии обязаны декларировать оказанную им финансовую и материальную поддержку в иной форме в течение месяца после начала избирательного периода в печати.

Каждый конкурент на выборах обязан открыть свой банковский счет, на который причисляются его денежные средства и средства, полученные им от отечественных юридических и физических лиц. Перечисление денежных средств на счет кандидата на выборах осуществляется только с его предварительного согласия. Размер денежных средств, которые могут перечисляться в избирательный фонд кандидата на выборах, устанавливается ЦИК Гагаузии.

Банк информирует Центральную избирательную комиссию и соответствующий окружной избирательный совет о перечисленных на счет кандидата на выборах денежных средствах в течение 24 часов после их перечисления. Центральная избирательная комиссия может потребовать от Главной налоговой инспекции Гагаузии контроля источников дохода, правильности учета финансовых средств и использования их кандидатами на выборах по назначению.

Соответствующий избирательный совет (на выборах в НСГ) или ЦИК Гагаузии (на выборах Башкана) ведёт журнал, в который вносятся данные из финансовых отчётов, предоставленных конкурентами на выборах, который предоставляется общественности для ознакомления. Кроме того соответствующий избирательный орган составляет отчёты о размере средств, полученных каждым конкурентом на выборах, и об источниках их получения. Такие отчёты составляются еженедельно, и финальный, обобщённый отчёт составляется за два дня до выборов.

В дополнении к существующим положениям избирательного законодательства, регулирующим финансирование избирательных кампаний, ЦИК Гагаузии для каждого выборов принимает постановления, определяющие объём денежных средств, который может быть потрачен кандидатом на выборах, а также размер беспроцентного кредита, который может получить кандидат от государства.

В общем и целом существующая законодательная база гарантирует прозрачность финансирования избирательных кампаний конкурентов на выборах при условии выполнения избирательными органами своих функций, связанных с контролем и надзором за финансированием избирательных кампаний, и добросовестного выполнения требований законодательства конкурентами на выборах. Тем не менее в действующем избирательном законодательстве Гагаузии существует ряд пробелов, препятствующих обеспечению прозрачного финансирования избирательных кампаний конкурентов.

Одним из слабых мест действующей законодательной базы является отсутствие чётких механизмов по применению санкций за невыполнение требований избирательного законодательства в части финансирования избирательных кампаний. Существующие санкции очень расплывчаты и лишены конкретности, поскольку не ясно какой вид наказания понесёт конкурент за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний.

Согласно действующего избирательного законодательства использование средств, фондов и материальных ресурсов, полученных из-за рубежа или публично не продекларированных, а также раздача их накануне или в день выборов предусмотрена административная ответственность². Установление административных правонарушений осуществляется путем составления протоколов соответственно примарами населенных пунктов, председателями избирательных органов либо сотрудниками органов полиции, обеспечивающими безопасность избирательных процедур³. Существующий механизм применения санкций очень рассредоточен, что затрудняет установление и применение санкций. В то же самое время реакции со стороны органов, ответственных за установление правонарушений практически отсутствуют.

Ещё одним слабым местом действующей законодательной базы является отсутствие перечня запрещённых расходов, на которые не могут быть направлены финансовые средства из избирательных фондов кандидатов в период выборов. Это позволяет конкурентам на выборах злоупотреблять денежными средствами и направлять их косвенным подкуп избирателей (например, на подарки в виде продовольственных пакетов для избирателей или в виде оборудования для образовательных учреждений). Это лишает избирательную кампанию политической соревновательности.

Законодательная и нормативная база, регулирующая финансирование избирательных кампаний лишена полноты. В частности отсутствует положение регулирующее порядок и форму предоставления финансовых отчётов. Из-за этого кандидаты представляют финансовые отчёты в избирательные органы в

2 Ст. 83 ч. 1 п. ж) Закона АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии Гагауз Ери и ст. 84 ч. 1 п. ж) Закона АТО Гагаузии о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери)

3 ст. 83 ч. 2 Закона АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии Гагауз Ери и ст. 84 ч. 2 Закона АТО Гагаузии о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери)

произвольной форме, что затрудняет их обработку и анализ. Также непонятно какую информацию в своих финансовых отчётах должны указывать кандидаты.

Правила финансовой отчётности конкурентов на региональных выборах, заложенные в избирательном законодательстве АТО Гагаузия, не учитывают особенности мажоритарной системы, по которой проводятся выборы Башкана и в НСГ. В частности правила финансирования избирательных кампаний не дают ответ на следующие вопросы:

- как учитывать поступления и расходы финансовых средств кандидатов от политических партий на выборах в НСГ? Каждый кандидат должен вести сам учёт поступлений и расходования своих средств или партия должна делать это за всех своих кандидатов?
- Пожертвования на избирательную кампанию кандидата от политической партии должны зачисляться на его персональный избирательный счёт или избирательный счёт политической партии, выдвинувшей его?
- Кто открывает избирательные счет в банке кандидат или партия?
- Кто отчитывается перед ЦИК Гагаузии по вопросам, связанным с финансированием избирательных кампаний сам кандидата или партия отчитывается за всех своих кандидатов?

Неясность в этих вопросах усложняет контроль и надзор за финансированием избирательных кампаний кандидатов от политических партий. Как показывает мониторинг финансирования избирательных кампаний конкурентов на выборах в НСГ 2012 г., политические партии, отчитываются только за средства, потраченные на своих кандидатов из фондов партии, и их отчёты не включают информацию о расходах кандидатов из их личных средств, а также пожертвований юридических и физических лиц.

