

Игорь БОЦАН

Корнелиу ГУРИН

ИССЛЕДОВАНИЕ

«Соответствие законодательства Гагаузии национальным и международным требованиям в области избирательного права»

Кишинёв, 2011



Исследование реализовано при финансовой поддержке Миссии ОБСЕ в Молдове. Факт оказания поддержки не означает, что Миссия одобряет содержание, графическое оформление или способ предоставления информации и точки зрения, изложенные в настоящей публикации.



Исследование проведено экспертами Ассоциации ADEPT в рамках проекта Raising voter awareness through information for the 2010 Elections of Gagauzia Governor (Повышение степени осведомленности избирателей посредством информирования о выборах главы Гагаузии в 2010 году)

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Раздел 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА.

Раздел 2. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.

Раздел 3. ПОДГОТОВКА ВЫБОРОВ.

Раздел 4. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.

Раздел 5. КАНДИДАТЫ

Раздел 6. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Раздел 7. ГОЛОСОВАНИЕ

Раздел 8. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ.

Раздел 9. ПРОЗРАЧНОСТЬ ВЫБОРОВ. НАБЛЮДАТЕЛИ.

Раздел 10. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ.

Раздел 11. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Раздел 12. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

Венецианская комиссия	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, принят Законом № 1381-XIII от 21.11.1997
Закон об особом правовом статусе Гагаузии	Закон № 344-XIII от 23.12.1994 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери)
Уложение Гагаузии	Уложение Гагаузии, принятое Народным Собранием Гагаузии 14 мая 1998 г., закон №28-XXXI/I от 05.06.1998.
Закон о выборах Главы Гагаузии	Закон АТО Гагаузия о выборах Главы (Башкана) Гагаузии (Гагауз-Ери), № 32-XXXIII/I от 11.09.1998
Закон о выборах в Народное Собрание	Закон АТО Гагаузия о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери), № 25-XXV/I от 15.01.1998
Закон об избирательных органах Гагаузии	Закон АТО Гагаузия об избирательных органах Гагаузии, № 35-XXXVII/I от 26.01.1999
Свод рекомендуемых норм при проведении выборов	Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18-19 октября 2002)
ЦИК Гагаузии	Центральная избирательная комиссия Гагаузии
ЦИК	Центральная избирательная комиссия Республики Молдова

ВВЕДЕНИЕ

Избирательный процесс в Республике Молдова осуществляется на общегосударственном и региональном уровне. На общегосударственном уровне избирательным процессом управляет Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Республики Молдова – постоянный государственный орган, созданный для реализации избирательной политики, для организации и проведения всеобщих парламентских и местных выборов. Административно-территориальное деление Республики Молдова предусматривает региональную автономию для Гагаузии. Территориальное автономное образование (АТО) Гагаузия - это форма самоопределения граждан гагаузской национальности, являющаяся неотъемлемой частью Республики Молдова. В соответствии со ст. 111 Конституции Республики Молдова, АТО Гагаузия вправе самостоятельно, в рамках своей компетенции, в интересах всего населения, решать политические, экономические и культурные проблемы. На территории Гагаузии гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова. Согласно закону Республики Молдова № 344-XIII от 23.12.94 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), в регионе, в соответствии с законом, есть органы законодательной и исполнительной власти. В Гагаузии избирают представителей в вышеуказанные органы в соответствии с местным законодательством, а избирательным процессом управляет Центральная избирательная комиссия Гагаузии (ЦИК Гагаузии), не зависящая от ЦИК Республики Молдова.

В избирательном и политическом контексте Республики Молдова у выборов в АТО Гагаузия есть свои особенности. Выражаются они в том, что кроме общегосударственных выборов – парламентских и всеобщих местных, в рамках которых избирают местные советы и примаров, в АТО Гагаузия, согласно Закону об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), периодически проходят выборы Главы Гагаузии (Башканы) и Народного Собрания (Халк Топлущу). Вот почему выборы различных типов проходят в Гагаузии достаточно часто, один или даже два раза в год. В 1997 году избирательное законодательство Республики Молдова было кодифицировано, а требования к избирательному процессу и избирательные процедуры вошли в состав Кодекса о выборах. Власти АТО Гагаузия поступили правильно, приняв местный закон № 25-XXV/I от 15.01.1998 *О выборах в Народное Собрание Гагаузии*¹ и местный закон № 32-XXXIII/I от 18.09.1998 *О выборах Главы (Башканы) Гагаузии*², с целью перенять основные положения Кодекса о выборах Республики Молдова и привести их

¹ Закон был изменен на основании местных законов: № 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.

² Закон был изменен на основании местных законов: № 43-XLIII/I от 09.06.1999; № 49-XIX/III от 08.06.2006; № 81-XXXII/III от 11.12.2007.

в соответствие с нуждами региона и соответствующими типами выборов в нем.

Выборы в Национальное Собрание Гагаузии существенно отличаются от общегосударственных парламентских выборов, в частности, по причине использования мажоритарной системы на, так сказать, «неформатированной» с политической точки зрения территории. На общегосударственном уровне, при проведении выборов в Парламент и муниципальные советы применяется пропорциональная избирательная система. В Гагаузии доверие граждан к политическим партиям значительно ниже, чем в целом по стране. Здесь партиям доверяют лишь 15-20% респондентов. Такое отношение граждан можно объяснить тем, что законодательство Республики Молдова затрудняет регистрацию региональных партий. Вот почему избиратели в Гагаузии предпочитают голосовать за людей, которым они доверяют более всего, не обращая особого внимания на их политическую принадлежность. Таким образом, наибольшим доверием пользуются так называемые *независимые* кандидаты, не принадлежащие ни к одной из политических партий, которые в рамках предвыборной кампании обещают разрешить ряд конкретных проблем, с которыми сталкиваются граждане.

Данное исследование проводилось с целью проанализировать законодательство АТО Гагаузия о выборах Народного Собрания и Главы Гагаузии с точки зрения международных стандартов и законодательство Республики Молдова, которое уже было приведено в соответствие со стандартами, рекомендованными ОБСЕ и Советом Европы. Также, была проведена экспертиза местного закона об избирательных органах, с целью проверить согласованность всех трех вышеназванных законов.

Необходимость данного исследования была продиктована рядом обстоятельств. Так, опыт выборов в Гагаузии указывает на то, что иногда выборы Главы Гагаузии и Народного Собрания проходят одновременно и, следовательно, избирательные органы должны работать в одних и тех же рамках, ясно определенных вышеназванными тремя законами, что напрямую указано в местных законах о выборах. На деле, вышеназванные законы о выборах иногда включают различающиеся и даже противоречащие друг другу сроки и процедуры. Изменения в этих законах часто вносятся спонтанно, перед какими-либо выборами, а положения, касающиеся другого типа выборов, остаются неизменны. В то же время, значительно задерживается приведение местного законодательства в соответствие с изменениями, которые периодически вносятся в Кодекс о выборах Республики Молдова, изначально послуживший основой для создания избирательного законодательства в Гагаузии. Эти изменения были предложены ОБСЕ и Советом Европы и положительно оценены ими.

Стандартизация избирательных норм и процедур положительно повлияет на понимание их избирателями и позволит повысить эффективность труда сотрудников избирательных органов. Исходя из этого, можно сделать вывод, что предприняв ряд усилий в данном направлении, с привлечением профильных международных институтов, сообщества экспертов государственного уровня, представителей организаций гражданского общества, специализирующихся в области наблюдения за избирательным процессом, и, в первую очередь, лиц, ответственных за принятие решений в гагаузской автономии, можно будет достичь значительного улучшения избирательного климата в регионе, а также избежать политической нестабильности, которая постоянно возникает после региональных выборов. Исследование было проведено добросовестно, в конструктивной и реалистичной манере, а рекомендации и предложения представлены в духе профессионального сотрудничества со всеми, кто заинтересован в продвижении демократических реформ и ценностей.

Раздел 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА.

Технический недостаток упомянутых местных законов – отсутствие статьи, посвященной общим и специальным понятиям, применяющимся в законодательстве о выборах³. Наличие глоссария терминов и понятий позволило бы унифицировать толкование и применение законов при проведении голосования, а также обеспечить правильное понимание сути этих законов всеми участниками избирательного процесса, вне зависимости от их должности или уровня образования.