Положения избирательного законодательства АТО Гагаузия, регулирующие финансирование избирательных кампаний лишены применения. За всю историю проведения региональных выборов в Гагаузии, начиная с 1995 г., вопросам, связанным с финансированием избирательных кампаний, мало либо вообще не уделялось внимания. Основная причина заключается в ограниченности временных, материальных и человеческих ресурсов, имеющихся в распоряжении избирательных органов, что не позволяет им уделить должного внимания аспекту, связанному с финансированием избирательных кампаний. Отсутствие применения избирательного законодательства в части финансирования избирательных кампаний подтверждает тот факт, что за всю историю проведения региональных выборов в Гагаузии санкции за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний не были применены.

ЦИК Гагаузии действует на временной основе, и создаётся только на период, необходимый для организации и проведения выборов. Периодом организации и

проведения выборов, ограничивается не только состав ЦИК Гагаузии, но и нормативные документы, принимаемые им. Поэтому каждый состав ЦИК Гагаузии вынужден заново наработать нормативную базу (регламенты, положения инструкции и т.д.), для обеспечения полноты (в данном случае относительной полноты) избирательного процесса, что занимает очень много времени и не позволяет уделить внимание ряду других важных вопросов, в том числе и вопросам финансирования избирательных кампаний.

Отсутствие необходимых ресурсов, а также полномочий не позволяет ЦИК Гагаузии должным образом реагировать на поступающие жалобы. Жалобы, требующие проверки и расследования ЦИК Гагаузии передаёт в компетентные органы (прокуратура, органы внутренних дел и т.д.), где жалобы часто остаются без движения. Контроль источников финансирования избирательных кампаний и использования финансовых средств конкурентами на выборах может осуществлять Государственная налоговая инспекция по требованию ЦИК Гагаузии⁴. Нам не удалось узнать, осуществлялся ли подобный контроль на региональных выборах в Гагаузии.

Действующее избирательное законодательство Гагаузии не предусматривает гражданского контроля за финансированием избирательных кампаний конкурентов на выборах. Организации гражданского общества и третьи стороны не могут обращаться в ЦИК Гагаузии и другие компетентные органы с жалобами по вопросам, связанным с нарушением правил финансирования избирательных кампаний. Также организации гражданского общества и третьи стороны не могут обратиться в судебные инстанции с требованием о снятии с предвыборной гонки того или иного кандидата, нарушившего условия финансирования избирательных кампаний потому, что:

- а. Вид наказания как снятие с предвыборной гонки кандидата за нарушение правил финансирования избирательных кампаний действующим избирательным законодательством не предусмотрен и;
- б. Заявление о снятии кандидата с предвыборной гонки может подавать только орган, регистрирующий кандидатов, т.е. ЦИК Гагаузии.

Ещё одним обстоятельством, препятствующим продвижению прозрачности финансирования избирательных кампаний, и предотвращению коррупции в этой области является ограничение сроков подачи жалоб в судебные инстанции по вопросам связанным с выборами. В частности Апелляционной палатой Комрат за упущение сроков подачи была отклонена жалоба кандидата на выборах в НСГ 2012 г. Захария Сергей по Конгазчицкому избирательному округу № 29 о признании выборов по этому округу не действительными в связи с нарушениями

⁴ ч. 3 Ст. 43 Закона АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери) и ст. ч. 3 ст. 42

условий финансирования избирательных кампаний кандидатом на выборах в НСГ 2012 г. по Конгазчицкому избирательному округу № 29 Митул Захаром⁵.

Избирательное законодательство АТО Гагаузия предусматривает возможность получения конкурентами на выборах материальной поддержки для избирательных кампаний со стороны государства в виде беспроцентного кредита. Однако данное положение никогда не применялось в виду того, что денежные средства для этих целей в бюджете Гагаузии не закладываются. Даже если средства для этих целей в бюджете Гагаузии будут заложены, получение материальной поддержки конкурентами на выборах затруднит механизм её получения, особенно на выборах в НСГ. Согласно действующему положению⁶, получение кредитов из государственного бюджета осуществляется только через финансового уполномоченного, назначенного конкурентом на выборах. Финансовым уполномоченным может быть физическое или юридическое лицо, зарегистрированное Министерством финансов; оно несет солидарную ответственность с назначившим его конкурентом на выборах. Независимым кандидатам, которых на выборах в НСГ не менее половины от общего числа зарегистрированных конкурентов, найти финансового уполномоченного будет очень сложно, услуги которого будут стоить не дешево, учитывая объём работы, который ему необходимо будет сделать для получения и финансового администрирования полученного от государства кредита.

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ О ДОХОДАХ, ИМУЩЕСТВЕ И АКТИВАХ

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ

Все зарегистрированные политические партии ежегодно, до конца марта месяца, представляют в Министерство Финансов декларации о финансовых операциях. Представляемые финансовые отчёты содержат общую информацию о доходах и расходах политических партий⁷. Ежегодные финансовые отчёты политических партий подлежат опубликованию⁸.

В избирательный период на региональных выборах в Гагаузии политические партии, выдвигающие своих кандидатов представляют финансовые отчёты в ЦИК Гагаузии, согласно требованиям соответствующих статей местных законов (см. выше).