1.1. Общие положения

В Законе о выборах в Народное Собрание (Халк Топлушу) Гагаузии (Гагауз Ери)⁴ и Законе о выборах Главы (Башканы) Гагаузии (Гагауз Ери)⁵ содержатся похожие общие положения и положения об избирательных правах: всеобщее, равное и прямое избирательное право, при тайном голосовании. Также сходны положения о дне проведения выборов.

Некоторые различия присутствуют при указании места реализации права избирать. Закон о выборах Главы Гагаузии допускает ряд исключений в ст. 9, в то время как Закон о выборах в Народное Собрание в ст. 9 содержит не допускающее изменений положение, согласно которому право избирать реализуют только в населенном пункте, где избиратель «проживает постоянно». Однако в дальнейшем в тексте Закона о выборах в НС допускается ряд исключений, дающих избирателю возможность

³ Подобно ст. 1 Кодекса о выборах.

⁴ В дальнейшем сокращенно: «Закон о выборах в НС».

⁵ В дальнейшем сокращенно: «Закон о выборах Главы Гагаузии».

проголосовать не только по месту прописки. Сравнив вышеизложенные нормы с положениями Кодекса о выборах, можно сделать вывод об их соответствии. Исключение составляют те нормы, что касаются места голосования, так как Кодекс о выборах допускает случаи отступления от общей нормы закона (голосование в населенном пункте фактического проживания, по месту фактического нахождения, голосование студентов, голосование за границей и т.д.).

Общие принципы проведения выборов, изложенные в двух вышеназванных законах АТО Гагаузия, также соответствуют международным стандартам в данной области, так как основаны на принципах европейского избирательного наследия.

1.2. Избирательные права

В тексте статей, касающихся избирательных прав (право избирать и быть избранным), условий и ограничений в данной области (ст. 12-13 вышеназванных законов), были обнаружены проблемы и несоответствия.

Право быть избранным депутатом Народного Собрания

Закон о выборах в НС (ст. 12) гласит, что правом быть избранным обладает каждый совершеннолетний гражданин Республики Молдова, проживающий на территории Гагаузии, достигший возраста 21 год и соответствующий требованиям, изложенными в законе: *соблюдение возрастного ценза⁶* и *обязательное постоянное проживание* на территории АТО Гагаузия. Ст. 46 Закона о выборах в Народное Собрание указывает на обязательное проживание (в течение минимум 3 последних лет) на территории округа, в котором будет баллотироваться кандидат. Несмотря на то, что норма об обязательном постоянном проживании приемлема в случае мажоритарной системы⁷ и некоторым образом защищает права национальных (этнических) меньшинств, ее сохранение в отдельных округах может оказаться дополнительным препятствием и ограничением права быть избранным. В то же время, обязательное постоянное проживание в течение последних трех лет ограничивает положения ст. 48 Уложения Гагаузии⁸, которые гласят, что

⁶ Возрастной ценз установлен нормами ст.8 ч.(3) Закона № 344-XIII от 23.12.94 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), однако, он не соответствует общегосударственным требованиям к кандидатам в депутаты парламента Республики Молдова (старше 18 лет).

⁷ Следует, например, обратить внимание на то, что на местных выборах (включая территорию Гагаузии) при избрании примаров населенных пунктов применяется мажоритарная система, однако, положение о постоянном проживании не применяется и было исключено из Кодекса о выборах.

⁸ В соответствии со ст. 2 Уложения Гагаузии, его нормы юридически превалируют над нормами местных законов, и, в случае обнаружения несоответствий, следует

депутатом НС может быть избран гражданин, который на момент проведения выборов проживает на территории соответствующего избирательного округа (без указания минимального срока).

Право быть избранным Главой Гагаузии

Закон о выборах Главы Гагаузии, в ст. 12, гласит, что право быть избранными имеют совершеннолетние граждане Республики Молдова, которые проживали или проживают на территории Гагаузии и соответствуют условиям, изложенным в законе. Ст. 45 соответствующего закона устанавливает дополнительные обязанности и условия, предъявляемые кандидатам на пост Главы Гагаузии: возраст не менее 35 лет, проживание на территории Гагаузии (ранее или в настоящий момент), владение гагаузским языком и др. Таким образом, можно отметить следующее:

- минимальный возраст кандидата не указан в общей статье (ст. 12), что создает путаницу, так как избирательное право граждане получают при достижении возраста 18 лет;
- понятие обязательного постоянного проживания на территории Гагаузии не уточняется минимальным сроком онго, что дает возможность различных толкований данного положения;
- владение гагаузским языком не предполагает доказывания этого факта при помощи документов или сдачи специального экзамена, что опять дает возможность различных толкований и злоупотребления указанной нормой.

Ограничение избирательного права

Статья 13 каждого из двух вышеназванных законов содержит одинаковый перечень ограничений права избирать, включая лиц, осужденных «к лишению свободы вступившим в законную силу решением судебной инстанции». Подобные ограничения существовали в Кодексе о выборах, однако, с течением времени, они были либерализованы (запрет применялся только в отношении лиц, приговоренных за преступления определенной тяжести), а в 2010 году это ограничение было полностью отменено. Несоответствие данной нормы положениям Европейской Конвенции о защите прав человека и соответствующей практике Европейского суда по правам человека⁹ стало одной из причин отмены. Несмотря на то, что Уложение Гагаузии (ст. 28) содержит то же самое ограничение, избирательные права носят фундаментальный характер, а государственное и местное (региональное) законодательство в данной области должно быть единообразным, а также соответствовать международным документам в

руководствоваться нормами Уложения Гагаузии.

⁹ Решение Европейского суда по правам человека по делу Хирст против Соединенного Королевства (No.2), 2005.

данной области. В связи с тем, что в исправительных учреждениях могут также находиться лица, не проживающие постоянно на территории Гагаузии, ограничение может быть снято в отношении лиц, которые проживали на территории Гагаузии и содержатся в исправительных учреждениях региона.

Та же ст. 13 указанных двух законов, в ч. (2) гласит, что «лица, имеющие непогашенную судимость» не имеют права быть избранными, без указания степени виновности и тяжести совершенного преступления. И в этом смысле устанавливается запрет общего характера, который происходит из другого назначенного наказания, без учета пропорциональности и индивидуального характера санкций и ограничений. В качестве решения данной проблемы, можно привести положения ст. 13, ч. (2) Кодекса о выборах, согласно которой не имеют права быть избранными только лица:

- осужденные к лишению свободы окончательным судебным решением и отбывающие наказание в местах лишения свободы, а также имеющие непогашенную судимость за совершение умышленных преступлений;
- лишенные права занимать ответственные должности окончательным судебным решением.

Несовместимости также недостаточно отражены в избирательном законодательстве Гагаузии, согласно которому *не могут быть избраны лица, занимающие должности несовместимые с выборной должностью*, до момента прекращения соответствующей несовместимости. Закон также гласит, что если должность, которую занимает кандидат, не совместима с должностью, на которую он баллотируется, то он обязан прекратить деятельность в своей должности (на период избирательной кампании). Вышеназванные положения не достаточно точны и подробны, не дополняются соответствующими процедурами и перечнем должностей, что упростило бы применение данных норм и ограничило бы возможности злоупотребления административным ресурсом и заинтересованного применения неопределённых ограничений¹⁰.

Рекомендации:

- **дополнить избирательное законодательство общими и специальными понятиями и их определениями;**
- **пересмотреть положения законодательства о месте голосования, включение в оба закона единообразных положений, с**

¹⁰ Недостатки соответствующих положений законодательства приводили к возникновению конфликтов даже во время последней избирательной кампании по выборам Главы Гагаузии. Действующий Глава был обвинен в том, что не прекратил свою деятельность в занимаемой должности, а он, в ответ, возразил, что законодательство напрямую не предусматривает необходимость сделать это, а его должность (Глава Гагаузии) не является несовместимой с той, на которую он баллотируется – Глава Гагаузии.