В политической жизни региона принимают активное участие два политических формирования – Единая Гагаузия (ЕГ) и Новая Гагаузия (НГ), которые не имеют статуса политических партий в соответствии с Законом РМ о политических

⁵ Решение Административного суда Апелляционной палаты Комрат от 11 октября 2012 г.
http://caco.justice.md/services.php?show_page=2&case_type=&date_from=&lang=ru&date_to=&search_by=3

⁶ Ст. 42 Закона АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери) и ст. 41 Закона АТО Гагаузии о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери)

⁷ Studiu asupra finanțării partidelor politice în alegerile parlamentare din 28 noiembrie 2010 efectuat de CREDO și Centrul "Parteneriat pentru Dezvoltare"

⁸ Приказ Министерства Юстиций Республики Молдова № 559 от 30 декабря 2008 г.

партиях, однако принимают активное участие в политической жизни региона, и выборах в частности. Кандидаты от этих движений участвуют в выборах, в основном, в качестве независимых. ЕГ и НГ являются общественными движениями, действующими на основании Закона об общественных объединениях и отчитываются перед Управлением Юстиции Гагаузии и Налоговой Инспекцией.

ЕГ и НГ как региональные общественные объединения не отчитываются перед Министерством Финансов, как политические партии, и не попадают под действие Приказа Министерства Юстиций № 559 от 30 декабря 2008 г. Отчёты общественных объединений не подлежат публикации в обязательном порядке. В избирательный период эти движения не представляют финансовые отчёты в ЦИК Гагаузии, поскольку в соответствии с избирательным законодательством не могут выдвигать своих кандидатов на выборах. В финансовых отчётах, кандидатов, поддерживаемых этими движениями, поданных в ЦИК Гагаузии на выборах в НСГ 2012 г. не фигурирует информация о финансовой и материальной поддержке оказанной ЕГ и НГ. Поэтому очень сложно отследить расходы ЕГ и НГ, затрачиваемые на политическую деятельность и на выборы в регионе.

РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ НЕЗАВИСИМЫМИ КАНДИДАТАМИ

Кандидаты, участвующие в региональных выборах АТО Гагаузия обязаны представить в ЦИК Гагаузии информацию о доходах за два года, предшествующих году проведения выборов, а также информацию об источниках этих доходов⁹.

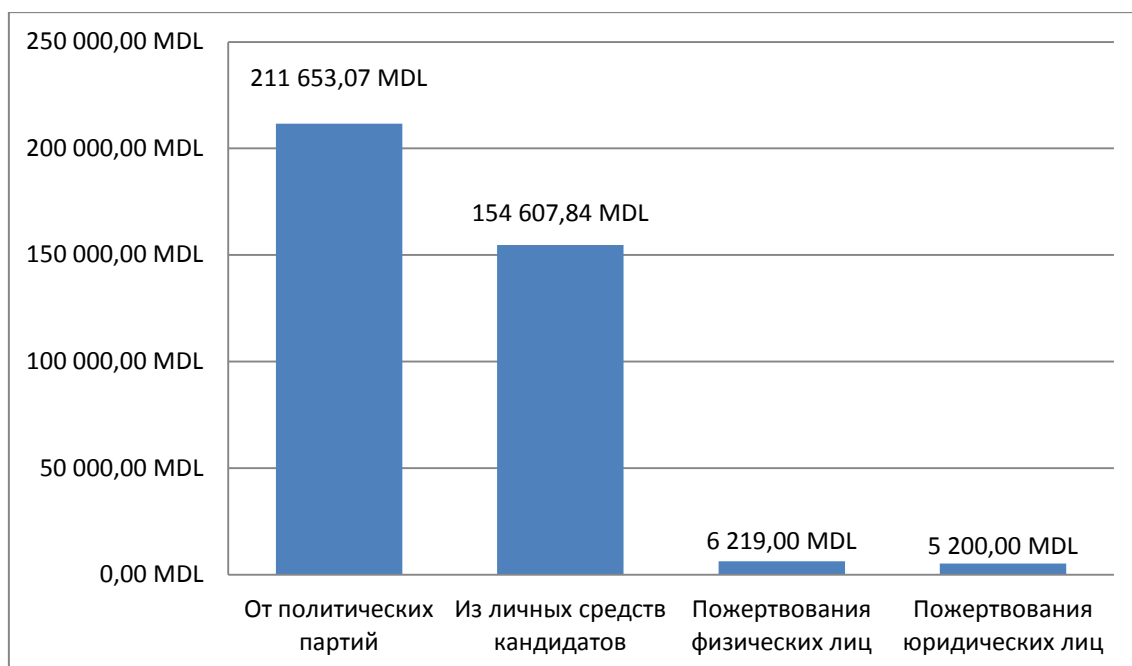
Более того, ст. 3 Закона РМ № 1264 «О декларировании и контроле за доходами и имуществом лиц, исполняющих ответственные государственные должности, судей, прокуроров, государственных служащих и некоторых руководящих работников» обязывает ряд должностных лиц, в том числе и депутатов НСГ ежегодно представлять в Национальную антикоррупционную комиссию декларации о доходах. Из 165 кандидатов, зарегистрированных ЦИК Гагаузии на выборах в НСГ 2012 г. 21 были депутатами прошлого (IV) созыва НСГ. Национальное законодательство также обязывает государственных служащих раскрывать информацию о доходах и имуществе. Декларации должностных лиц, участвовавших в выборах в качестве кандидатов, в частности депутатов НСГ IV созыва найти не удалось.