возможностью частичной отмены закона только в случаях, напрямую определенных в законе;

- *отредактировать положения статей общего характера о праве быть избранным, включив в них четкое указание общих требований к минимальному возрасту кандидатов (21 год в случае депутатов в НС; 35 лет в случае Главы Гагаузии);*
- *пересмотреть положения, касающиеся обязательного проживания на территории округа не менее чем в течение последних трех лет. Обязательность проживания на территории Гагаузии можно сохранить, однако, это требование может касаться любого промежутка времени (в том числе и совокупного), а не только последних 3 лет;*
- *уточнить положения, касающиеся постоянного проживания кандидатов на должность Главы Гагаузии на её территории (период после достижения совершеннолетия, непрерывный или совокупный срок проживания; срок не менее 6 месяцев и т.д.);*
- *ввести четкие положения, касающиеся способов, которыми могут воспользоваться кандидаты на должность Главы Гагаузии для того, чтобы доказать владение гагаузским языком;*
- *отменить ограничение избирательного права для лиц, постоянно проживающих в Гагаузии и приговоренных к лишению свободы;*
- *ограничить запрет на право избираться лишь в случаях умышленных преступлений и назначения судом наказаний в виде лишения права занимать ответственные должности;*
- *более подробно и четко описать случаи несовместимости и процедуры временного отстранения от должности кандидатов, во избежание злоупотребления занимаемой должностью и административными ресурсами.*

Раздел 2. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.

Для организации и проведения выборов в Народное Собрание и на должность Главы Гагаузии создаются избирательные органы трех уровней:

- 1) Центральная избирательная комиссия Гагаузии
- 2) Окружные избирательные комиссии;
- 3) Участковые избирательные бюро.

Основные трудности при организации и работе избирательных органов в АТО Гагаузия возникают по следующим причинам:

- Несоответствия между Законами, регулирующими выборы в НС, Главы Гагаузии и работу избирательных органов;
- непостоянный (временный) статус Центральной избирательной комиссии Гагаузии (ЦИК Гагаузии);
- Способ формирования окружных избирательных советов (ОИС) и участковых избирательных бюро (УИБ);
- прозрачность и публичный контроль деятельности избирательных органов.

2.1. Центральная избирательная комиссия Гагаузии

Назначение и отзыв членов ЦИК Гагаузии

Несмотря на то, что ЦИК Гагаузии должна работать постоянно, фактически, комиссия формируется только перед проведением выборов и работает только в период, необходимый для проведения выборов. Можно сказать, что принципы формирования Комиссии соответствуют международным критериям в данной области, согласно которым избирательные органы должны быть *независимы и беспристрастны*¹¹. Таким образом, в состав ЦИК Гагаузии входят по 3 представителя:

- региональной законодательной власти (Народного Собрания);
- региональной исполнительной власти (Исполнительный Комитет);
- судебной власти АТО Гагаузия (Апелляционная палата мун. Комрат).

Такая структура призвана обеспечить сбалансированность интересов в рамках Комиссии и взаимный контроль ее членов.

С другой стороны, положения, касающиеся отзыва членов ЦИК Гагаузии, влияют на ряд гарантий независимости и беспристрастности. В частности, в соответствии со ст. 23 Закона о выборах в НС и ст. 22 Закона о выборах Главы Гагаузии, члены ЦИК Гагаузии могут быть отозваны с занимаемой должности, если они нарушили имеющиеся ограничения или «совершили действия, несовместимые со своим положением». Отозвать члена Комиссии могут органы (власти), которые его назначили, а также другие члены (!)

¹¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской Комиссии, 2002.

Комиссии, принятием решения большинством голосов. В то же время, ст. 7 Закона об избирательных органах Гагаузии¹² гласит, что требование об отзыве члена ЦИК Гагаузии следует направлять в Апелляционную палату мун. Комрат, а отзыв и замена членов Комиссии происходят только по решению Апелляционной палаты. Подобное положение закона обеспечивает большую степень независимости и соответствующие способы оспаривания незаконных административных и политических решений. Однако наличие несоответствий между положениями ранее названных трех законов позволяет трактовать и применять их по-разному. В данном контексте, следует отметить, что международные стандарты в данной области (Свод рекомендуемых норм при проведении выборов) гласят, что следует избегать отзыва членов избирательных органов по инициативе тех, кто назначил их. Однако, это возможно при совершении ими дисциплинарных проступков или по причине их некомпетентности. Мотивы отзыва члена Комиссии должны быть четко и ясно изложены в законе.

Срок полномочий ЦИК Гагаузии

В связи с тем, что центральные власти не обладают компетенциями в сфере организации выборов Народного Собрания или Главы Гагаузии, основные обязанности по ним ложатся на плечи администрации автономии и, в основном – Центральной избирательной комиссии Гагаузии. Данный избирательный орган должен был бы работать на постоянной основе, включая периоды между выборами, а его мандат (срок полномочий) должен быть установлен и гарантирован законом. Однако в избирательном законодательстве Гагаузии присутствует большое количество положений, касающихся срока полномочий ЦИК Гагаузии, которые часто противоречат друг другу:

- 1) Закон о выборах Главы Гагаузии в ст. 19 ч.(5) говорит, что сроком полномочий ЦИК Гагаузии является «период выборной кампании».
- 2) Закон о выборах в НС в ст. 20 ч. (5) гласит, что срок полномочий ЦИК Гагаузии составляет 5 лет.
- 3) Закон об избирательных органах в ст. 4 ч.(6) гласит, что срок полномочий ЦИК Гагаузии составляет 4 года.

Вывод о постоянном статусе ЦИК Гагаузии можно также сделать на основании положений трех вышеназванных избирательных законов о функциях и полномочиях Комиссии, носящих общий характер, которые регламентируются отдельно от полномочий избирательного периода.

Избирательное законодательство позволяет сформировать ЦИК Гагаузии и обеспечивать ее постоянную работу, даже в период между избирательными кампаниями. Несмотря на это, основываясь на анализе практики применения избирательного законодательства в АТО Гагаузия, можно сделать вывод, что в действительности, мандат ЦИК Гагаузии действует только в период

¹² В дальнейшем сокращенно: «Закон об избирательных органах».

избирательной кампании по выборам Народного Собрания или Главы Гагаузии, а состав Комиссии меняется (радикально) перед каждой избирательной кампанией (отдельный состав утверждался для каждой кампании по выборам Главы Гагаузии (1995, 1999, 2002, 2006, 2010) и Народного Собрания (1995, 1999, 2003, 2008)). Изменения вносились даже в состав 3 постоянных членов ЦИК Гагаузии, которые получают соответствующую заработную плату.

Тот факт, что ЦИК Гагаузии не работает постоянно и формируется только при назначении даты выборов, отрицательно сказывается на подготовке и организации выборов: не производится своевременное планирование необходимых ресурсов и их выделение; не обучаются сотрудники избирательных органов; избирательные процедуры начинаются с опозданием; отсутствует профессиональный вспомогательный аппарат; при назначении членов ЦИКГ проявляются политические интересы. Основной недостаток в данном случае – отсутствие у учреждений опыта и практики организации и проведения выборов, а также низкие профессиональные качества членов избирательных органов по причине отсутствия непрерывного, повторяющегося опыта организации избирательного процесса. Можно даже сказать, что в АТО Гагаузия, в отличие от государства в целом, отсутствуют «избирательные традиции». Центральная избирательная комиссия Республики Молдова (ЦИК) работает постоянно, начиная с 1997 года, и обеспечивает профессиональное проведение ряда сложных избирательных процессов: президентских, парламентских и местных выборов.

Статус членов ЦИК Гагаузия

Требования к кандидатам в члены ЦИК Гагаузии подобны во всех трех избирательных законах:

- кандидат должен обладать безупречной репутацией и навыками организации избирательного процесса;
- кандидат не может быть членом партии или другой общественно-политической организации, выдвинувшей кандидатов для участия в выборах;
- члены ЦИК Гагаузии не имеют права делать заявления в поддержку кандидатов на выборах или против них, а также не могут участвовать в их деятельности, за исключением компетенций, предусмотренных избирательным законодательством.

Здесь следует отметить ряд несоответствий между положениями законов АТО Гагаузия и Кодекса о выборах в части, касающейся статуса члена ЦИК. Например, в соответствии со ст. 19 Кодекса о выборах, кандидатом на должность члена ЦИК могут стать «граждане Республики Молдова, постоянно проживающие на ее территории и имеющие стаж работы в

области юриспруденции или в публичной администрации не менее 10 лет». Члены ЦИК не могут состоять в партиях/общественно-политических организациях, вне зависимости от того выдвигали ли они кандидатов на выборы или нет. В соответствии с изменениями, внесенными в Кодекс о выборах в конце 2010 года, председатель, заместитель председателя и секретарь ЦИК «занимают ответственные государственные должности путем назначения» и, таким образом, не входят в категорию обычных «государственных служащих». В то же время, в соответствии со ст. 24 Закона о выборах в НС и ст. 8 Закона об избирательных органах: должность председателя, заместителя председателя и секретаря ЦИК Гагаузии приравнивается к «государственной должности второго ранга». Данное положение устарело, так как Закон о государственной службе (№ 443-XIII от 04.05.95) был отменен и в настоящее время категории государственных служащих определяются иными иерархиями и положениями¹³.