Декларации о доходах, представленные в ЦИК Гагаузии кандидатами на выборах в НСГ 2012 г. на этапе регистрации не были опубликованы. В финансовых отчётах большинства независимых кандидатов представленных в ЦИК Гагаузии не указывается источник финансовых средств, потраченных ими на свои избирательные кампании. Согласно финансовым отчётам конкурентов на выборах, представленных ЦИК Гагаузии, избирательные кампании кандидатов

⁹ п. д) ч. 1 ст. 51 Закона АТО Гагаузии о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз Ери) и п. д) ч. 1 ст. 51 Закона АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии Гагауз Ери.

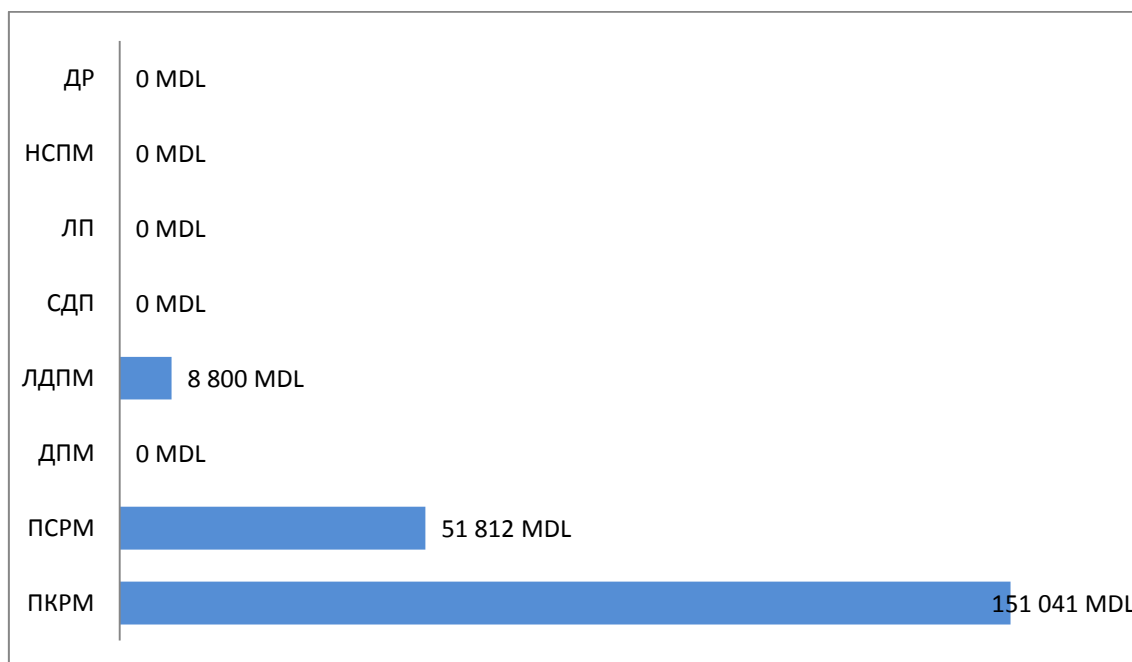
финансировались из четырёх источников: средства политических партий, личные средства кандидатов, пожертвования физических и юридических лиц. Объём пожертвований, согласно финансовых отчётов, очень маленький. Объёмы финансовых поступлений на избирательные кампании конкурентов из указанных выше источников, демонстрирует следующая диаграмма (см. Рис. 1)

Рис. 1: Источники финансирования избирательных кампаний кандидатов на выборах в НСГ 2012 г.



Как видно на Рис 1 основные источники доходов кандидатов на выборах в НСГ 2012 г., согласно их отчётов, это средства из избирательных фондов политических партий, от которых выдвигались кандидаты, а также личные средства кандидатов. В отчётах конкурентов на выборах указаны источники средств на сумму в 377679,91лей, что составляет 75 % от общего объёма денежных средств (см. ниже), потраченных кандидатами на выборах в НСГ 2012 г. Следует отметить, что политические партии так же не указали источники денежных средств, потраченных ими на избирательные кампании своих кандидатов. Отчёты политических партий включали в основном информацию о расходах из избирательного фонда партии, при этом источники денежных средств, поступивших в избирательный фонд партии, указаны не были. Следующая диаграмма демонстрирует объём денежных средств, выделенный политическими партиями, выдвинувшими своих кандидатов на выборах в НСГ 2012 г., согласно финансовых отчётов, представленных в ЦИК Гагаузии (см. Рис. 2).

Рис. 2: Объём финансовых средств, израсходованных политическими партиями на выборах в НСГ 2012 г.



РАСХОДЫ КОНКУРЕНТОВ НА ВЫБОРАХ В НСГ 2012 г.

Предельная сумма финансовых средств, которую могли потратить конкуренты на выборах в НСГ 2012 г. была установлена ЦИК Гагаузии в пределах 30 лей на избирателя, умноженная на количество избирателей в округе¹⁰. Ни один из кандидатов, согласно отчётов, представленных в ЦИК Гагаузии не превысил установленный лимит.

Финансовые отчёты конкурентов на выборах в НСГ 2012 г. представленные в ЦИК Гагаузии вызывают большие сомнения относительно полноты и точности данных, представленных в них. Подтверждением тому служит отсутствие документов, подтверждающих расходы, указанные в финансовом отчёте, по большей части в отчётах независимых кандидатов.