2.2. Окружные избирательные советы и участковые избирательные бюро

Формирование и изменение состава

В Законе о выборах Главы Гагаузии и Законе о выборах в НС содержатся похожие положения о сроках формирования окружных избирательных советов: «не позднее, чем за 50 дней до проведения выборов». В то же время, ст. 17 Закона об избирательных органах гласит, что окружные избирательные советы (ОИС) должны быть сформированы: «не позднее, чем за 65 дней до проведения выборов». Сроки формирования участковых избирательных бюро (УИБ), установленные избирательным законодательством Гагаузии, те же самые – не позднее, чем за 25 дней до проведения выборов.

Способ формирования ОИС и УИБ описан во всех трех избирательных законах Гагаузии примерно одинаково. В общих чертах, основные полномочия в данной области принадлежат органам местной публичной администрации, и только если они не выдвигают никаких предложений, члены избирательных органов могут быть назначены ЦИК Гагаузии, на основании списка возможных кандидатов¹⁴.

¹³ См. ст. 33 Закона № 158-XVI от 04.07.2008 о государственной должности и статусе государственного служащего.

¹⁴ В действительности, такой список возможных кандидатов из числа государственных служащих получить проблематично, так как ЦИК Гагаузии формируется по мере необходимости, перед выборами, а материалы подготовки предыдущих выборов не хранятся и не систематизируются Комиссией.

Члены ЦИК Гагаузии и УИБ могут быть отзваны из состава советов по инициативе тех, кто их назначил, однако, ни один из трех избирательных законов АТО Гагаузия не содержит критериев отзыва или положений о необходимости обоснования данного действия. Кандидаты находятся в абсолютной власти органа, назначившего их.

Таким образом, отсутствие специальных критериев назначения и отзыва членов ОИС и УИБ может привести к формированию недостаточно независимых и беспристрастных избирательных органов, которые окажутся под политическим и административным контролем местных публичных властей их сформировавших. Это становится очевидным, когда местная публичная власть принадлежит политическому большинству, а реализация прав оппозиции никоим образом не регламентирована.

В контексте вышесказанного следует отметить, что на государственном уровне проблема назначения членов избирательных органов специально регламентирована, а в формировании окружных избирательных советов участвуют¹⁵:

- руководство местной публичной администрации (местные советы);
- соответствующие окружные суды;
- политические партии, представленные в Парламенте (на равных основаниях – по 1 члену);
- Центральная Избирательная Комиссия (из резерва избирательных служащих), в случае отсутствия предложенных кандидатур или их недостаточного количества.

В национальном законодательстве таким же образом решается проблема изменений в составе ОИС и УИБ в случае отзыва их членов¹⁶. Члены избирательного совета или избирательного бюро могут быть отзваны по инициативе органа (власти), назначившего их, за определенные проступки:

- нарушение установленных запретов;
- нарушение избирательных прав граждан;
- отсутствие на 2 заседаниях избирательного органа подряд без уважительной причины;
- отказ исполнять решение избирательного органа, членом которого он/она является.

Данные проступки должны быть зафиксированы решением органа, который назначил отзываемого, а решение может быть опротестовано в вышестоящем органе.

Обучение членов избирательных органов

¹⁵ Ст. 27 Кодекс о выборах.

¹⁶ Ст. 33 Кодекс о выборах.

Избирательное законодательство АТО Гагаузия содержит ряд положений, касающихся обучения лиц, которые должны быть назначены членами избирательных органов, однако, эти положения носят общий характер и относятся к сфере компетенций ЦИК Гагаузии. В то же время, в Кодексе о выборах подробно описываются аспекты обучения сотрудников избирательных органов, и даже устанавливаются обязательные условия квалификации будущих сотрудников. Например, Кодекс о выборах среди прочих говорит о том, что в компетенцию ЦИК входит обучение будущих сотрудников избирательных органов (статья 22), а также содержит специальную статью о постоянном повышении квалификации сотрудников избирательных органов (ст. 26/1). В соответствии с положениями ст. 27 и 29 Кодекса о выборах, в перспективе (начиная с 2013), членами избирательных органов смогут быть назначены только лица, прошедшие курс обучения в Центре непрерывного образования в избирательной сфере и получили соответствующую квалификацию. Эти положения следует применять и в отношении избирательных органов, сформированных в АТО Гагаузия.

Рекомендации:

- *обеспечить постоянную работу избирательных органов, в компетенцию которых входит организация выборов Главы и Народного Собрания Гагаузии, подробно и четко описав принципы и механизмы их деятельности. В качестве варианта, можно рассмотреть внесение изменений в избирательное законодательство с целью гарантировать назначение определенного количества членов ЦИК Гагаузии по предложению Центральной Избирательной Комиссии Республики Молдова или передачу ЦИК ряда компетенций (финансирование, обучение, изготовление избирательных материалов, разработка проектов положений и др.);*
- *пересмотреть положения, касающиеся возможности отзыва членов ЦИК Гагаузии, указав ряд критериев и специальных процедур: веские причины отзыва; невозможность отзыва на основании решения ЦИК Гагаузии и обязательность получения окончательного судебного решения по данному вопросу;*
- *определить срок полномочий ЦИК Гагаузии (желательно - 5 лет, срок превышающий срок полномочий НС или Главы Гагаузии) и невозможность назначения более чем на 2 срока подряд;*
- *уточнить статус членов ЦИК Гагаузии: запретить членство в политических формированиях (независимо от того, участвует ли данное объединение в выборах или нет) на протяжении всего срока полномочий; приравнивать к рангам государственных служащих с назначением соответствующей заработной платы;*
- *унифицировать сроки формирования окружных избирательных советов (желательно – не менее чем за 50 дней до выборов);*

- *пересмотреть способы формирования избирательных советов и бюро с целью обеспечить участие представителей оппозиции и нейтральных сил, взаимный и публичный контроль избирательных органов;*
- *определить критерии и процедуры отзыва членов ОИС и УИБ: наличие веских причин; решение избирательного органа, членами которого они являются; возможность оспорить решение в вышестоящих органах;*
- *обучение сотрудников избирательных органов должно стать обязательным, а органы государственной власти и постоянные избирательные органы должны обеспечить адекватные условия для проведения данного процесса.*

Раздел 3. ПОДГОТОВКА ВЫБОРОВ.

3.1. Определение даты выборов

Подготовка выборов Главы Гагаузии или Народного Собрания начинается с того, что Народное Собрание Гагаузии назначает дату проведения выборов. Как в Законе о выборах в Народное Собрание, так и в Законе о выборах Главы Гагаузии говорится о том, что выборы должны пройти не позднее чем через 3 месяца после истечения срока полномочий Главы или Национального Собрания (НС) Гагаузии. НС должно назначить день выборов не позднее, чем за 60 дней до его наступления. В соответствии со ст. 14 ч.(3) Закона о выборах в НС, «В случае роспуска Народного Собрания дата выборов назначается в месячный срок со дня роспуска предыдущего состава Народного Собрания», однако, не указывается, какой именно орган должен назначить дату проведения досрочных выборов. Ст. 68 ч.(10) Уложения Гагаузии гласит, что Глава Гагаузии «вправе досрочно распустить Народное Собрание Гагаузии в случае невозможности формирования Исполнительного Комитета Гагаузии в течение 45 дней после внесения предложения о его составе или блокирования в течение двух месяцев проекта закона о бюджете Гагаузии. Народное Собрание может быть распущено после консультаций Главы Гагаузии с фракциями и Президиумом Народного Собрания. Народное Собрание может быть распущено только после отклонения не менее двух раз предложения Главы Гагаузии по составу Исполнительного Комитета». Данный текст никоим образом не ссылается на орган, который должен назначить дату проведения выборов.

В данном контексте следует отметить, что ст. 76 ч.(3) Кодекса о выборах Республики Молдова недвусмысленно решает данную проблему: «В случае роспуска Парламента тем же указом Президента Республики Молдова назначается дата выборов нового Парламента. Досрочные выборы проводятся не ранее 60 дней, но не позднее трех месяцев после роспуска Парламента».

3.2. Формирование избирательных округов и участков

Формирование избирательных округов – еще один аспект, требующий внесения поправок. Например, в ст. 15 ч.(1) Закона о выборах Главы Гагаузии говорится о формировании избирательных советов. Однако не уточняются критерии, по которым они формируются – административно-территориальное деление региона, а также тот факт, что эти советы носят сугубо административный характер, так как выборы Главы Гагаузии проходят в рамках одного избирательного округа, который включает в себя всю территорию АТО Гагаузия. Фактически, опыт показывает, что после того, как Народное Собрание объявляет дату проведения выборов, ЦИК

Гагаузии формирует избирательные округа. Обычно формируются три округа, по числу районов АТО Гагаузия.

В случае выборов в Народное Собрание, согласно ст. 15 ч.(1) соответствующего закона, каждый населенный пункт сельской местности является избирательным округом, а каждый из трех городов, расположенных на территории автономии, и сел, в которых проживают более пяти тысяч человек, делятся на несколько избирательных округов: «*Для выборов депутатов Народного Собрания Гагаузии образуются территориальные избирательные округа с числом избирателей не менее 5-ти тысяч, но в каждой примэрии образуется не менее одного избирательного округа*».

Вышеназванные избирательные законы устанавливают различные сроки информирования граждан о создании избирательных советов – 5 дней в случае выборов в НС и 7 дней в случае выборов Главы Гагаузии. С учетом сказанного, следует упомянуть, что соответствующая статья Закона о выборах в Народное Собрание предопределяет в статье 16 описание норм, касающихся формирования избирательных участков, которым посвящена статья 34 вышеназванного закона. В случае выборов Главы Гагаузии подобные положения отсутствуют.

Статья 32 Закона о выборах Главы Гагаузии касается особых полномочий окружных избирательных советов: «*В населенных пунктах, в которых для проведения выборов Главы (Башкана) Гагаузии образуется только один избирательный участок, окружной избирательный совет выполняет также функции участкового избирательного бюро*». Однако, эта статья бессмысленна, не упорядочивает важных и реализуемых моментов, так как подобное положение может быть действительно только в случае выборов в Народное Собрание (статья 33) и местных выборов. Данная норма не применима в случае выборов Главы Гагаузии, когда территория всей автономии является единым избирательным округом, а три района, входящие в состав автономии, могут быть лишь административными округами и населенные пункты подразделяются на избирательные участки.

В соответствии со статьей 34 Закона о выборах в НС и статьей 33 Закона о выборах Главы Гагаузии, для проведения голосования и подсчета голосов избирательные округа подразделяются на избирательные участки. Они формируются окружными избирательными советами из населенных пунктов, по предложению примаров городов и сел. Число избирателей – не менее 30 и не более 3000 человек. ЦИК Гагаузии присваивает порядковые номера избирательным участкам в рамках избирательных округов и информирует население о границах избирательных участков, расположении участковых избирательных бюро и мест проведения голосования. Оба закона гласят, что сначала, за 25 дней до проведения голосования, формируются участковые избирательные бюро, а затем, не позднее, чем за 20 дней до выборов,

формируются избирательные участки. Фактически, порядок формирования избирательных участков и бюро должен быть обратным, так как бюро принадлежат избирательным участкам и не могут быть сформированы до момента образования самих избирательных участков. Это подтверждается статьей 29 ч.(2) и ч.(10) Кодекса о выборах, которая гласит следующее: «*(2) Избирательные участки образуются окружными избирательными советами в пределах населенных пунктов на основании предложений примаров городов (муниципиев), секторов и сел (коммун) не позднее, чем за 35 дней до дня выборов и включают не менее 30 и не более 3000 избирателей. При проведении выборов любого уровня и республиканских референдумов избирательные участки образуются в том же срок... (10) Участковые избирательные бюро образуются окружными избирательными советами не позднее, чем за 25 дней до дня выборов... При проведении выборов любого уровня и республиканских референдумов участковые избирательные бюро образуются в том же срок».*

3.3 Информационная, материальная и финансовая поддержка организации выборов

Статья 40 Закона о выборах в НС и статья 39 Закона о выборах Главы Гагаузии гласят, что все расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, оплачиваются из регионального бюджета Гагаузии. Кроме того, статья 39 ч.(2) Закона о выборах Главы Гагаузии гласит следующее: «*Размер финансовых средств устанавливается Народным Собранием в пределах, предусмотренных законом о бюджете Гагаузии на год проведения выборов. Центральная избирательная комиссия представляет соответствующие предложения Исполкому, который после рассмотрения этих предложений направляет их Народному Собранию на утверждение*». В случае выборов НС подобное положение (статья 40 ч.(2)) логично, так как названный закон предусматривает срок полномочий ЦИК Гагаузии пять лет. В случае выборов Главы Гагаузии, не ясно, каким образом избирательная комиссия, которая создается по мере необходимости, за 60 дней до выборов, может повлиять на закон о бюджете Гагаузии так, чтобы в указанный Исполкомом срок представить ему запрос о включении в бюджет расходов, связанных с собственным функционированием и проведением выборов, а также указать в нем мероприятия, которые планируется провести во время избирательной кампании.

Статья 11 Закона об избирательных органах гласит, что деятельность ЦИК Гагаузии финансируется за счет центрального бюджета Гагаузии. В соответствии с данной нормой, ежегодно, в сроки, установленные Исполнительным комитетом Гагаузии, ЦИК Гагаузии предоставляет Исполкуму запрос о включении в проект центрального бюджета Гагаузии расходов, связанных с функционированием ЦИК Гагаузии и проведением

выборов. В запросе следует указать виды деятельности, которые ЦИК Гагаузии планирует провести в течение следующего бюджетного года.

Статья 40 ч.(6) Закона о выборах в НС и статья 39 ч.(6) Закона о выборах Главы Гагаузии гласят следующее: «Органы местного публичного управления, предприятия, учреждения и организации предоставляют в распоряжение избирательных советов и бюро помещения и оборудование, необходимые для организации, проведения и подведения итогов выборов». Однако это положение не достаточно покрывает бюджетом и поддержка по вышеназванным позициям оказывается соответствующей местной властью по мере желания и возможностей. Кроме того, следует упомянуть, что статья 40 Закона о выборах в НС содержит дополнительное положение, которое не повторяется в статье 30 Закона о выборах Главы Гагаузии, хотя речь идет о том же – обеспечение средств, необходимых для проведения выборов. Статья 40 ч.(7) гласит следующее *«Средства массовой информации, финансируемые из бюджета, безвозмездно публикуют заявления и материалы, представленные избирательными советами, предвыборные программы конкурентов на выборах и другие материалы, связанные с выборами, в том числе с воспитанием гражданской ответственности и информированием избирателей о выборах»*.

Избирательные законы по-разному регламентируют деятельность избирательных советов и бюро. Так, в соответствии со статьей 37 ч.(4) Закона о выборах в НС и статьей 36 ч.(4) Закона о выборах Главы Гагаузии, ЦИК Гагаузии определяет количество членов избирательных органов, которые могут быть полностью освобождены от исполнения служебных обязанностей и срок данного освобождения. Лица, освобожденные от исполнения служебных обязанностей, будут получать заработную плату на 25% больше заработной платы на постоянной работе, из средств, выделенных на проведение выборов, с учетом надбавок, доплат, пособий и вознаграждений. Полученная сумма должна быть не ниже средней заработной платы по автономии с начала текущего года или за предыдущий год, если выборы проводятся в январе или феврале. Однако соответствующая статья Закона о выборах в НС содержит следующие дополнительные положения: *«В случае привлечения к работе лиц из числа пенсионеров или временно не работающих им выплачивается средняя заработка по Республике с начала текущего года или за предыдущий год... Членам избирательных органов, обладающим правом решающего голоса, не освобожденным от обязанностей по месту постоянной работы, за период осуществления деятельности в избирательный период, в том числе в день выборов, устанавливается вознаграждение в размере 15 процентов средней заработной платы по экономике автономии»*. Статья 37 Закона о выборах в НС содержит два дополнительных положения, в ч.(5) и ч.(6): *«Государственным служащим – членам избирательных органов и членам аппаратов этих органов, освобожденным от обязанностей по месту*

постоянной работы, на избирательный период сохраняется статус государственного служащего... В случае необходимости, разрешается заключать индивидуальные трудовые договоры на время выполнения определенной работы. Эти расходы производятся за счет средств, выделяемых для проведения выборов». Подобные нормы не содержатся в похожих статьях Закона о выборах Главы Гагаузии, несмотря на то, что статус избирательного служащего не зависит от вида избирательной кампании.