22 августа 2012 г. ЦИК Гагаузии принял постановление № 18/7 «О соблюдении конкурентами на выборах положений ст.43 Местного Закона «О выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери)». В данном постановлении ЦИК Гагаузии выражает свою озабоченность тем, что только 40 конкурентов на выборах из 165 своевременно представляют свои финансовые отчеты. Этим же постановлением на основании статьи 43 Закона АТО Гагаузия «О выборах в НСГ» ЦИК Гагаузии определяет порядок и сроки предоставления финансовых отчётов конкурентами на выборах. Следует отметить, что финансовые отчёты, представленные конкурентами на выборах, не подверглись серьёзной проверке. Не смотря на то, что ЦИК Гагаузии может потребовать от

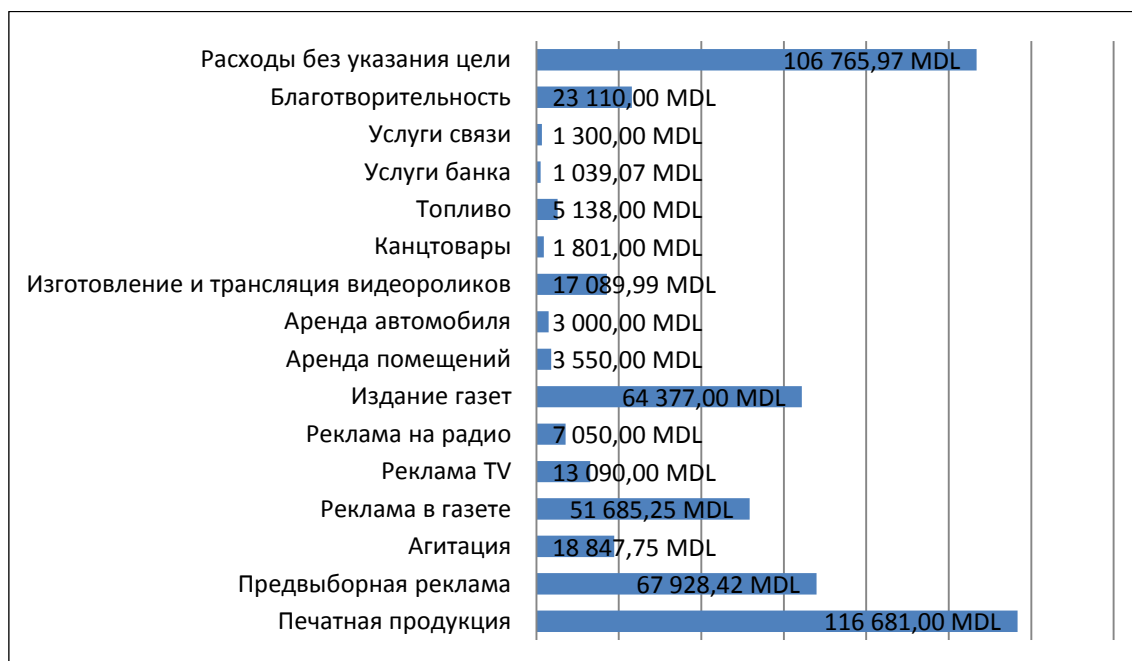
¹⁰ Постановление ЦИК Гагаузии № 9/9 от 11 июля 2012 г.

Государственной налоговой инспекции проверки финансовых отчётов конкурентов на выборах, этого не было сделано.

КАТЕГОРИИ РАСХОДОВ КОНКУРЕНТОВ НА ВЫБОРАХ В НСГ 2012 г.

Основные категории расходов конкурентов на выборах в НСГ 2012 г. указаны на графике ниже (см. Рис. 3).

Рис 3: Категории расходов конкурентов на выборах в НСГ 2012 г.



Общая сумма задекларированных расходов всех конкурентов на выборах в НСГ 2012 г., составила 502453,45 лей. Как видно из диаграммы кандидаты не указали назначение расходов на сумму более 106 тыс. лей что составляет 21% от общей сумму задекларированных расходов кандидатами на выборах в НСГ 2012 г.

В отчётах кандидатов также не были указаны расходы на оплату персонала. Отсутствие этого вида расходов в избирательных кампаниях кандидатов вызывает большие сомнения, поскольку большая часть кандидатов на выборах в НСГ 2012 г. привлекали людей для ведения своих кампаний. Как показало наблюдение за днём голосования, организованное наблюдателя Пилигрим-Демо¹¹ на каждом избирательном участке в день выборов присутствовали наблюдатели от независимых кандидатов и политических партий. По существующим расценкам услуга наблюдателя стоит в пределах 150-200 лей в день. Более того многими кандидатами привлекались агитаторы, для проведения кампании «От двери к двери», которая является основным методом ведения избирательной кампании на выборах в НСГ. По имеющейся информации услуга агитатора стоит в пределах 500-600 лей за работу в одном туре выборов. Команды агитаторов формируются

¹¹ Отчёт по наблюдению за первым и вторым туром голосования на выборах в НСГ от 9 и 23 сентября 2012 г. можно найти на сайте Пилигрим-Демо <http://piligrim-demo.org.md/?go=analyze>

численностью от 10 до 40 человек в зависимости от размера избирательного округа и финансовых возможностей кандидата.

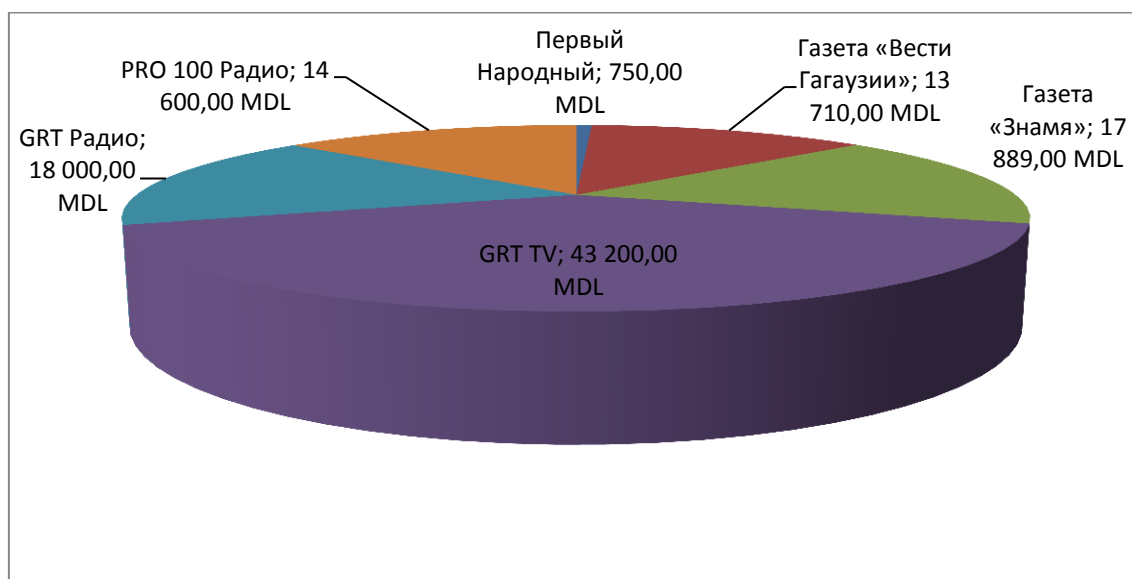
Также в отчётах кандидатов не были указаны (за исключением одного случая см. Рис. 2) расходы на аренду автомобилей. Автомобили арендуются, как правило, для организации подвоза избирателей в день голосования, что широко практикуется на выборах в Гагаузии. По имеющейся информации для организации подвоза на одном избирательном участке привлекается от 10 до 20 автомобилей. Стоимость аренды одного автомобиля в день составляет от 1000 до 1500 лей (стоимость аренды авто зависит от округа и существующих расценок в населённом пункте, где расположен избирательный округ), куда входит работа водителя и заправка автомобиля. Таким образом в больших округах расходы одного кандидата на оплату персонала и аренду авто для подвоза избирателей в день голосования (включая оба тура) могут достигать до 140 тыс. лей.

РАСХОДЫ НА РЕКЛАМУ В СМИ

Освещение выборов в НСГ 2012 средствами массовой информации Гагаузии осуществлялось на основании Регламентом освещения в средствах массовой информации избирательной кампании по выборам в Народное Собрание (Халк Топлушу) АТО Гагаузия (Гагауз Ери) от 9 сентября 2012 года утверждённым постановлением ЦИК Гагаузии № 8/4 от 6 июля 2012 года.

СМИ Гагаузии, аккредитованные ЦИК Гагаузии для освещения выборов в НСГ 2012 г. имели право освещать выборы, а вместе с тем и размещать платную рекламу конкурентам на выборах. Плата за размещение предвыборной рекламы в СМИ взимается по тарифам коммерческой рекламы, действующим в период до объявления избирательной кампании. В период избирательной кампании расценки не могут быть изменены. Аккредитованные СМИ, представляли в ЦИК Гагаузии отчёты о размещении платной рекламы в своих эфирах и на страницах печатных изданий. На следующем графике указан объём предвыборной рекламы, размещённый СМИ Гагаузии на выборах в НСГ 2012 г. согласно отчётов, представленных СМИ Гагаузии (см. Рис 4).

Рис 4: Объем предвыборной рекламы, размещённой СМИ Гагаузии.



Сравнив данные двух графиков видно, что данные, представленные в отчётах СМИ Гагаузии¹², не соответствуют данным, представленным конкурентами на выборах. По отчётам СМИ конкурентами на выборах была размещена реклама на общую сумму 108 148 лей, в то время как по отчётам кандидатов эта сумма составляет 66 173,50 лей.

В отчётах кандидатов фигурируют такие виды расходов как Видеоролики и трансляция, и предвыборная реклама, которые были включены нами в категории расходов видеоролики и трансляция, и другая реклама (см. Рис. 2). Такая общая формулировка видов расходов, а также отсутствие документов, подтверждающих оплату этих услуг, не даёт возможность определить, на что именно были потрачены эти деньги. Следует отметить, что вполне возможно часть расходов из этих категорий были направлены кандидатами на рекламу в СМИ. Также следует отметить, что в отчётах СМИ фигурируют данные о размещении рекламы кандидатами, которые не были указаны ими в своих отчётах, что указывает на неточность и неполноту отчётов, представленных кандидатами в ЦИК Гагаузии.

¹² Согласно п. 54 Регламента освещения в средствах массовой информации избирательной кампании по выборам в Народное Собрание (Халк Топлушу) АТО Гагаузия (Гагауз Ери) от 9 сентября 2012 года СМИ обязаны вести учет материалов предвыборного характера, в том числе и рекламы, и еженедельно представлять отчет в ЦИК, а телерадиовещатели - и в КСТР.