Практический пример: «Финансиование выборов в Народное Собрание в 2008 году»

На практике, финансирование деятельности избирательных органов сопряжено с рядом больших трудностей. Например, в марте 2008, когда подошло время проведения выборов в Народное Собрание, Глава Гагаузии Михаил Формузал обсуждал с Премьер-министром Василем Тарлевым проблему финансирования выборов. В то же время, в ЦИК Республики Молдова заявили, что не смогут оказать финансовую поддержку проведения выборов в автономии из-за отсутствия запрашиваемых денежных средств (около 1,3 млн. лей). Премьер-министр Республики Молдова отдал распоряжение Министерству Финансов выделить средства, необходимые для нормального и стабильного функционирования Центральной Избирательной Комиссии Гагаузии и проведения выборов. В этих условиях Комитет по вопросам политической стабильности, экономической безопасности, демографии и охраны окружающей среды АТО Гагаузия (консультативный орган при Главе Гагаузии) рассмотрел проблемы финансирования организации и проведения выборов в Народное Собрание. Было принято решение обсудить проблему финансирования избирательной кампании на внеочередной встрече с примарами и председателями местных советов АТО Гагаузия. Кроме того, Управление финансов Исполнительного комитета должно было рассмотреть бюджетные планы, касающиеся административных нужд, с целью изыскать средства финансирования выборов. 28 февраля 2008 года пресс-служба Народного Собрания Гагаузии (НСГ) проинформировала о проведении специального заседания, на котором была рассмотрена следующая проблема: «Финансовые средства из резервного фонда НСГ для организации, подготовки и проведения выборов в Народное Собрание Гагаузии». Согласно распространенной информации, по различным причинам, в течение двух месяцев Исполнительный Комитет Гагаузии не мог решить проблему финансирования кампании по выборам депутатов Народного Собрания. В связи с этим, Народное Собрание и ЦИК Гагаузии обратились к Правительству и ЦИК Республики Молдова с просьбой предоставить необходимые ресурсы для организации и проведения выборов в автономии. Правительство Республики Молдова предложило несколько вариантов решения этой проблемы. Одним из решений было предложить Исполкому Гагаузии беспроцентный кредит сроком на один год, однако Исполком Гагаузии отказался от всех предложений центральных властей, несмотря на то, что так и не смог найти решения проблемы финансирования выборов. В связи с опасностью срыва важного политического мероприятия - проведения выборов в Народное Собрание, действующий председатель Народного Собрания созвал специальное заседание, в рамках которого было принято решение о предоставлении 600 тысяч лей из резервного фонда для организации и проведения выборов. Также Народное Собрание обратилось в Исполком Гагаузии, потребовав срочно изыскать для проведения выборов в Народное Собрание недостающие 600 тысяч лей. Глава Гагаузии, Михаил Формузал, считает, что отказ центральных властей предоставить 1,2 млн. лей для проведения выборов в Народное Собрание Гагаузии ошибочен и доказывает отсутствие уважения к депутатам и народу автономии, особенно с учетом того, что ранее центральные власти назвали данную структуру эффективной и продуктивной. В рамках одной из пресс-конференций Михаил Формузал заявил, что 600 тысяч лей, выделенных из Резервного фонда решением Народного Собрания Гагаузии, были уже перечислены ЦИК Гагаузии, однако так можно растратить весь Резервный фонд региона на проведение выборов. Председатель ЦИК Гагаузии Петр Иванов, однако, заявил, что перечисленная на счет

Комиссии сумма в размере 600 тысяч лей была недостаточна, так как предполагаемые расходы превышали уже 900 тысяч лей, а на проведение второго тура выборов необходимо было дополнительного 651 тысяч лей. В результате, председатель ЦИК Гагаузии объявил, что если необходимые средства не будут выделены, то некоторые этапы избирательного процесса окажутся под угрозой.

Рекомендации:

- Уложение Гагаузии и Закон о выборах Народного Собрания должны четко и ясно указывать, кто назначает дату досрочных выборов в Народное Собрание в случае его распуска;
- необходимо изменить положения о порядке формирования избирательных участков и участковых избирательных бюро (он должен быть обратным);
- следует исключить статьи, содержащие некорректные формулировки (например, ст. 32 Закона о выборах Главы Гагаузии);
- необходимо дополнить положения закона, касающиеся похожих процедур, которые создавались для каждого отдельного случая с целью улучшить избирательный процесс в одном из законов и не были внесены во второй;
- необходимо пересмотреть и объединить положения о планировании и финансовом обеспечении выборов, а также указать эффективные процедуры реализации.
- до момента решения проблемы срока полномочий ЦИК Гагаузии, планировать бюджет для проведения выборов должны Исполнительный комитет и Народное собрание;
- положения двух избирательных законов, касающиеся одинаковых избирательных процедур и сроков их реализации, должны быть сформулированы таким образом, чтобы избежать двусмысленностей и привести их в соответствие с последними изменениями Кодекса о выборах;
- инструкции, принятые ЦИК Гагаузии, касающиеся дополнения и детализации положений избирательного законодательства, должны быть точны и достаточно подробны; их следует своевременно передать соответствующим органам во избежание принятия решений непосредственно перед реализацией соответствующих мероприятий.
- следует улучшить взаимодействие между ЦИК Гагаузии, окружными избирательными советами и участковыми избирательными бюро для того, чтобы гарантировать последовательное соблюдение норм и процедур;
- следует стандартизировать процедуры отбора и обучения членов избирательных советов и участковых избирательных бюро, которые могут проводиться по согласованию с ЦИК Республики Молдова.

Раздел 4.

СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Очень важно правильно составлять списки избирателей. Это гарантирует всеобщее избирательное право, а для того, чтобы обеспечить достоверность информации об избирателях, списки должны обладать следующими характеристиками¹⁷:

- они должны быть постоянными;
- их следует периодически обновлять (не менее одного раза в год);
- их следует публиковать;
- должна быть возможность вносить в них изменения (административная или судебная процедура).

Ст. 9 Закона об избирательных органах гласит, что ежегодно, после 1 января, ЦИК Гагаузии уточняет списки избирателей на основании данных, представленных Управлением статистики и социологии и представителями местной публичной администрации. В соответствии со ст. 18 закона об избирательных органах, в число полномочий окружных избирательных советов входит контроль своевременного составления списков избирателей. Статья 21 гласит, что участковые избирательные бюро составляют и проверяют списки избирателей, вместе с органами местной публичной администрации, а также несут ответственность за правильность составления списков и, при необходимости, исправляют допущенные ошибки и неточности.

Закон о выборах Главы Гагаузии¹⁸ и Закон о выборах в НС¹⁹ содержат похожие положения о списках избирателей, согласно которым:

- примэрия составляет списки избирателей, в двух экземплярах, для каждого избирательного участка. В списки включают всех граждан, обладающих правом голоса на момент составления списков, прописанных на территории избирательного участка;
- после составления списки проверяют по месту жительства внесенных в них избирателей, их подписывает примар населенного пункта и не позднее, чем за 20 дней до проведения голосования, знакомят с ними избирателей.
- списки избирателей следует разместить в помещении избирательных участков за 10 дней до выборов, а избирателям предоставить возможность ознакомиться со списками и проверить правильность их составления, с правом оспорить свое отсутствие в списке или исключение из него, а также потребовать исправить допущенные в личных данных ошибки.

¹⁷ Более подробно см. Свод рекомендуемых норм при проведении выборов.

¹⁸ Статья 43-44.

¹⁹ Статья 44-45.

Таким образом, в сроках опубликования списков избирателей присутствуют расхождения: согласно одной норме, примэрия должна ознакомить население с ними не позднее, чем за 20 дней до проведения выборов, в то время как другая норма гласит, что списки следует разместить в помещениях избирательных участков за 10 дней до проведения выборов.

Недостатки были обнаружены в применении законодательных норм, касающихся составления, исправления и опубликования списков избирателей в АТО Гагаузия (как, впрочем, и на общегосударственном уровне), что привело к проявлениям озабоченности и критике со стороны ряда субъектов избирательного процесса (кандидатов, местных и международных наблюдателей, представителей средств массовой информации и др.). Изменений в лучшую сторону не наблюдается, а проблема повторяется из одной избирательной кампании в другую.

Еще одна проблема, связанная со списками избирателей, касается их доступности после завершения голосования, так как в законодательстве отсутствуют четкие нормы, касающиеся возможности их проверки кандидатами и наблюдателями. В законе также ничего не сказано о копировании списков избирателей, однако на общегосударственном уровне уже существуют судебные прецеденты, когда копирование списков было запрещено окончательным решением судебной инстанции²⁰.