КОРРУПЦИЯ В ФИНАНСИРОВАНИИ ВЫБОРОВ

Коррупция в финансировании выборов существует в трёх формах:

1. Пожертвования – *квипрокво*, когда политические партии или кандидаты, получают финансовую поддержку, связанную с выборами взамен на благоприятный режим.
2. Кандидаты или политические партии злоупотребляют государственным или общественным *административным ресурсом* в предвыборных целях.
3. *Подкуп* избирателей и членов избирательных комиссий¹³.

Были ли пожертвования *квипрокво* на выборах в НСГ 2012 г. на этом этапе сказать сложно, по ряду причин:

- Определить это из отчётов конкурентов на выборах в НСГ 2012 было невозможно, поскольку в них, по понятным причинам, этого указано не было.
- Временные и материальные ограничения, имеющиеся в нашем распоряжении, для реализации проекта, не позволили нам применить более сложную методологию мониторинга финансирования избирательных кампаний, позволяющую отследить предвыборные пожертвования в пользу кандидатов, участвовавших в выборах, а также собрать доказательства политических решений уже избранных депутатов, принятых в интересах доноров их избирательных кампаний.

Злоупотребление административным ресурсом в предвыборных целях, выражающееся в использовании государственных (публичных) средств и человеческих ресурсов так же трудно выявить без целенаправленного мониторинга, как и наличие *квипрокво* пожертвований. Использование государственных средств, или как минимум попытка их использования в предвыборных целях, с нашей точки зрения, была предпринята депутатами НСГ IV созыва перед выборами в НСГ 2012 г.

19 мая 2012 г., НСГ приняло решение о распределении средств резервного фонда НСГ по избирательным округам. 19 и 24 мая 2012 г. НСГ приняло ещё два решения о выделении денежных средств из резервного фонда НСГ избирательным округам, на материальные нужды малообеспеченных граждан. Решение о выделении денежных средств было принято НСГ по ходатайству депутатов на основании заявлений избирателей соответствующих избирательных округов. Этими же постановлениями НСГ обязало Исполком Гагаузии перечислить соответствующие суммы на счёт НСГ, для их последующей выдачи заявителям. Каким образом НСГ собиралось предавать запрашиваемые денежные средства заявителям, наличными или по перечислению не известно. Положение «О порядке использования средств резервного фонда Народного Собрания Гагаузии» этот вопрос не регламентирует. Остаётся только догадываться, но

¹³ «Monitoring Election Campaign Finance» a handbook for NGOs стр. 14

вполне возможно деньги должны были быть переданы заявителям через депутатов соответствующих избирательных округов. Следует отметить, что Постановления НСГ не были исполнены Исполкомом Гагаузии.

Показательным в данном случае является тот факт, что депутаты единогласно проголосовали за эти решения, игнорируя тот факт, что распределение материальной помощи из резервного фонда НСГ депутатами в своих избирательных округах в период избирательной кампании, (многие из депутатов участвовали в выборах в НСГ 2012 г в качестве кандидатов) является использованием государственных средств в предвыборных целях.

Подкуп избирателей на выборах очень сложно доказать, однако, события, имевшие место во время второго тура выборов в НСГ 23 сентября 2012 г. на избирательном участке № 20, Вулканештского избирательного округа № 8, можно расценивать как косвенное свидетельство подкупа избирателей. Речь идёт о массовых случаях добровольного нарушения тайны голосования избирателями, путём демонстрации избирательных бюллетеней при выходе из избирательной кабины на избирательном участке № 20, Вулканештского избирательного округа № 8¹⁴. Все показанные бюллетени были отданы за кандидата Копушулу Георгия Ивановича.

Ещё один момент, на который следует обратить внимание – это предвыборные подарки избирателям, школам, детским садам, а также предвыборная благотворительность, широко практиковавшаяся кандидатами на выборах в НСГ 2012 г. Среди случаев предвыборной благотворительности можно выделить следующие:

- На торжественно линейке 3 сентября 2012 г. (за 6 дней до выборов), посвящённой открытию учебного года независимым кандидатом в депутаты по Кирсовскому избирательному округу № 26 Степаном Пирон была пожертвована сумма в размере 10 тыс. лей Кирсовской гимназии им. М. Танасогло¹⁵.
- Независимым кандидатом в депутаты по Конгазичскому избирательному округу № 29 Митул З. С. во время празднования храма села Конгазчик, 22 мая 2012 г. (за 3 с лишним месяца до дня выборов) была пожертвована сумма в размере 5 тыс. лей¹⁶.
- Независимым кандидатом в депутаты по Комратскому избирательному округу № 1 Константиновым Дмитрием Георгиевичем до начала выборов и в период выборов были приобретены: путёвки для отдыха в летнем лагере для 90 детей из с. Конгазчик; борцовские ковры и стулья для гимназии с. Конгазчик; компьютер, ноутбуки и компьютерные столы для детского сада с. Конгазчик на общую сумму в 220 тыс. лей. Г-н Константинов не

¹⁴ Участковым Избирательным Бюро № 8/20 было заактировано 40 подобных случаев.

¹⁵ По свидетельствам очевидцев.

¹⁶ Из решения Апелляционной палаты Комрат от 11.10.12 по утверждению результатов второго тура голосования на выборах в НСГ 2012 г.