Практический пример: «Списки избирателей на выборах Главы Гагаузии в 2010 году»

На выборах Главы Гагаузии 12 декабря 2010 списки избирателей не были составлены своевременно, кроме того, население не было ознакомлено с ними и в помещениях избирательных участков они размещены не были, а их уточнение происходило вплоть до кануна дня выборов. Качество списков избирателей зависело от отношения местных властей и избирательных органов, а так же степени их ответственности. В списках присутствовали умершие, в них были внесены неверные имена, фамилии и адреса избирателей, а также лица, не проживавшие по указанным адресам²¹. 6 декабря 2010 года (всего за 5 дней до проведения выборов) ЦИК Гагаузии потребовала, чтобы избирательные бюро г. Комрата исправили неточности в списках избирателей. 8 декабря 2010 года ЦИК Гагаузии была сформирована смешанная комиссия (состоявшая из представителей избирательных органов и органов местной публичной администрации), которая должна была проверить списки избирателей. По данным отчетов по наблюдению за выборами Главы Гагаузии²², списки избирателей не были составлены должным образом в большинстве населенных пунктов АТО Гагаузия. Это

²⁰ Копирование списков избирателей после выборов было запрещено Апелляционным судом Кишинева после парламентских выборов 5 апреля 2009 года и досрочных парламентских выборов 28 ноября 2010 года.

²¹ Отчет Ассоциации по продвижению юридических клиник в Молдове (APCJM) <http://www.e-democracy.md/files/elections/bascan2010/report-apcjm-elections-gagauzia-2010-1-ro.pdf>.

²² Отчеты Ассоциации по продвижению юридических клиник в Молдове и Общественной организации „Пилигрим-Демо“ Гагаузия, <http://www.e-democracy.md/ru/elections/bascan/2010/monitoring/>.

подтверждает тот факт, что количество избирателей уточнялось вплоть до дня голосования, а разница между данными, объявленными 11 декабря и 12 декабря, составляла около 4200 избирателей (из общего числа в 100 тысяч). Даже после уточнений, которые происходили даже в день проведения голосования, качество списков избирателей осталось неудовлетворительным: в дополнительные списки были внесены более 4300 избирателей из 60857 человек, участвовавших в голосовании. Положения местного избирательного законодательства о размещении списков в помещениях избирательных участков не были соблюдены, местные наблюдатели не нашли списков ни в одном из посещенных участков²³, а это не позволило избирателям проверить списки и внести свой вклад в исправление неточностей.

Рекомендации:

- *необходимо пересмотреть и унифицировать положения избирательных законов, касающиеся составления, обновления, корректировки, публикации и хранения списков избирателей (одновременно с пересмотром соответствующего законодательства и административных процедур на общегосударственном уровне);*
- *необходимо улучшить и подробнее описать административные и технические процедуры, касающиеся списков избирателей, а для этого потребуется эффективный подход общегосударственного уровня;*
- *ответственность за состояние списков избирателей должен нести постоянный орган, способный выполнять соответствующие задачи. Данное учреждение может относиться к общегосударственному уровню, так как учет населения ведется именно там, и занимаются этим специальные структуры, получающие соответствующее техническое и финансовое обеспечение;*
- *местные власти и избирательные органы должны быть материально и технически обеспечены для проведения проверки списков избирателей;*
- *внедрение электронных систем учета (электронный реестр избирателей) должно стать приоритетным для реализации которого будут приложены соответствующие усилия;*
- *доступ к спискам избирателей после подведения итогов подсчета голосов должен быть разрешен, однако, следует предпринимать меры предосторожности с целью недопущения запугивания избирателей (участвовавших или нет в голосовании) и разглашения личных данных.*

²³ Итоговый отчет Ассоциации „Пилигрим-Демо” Гагаузия, <http://www.e-democracy.md/files/elections/bascan2010/fina-report-piligrim-demo-elections-gagauzia-2010-ru.pdf>.

Раздел 5. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ

5.1. Возрастной ценз и прописка

Положения местного законодательства, касающиеся регистрации кандидатов на должность Главы Гагаузии и депутата в Народное Собрание, немного отличаются. Требования к кандидатам в депутаты иногда жестче, чем к кандидатам на должность Главы Гагаузии, и даже к кандидатам в депутаты Парламента Республики Молдова. Так, статья 46 ч.(2) Закона о выборах в НС гласит следующее: «Кандидатом в депутаты Народного Собрания Гагаузии может выдвигаться гражданин Республики Молдова, обладающий избирательным правом, достигший 21 года, *проживающий не менее трех лет на день выборов на территории представляемого им избирательного округа*». Возрастной ценз в 21 год для кандидатов в депутаты НС устанавливается в ст. 8 ч.(3) Закона № 344-XIII от 23.12.94 об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери), повторяется в ст. 48 ч.(1) Уложения Гагаузии и явно противоречит возрастному цензу (18 лет), установленному для кандидатов в депутаты Парламента Республики Молдова.

С другой стороны, статья 62 ч.(1) Уложения Гагаузии гласит следующее: «Главой Гагаузии может быть избран гражданин Республики Молдова, достигший возраста 35 лет, проживающий или проживавший на территории Гагаузии и владеющий гагаузским языком». Это положение повторяется в статье 45 Закона о выборах Главы Гагаузии без дополнительных условий.

Можно констатировать, что ужесточение условий регистрации кандидатов в депутаты НС имеет политический подтекст и его целью является отделение кандидатов, которые меняли место жительства, так как в Кодексе о выборах не содержится дополнительных требований, касающихся места проживания кандидата в депутаты Парламента Республики Молдова или на должность примара или местного совета. Кодекс о выборах Республики Молдова предполагает лишь необходимость сбора определенного количества подписей для регистрации независимых кандидатов в депутаты Парламента Республики Молдова, на должность примара или местного советника.

5.2. Подписи в поддержку кандидатов (подписные листы)

Следует отметить, что Закон о выборах в НС, в отличие от Закона о выборах Главы Гагаузии (статья 47), не содержит положений, касающихся инициативных групп по выдвижению независимых кандидатов. Это можно объяснить тем, что для выдвижения на пост Главы Гагаузии необходимо собрать не менее пяти тысяч подписей в поддержку каждого кандидата, включая тех, что были выдвинуты политическими партиями. В случае выборов депутатов НС это не требуется. Исходя из имеющегося опыта, в

Гагаузии абсолютное большинство кандидатов в депутаты НС являются независимыми и их статус в процессе сбора подписей следовало бы дополнительно описать в законодательстве. Статья 46 ч. (4) Закона о выборах в НС гласит следующее: «Независимые кандидаты представляют Центральной избирательной комиссии список с подписями не менее трехсот избирателей, поддерживающих его кандидатуру того территориального избирательного округа, по которому он намерен баллотироваться, заверенный органом местного публичного управления... Если в соответствующем территориальном округе проживает менее 500 избирателей, независимый кандидат должен представить Центральной избирательной комиссии Гагаузии список поддерживающих его не менее половины из избирателей данного избирательного округа». Эти положения говорят о том, что в некоторых избирательных округах примерно в 10(!) раз больше избирателей, чем в других²⁴, а минимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидата, практически одинаково. Исходя из вышесказанного, логично будет предположить, что минимальное количество подписей, необходимое для регистрации кандидатов, должно выражаться в процентном соотношении, скажем, 5% или 10% от общего количества избирателей, зарегистрированных в соответствующем округе. Это необходимо потому, что в округе, где проживают менее 500 избирателей, можно зарегистрировать только одного (!) независимого кандидата, а остальные должны быть предложены политическими партиями, которые не пользуются популярностью в регионе.

5.3. Документы, необходимые для регистрации

Статья 51 Закона о выборах в НС и такая же статья Закона о выборах Главы Гагаузии гласят, что для регистрации кандидатов необходимо предоставить в ЦИК Гагаузии, не позднее, чем за 30 дней до дня голосования, следующие документы: протокол заседания центрального или территориального органа партии, другой общественно-политической организации или избирательного блока о выдвижении кандидата (списка кандидатов); подписные листы, содержащие достаточное количество подписей в поддержку независимого кандидата; автобиографию; заявление кандидата о согласии участвовать в выборах на указанную должность; декларация о доходах кандидата за последние 2 года, предшествующие году проведения выборов, а также об источниках данных доходов; *медицинскую справку о состоянии здоровья кандидата, выданную лечебным учреждением, в котором он принят на учет*. Подобные положения содержатся и в статье 44 Кодекса о выборах, за исключением последнего пункта, который можно расценивать дискриминирующим и оскорбительным, так как кандидат является полностью дееспособным лицом.