баллотировался по избирательному округу с. Конгазчик, поэтому сделанные им пожертвования не могли повлиять на решение избирателей его избирательного округа. Однако в эфире общественного телеканала ГРТ в рамках предвыборных дебатов от 01.09.12 кандидат по Конгазчицкому избирательному округу № 29 Митул З.С. заявил, что эти подарки были сделаны им и его командой. Впоследствии в рамках судебного заседания Апелляционной палаты Комрат по делу об утверждении результатов второго тура выборов в НСГ 2012 г. г-н Митул З.С. заявил, что не имеет отношения к этим подаркам, так как всё это было приобретено г-н Константиновым Д.Г., а не им¹⁷. Если г-н Митул действительно является членом команды г-на Константинова, то в этом случае путёвки, для отдыха детей с. Конгазчик в летнем лагере, а также спорт инвентарь, компьютерную технику и мебель для гимназии и детского сада с. Конгазчик, приобретённые г-ом Константиновым можно расценивать как материальную поддержку избирательной кампании г-на Митула.

Благотворительность со стороны кандидатов на выборах в предвыборный период не запрещена действующим избирательным законодательством АТО Гагаузия, и не рассматривается им, как подкуп избирателей. Однако, это подрывает соревновательность выборов и лишает их дебатов между кандидатами, а также обсуждения предвыборных программ конкурентов на выборах. В конечном итоге выборы сводятся к борьбе «кошельков», что делает пассивное избирательное право (право быть избранным) доступным только для тех, у кого есть неограниченные денежные средства или доступ к ним.

РЕКОММЕНДАЦИИ

Следующие рекомендации разработаны для властей АТО Гагаузия и Республики Молдова для обеспечения прозрачного и честного финансирования избирательной кампании на региональных выборах в Гагаузии. Пилигрим-Демо готов оказать необходимую информационную поддержку властям региона и Республики Молдова по улучшению законодательной базы и практик в области финансирования избирательных кампаний.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГАГАУЗИИ В ЧАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ:

1. В законе должны быть предусмотрены более конкретные санкции в отношении кандидатов за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний. В частности, должна быть введена санкция, предусматривающая снятие кандидата с предвыборной гонки за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний.
2. Представителям гражданского общества и избирателям должно быть гарантировано право подачи жалоб, а также инициировать снятие

¹⁷ Решение Апелляционной палаты Комрат от 11.10.12 по утверждению результатов второго тура выборов в НСГ 2012 г.

- кандидата с предвыборной гонки за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний.
3. Необходимо отменить сроки подачи жалоб в судебные инстанции за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний.
 4. Необходимо разработать чёткие механизмы, определяющие форму и порядок подачи финансовых отчётов кандидатов на выборах.
 5. Необходимо чётко определить какую именно информацию должны указывать в своих отчётах кандидаты по расходам и доходам, связанным с избирательными кампаниями.
 6. Избирательное законодательство АТО Гагаузия в части финансирования избирательных кампаний должно учитывать особенности избирательной системы на выборах в Гагаузии, где чётко должен быть определён порядок и форма подачи финансовых отчётов кандидатами от политических партий, и самими партиями, выдвигающими своих кандидатов на региональных выборах в Гагаузии. А также порядок ведения учёта расходов и доходов, связанных с выборами, кандидатами от политических партий и самими политическими партиями, выдвигающими кандидатов на выборах в Гагаузии.
 7. Правила и механизмы получения материальной поддержки со стороны государства должны быть более доступными для кандидатов на выборах в Гагаузии.

УКРЕПЛЕНИЕ УЧРЕЖДЕНИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ФИНАНСИРОВАНИЕМ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КОНКУРЕНТОВ НА ВЫБОРАХ В ГАГАУЗИИ.

1. Необходимо сосредоточить применение санкций за несоблюдение правил финансирования избирательных кампаний на выборах в Гагаузии в руках одного органа, а именно ЦИК Гагаузии. Это соответствует передовому опыту других стран¹⁸.
2. ЦИК Гагаузии должен быть обеспечен необходимыми материальными техническими ресурсами, позволяющими ему осуществлять качественный и полноценный мониторинг за финансированием избирательных кампаний, а также оценку и анализ финансовых отчётов конкурентов на выборах.
3. Необходимо расширить полномочия ЦИК Гагаузии, позволяющие ему автономно проводить предварительные расследования соблюдения правил финансирования избирательных кампаний на выборах в Гагаузии.
4. Необходимо придать соответствующий статус ЦИК Гагаузии на уровне национального законодательства, как органу уполномоченному осуществлять надзор и контроль за финансированием избирательных кампаний конкурентов на выборах в Гагаузии, который позволит ему получать доступ к информации и обращаться за содействием в этом вопросе к национальным органам власти и учреждениям.

¹⁸ Studiu asupra finanțării partidelor politice în alegerile parlamentare din 28 noiembrie 2010 efectuat de CREDO și Centrul "Parteneriat pentru Dezvoltare" ctp. 37

5. Для обеспечения полноценного контроля и надзора за финансированием избирательных кампаний конкурентов на региональных выборах в Гагаузии ЦИК Гагаузии должен быть постоянно действующим органом.

Расширение полномочий ЦИК Гагаузии, как органа, автономно осуществляющего надзор и контроль за финансированием избирательных кампаний конкурентов на выборах в АТО Гагаузия, а также укрепление технических и материальных возможностей ЦИК Гагаузии существенно продвинет применение избирательного законодательства в области финансирования избирательных кампаний. А также позволит обеспечить требования законодательства по раскрытию кандидатами информации о доходах.