²⁴ Следует отметить, что ОБСЕ/БДИПЧ рекомендует, чтобы подобные различия были в пределах ±10-15%.

5.4. Выдвижение и регистрация кандидатов

Процесс выдвижения кандидатов начинается сразу после объявления даты выборов или в день, названный в Постановлении Народного Собрания Гагаузии о назначении даты выборов, и прекращается за 30 дней до дня голосования. Особые условия выдвижения кандидатов от политических партий, других общественно-политических организаций и избирательных блоков подобны тем, что содержатся в Кодексе о выборах. Партии, другие общественно-политические организации и избирательные блоки могут выдвигать по одному кандидату в каждом избирательном округе. Один и тот же человек не может быть кандидатом в нескольких избирательных округах. Опыт четырех избирательных циклов показал, что в выборах НС и на должность Главы Гагаузии не формируются избирательные блоки.

Статья 54 Закона о выборах Народного Собрания курьёзна, так как говорит о внесении изменений в списки кандидатов, а этого на выборах в Гагаузии быть не может, так как они проходят по одномандатным округам и списков кандидатов просто не может быть. В этой статье речь должна идти только о праве зарегистрированного кандидата прекратить участие в предвыборной гонке, а не об «отмене решения о включении кандидата в списки» или о праве «партий и других общественно-политических организаций отзывать свою кандидатуру из списка». В данной статье можно сохранить положения, касающиеся права партий заменить кандидата до истечения срока регистрации кандидатов по одномандатным округам. Регистрация нового кандидата производится с соблюдением тех же самых требований ЦИК Гагаузии.

5.5. Гарантированные права кандидатов

В соответствии со статьей 53 Закона о выборах в НС и статьей 53 Закона о выборах Главы Гагаузии, кандидаты участвуют в избирательной кампании на равных условиях, имеют равные права на использование средств массовой информации, включая радио и телевидение, финансируемых из бюджета. Все кандидаты получают равные возможности материально-технического и финансового обеспечения кампании. На период избирательной кампании кандидат имеет право на полное освобождение от исполнения служебных обязанностей, без сохранения заработной платы. Кандидаты имеют право бесплатно пользоваться любым общественным транспортом на всей территории Гагаузии. В период избирательной кампании кандидат не может быть уволен или переведен на другую работу или должность без его/ее согласия. Кандидата нельзя привлечь к уголовной ответственности, арестовать, задержать или подвергнуть административным санкциям без согласия зарегистрировавшего его избирательного органа, за исключением случаев задержания на месте преступления. Кандидат может отказаться от участия в выборах, обратившись в ЦИК Гагаузии с письменным заявлением

не позднее, чем за 5 дней до даты проведения голосования. Если кандидат отказывается от участия в выборах после того, как были напечатаны избирательные бюллетени, участковое избирательное бюро напротив имени кандидата в бюллетене ставит печать «Выбыл». Кандидат, отказавшийся от участия в выборах, обязан возместить материально-технические и финансовые средства, полученные из бюджета для проведения избирательной кампании.

Вышеперечисленные положения не приведены в соответствие с обновленными положениями Кодекса о выборах Республики Молдова, который был изменен дважды с момента внесения изменений в избирательное законодательство Гагаузии. Например, Кодекс о выборах Республики Молдова в статье 46 ч.(6), (6/1) и (8) уточняет, что:

- по истечении установленного срока, регистрацию кандидата может аннулировать только избирательный орган, который зарегистрировал его, на основании решения суда, а также в случае смерти кандидата или наступления условий, перечисленных в ст. 13;
- заявление об исключении кандидата из списка конкурентов на выборах, поданное в установленный срок, рассматривается уполномоченным органом партии в трехдневный срок.

Практические примеры: «Права конкурентов на выборах»

Пример Яниогло, Чимпоеш, Кысса

В 2006 году ЦИК Гагаузии отказался регистрировать кандидатуру Валерия Яниогло, который был выдвинут блоком «Патрия-Родина» на должность Главы Гагаузии, по причине обнаружения в подписных листах большого количества подписей, которые сочли поддельными. Таким образом, количество лиц, высказавшихся в поддержку данного кандидата, оказалось меньше минимального требуемого законодательством (до 5000 не хватало 81 подписи). Решение ЦИК Гагаузии было оспорено в суде, представители блока «Патрия-Родина» заявили, что отказ в регистрации кандидатуры Яниогло незаконен, а истинной причиной отказа стала победа блока на парламентских выборах 2005 года. ЦИК Гагаузии также отказал в регистрации Дмитрия Чимпоеша в качестве кандидата на должность Главы (Башканы) Гагаузии по причине повторения многих подписей, а после их исключения количество подписей оказалось недостаточно для регистрации. ЦИК Гагаузии также отказал в регистрации в качестве кандидата на должность Главы Гагаузии Дмитрию Кысса, выдвинутому Партией социальной демократии. В соответствии с постановлением ЦИК (№ 12/1), опубликованном 7 ноября 2006, отказ был обоснован отсутствием в пакете документов, представленных кандидатом, подписных листов. Эта ситуация отражает необходимость более четко сформулировать положения ст. 51 ч.(1) п.б) Закона о выборах Главы Гагаузии, которые касаются не только независимых кандидатов, но и представителей партий.

Пример Формузала

В 2000-х годах в Республике Молдова регулярно предпринимались попытки оказания давления на конкурентов на выборах посредством заведения на них уголовных дел. Так, во время выборов Главы Гагаузии в 2006 году ряд партий и общественно-политических организаций провели акции в поддержку примара города Чадыр-Лунга, Михаила Формузала, одного из кандидатов на должность Главы АТО Гагаузия. Против него было заведено восемь (!) уголовных дел, которые находились на стадии рассмотрения в суде. В связи с отказом Кагульского суда отложить рассмотрение дела

на период проведения избирательной кампании, представители подписавшихся политических организаций посчитали, что уголовное преследование является не чем иным, как искусственным препятствием использования конституционного права быть избранным. Обращение было адресовано Президенту Республики Молдова, Председателю Высшей Судебной Палаты Республики Молдова, районному суду Кагула, руководителям дипломатических миссий, аккредитованных в Кишиневе, с просьбой оказать содействие в проведении выборов на должность Главы Гагаузии в атмосфере честной и равноправной конкуренции. В этих обстоятельствах 21 октября 2006 года экс-президент Республики Молдова посетил с официальным визитом Комрат, где провел встречу с членами ЦИК Гагаузии, сформированной для проведения выборов Главы Гагаузии 3 декабря 2006 года. Владимир Воронин подчеркнул ряд важных аспектов проведения выборов: важность организации и проведения демократичных и честных выборов; обеспечение свободы слова и соблюдение волеизъявления граждан; создание равных условий для всех кандидатов; разумность изучения необходимости отложить на период проведения избирательной кампании рассмотрения всех судебных дел, в которых фигурируют кандидаты; необходимость более плотного сотрудничества между ЦИК Гагаузии и миссией ОБСЕ и постоянного сотрудничества с ЦИК Республики Молдова. Предложения экс-президента Владимира Воронина, хоть и уместные, были восприняты председателем ЦИК Гагаузии Виктором Калошиным с некоторой долей сдержанности. Он заявил, что члены ЦИК не могут выступать с рекомендациями по данному вопросу, так как это может быть трактовано как вмешательство в судебный процесс. Виктор Калошин посчитал, что прокуратура должна самостоятельно принимать решения касательно целесообразности приостановки рассмотрения уголовных дел, заведенных против кандидатов. Однако Суд города Чадыр-Лунга был вынужден отложить рассмотрение одного из дел, заведенных против Михаила Формузала, до завершения выборов на должность Главы Гагаузии. Решение суда было принято через несколько дней после того, как ряд политических партий и Президент Республики Молдова высказались в поддержку отложения рассмотрения судебных дел, в которых участвуют конкуренты, участвующие в выборах, проходящих на территории автономии. Рассмотрение других уголовных дел, возбужденных против Михаила Формузала, находившихся в суде Кагула, продолжилось. Михаил Формузал - кандидат против которого было заведено целых восемь уголовных дел, был вынужден заявить, что на период проведения избирательной кампании не было отложено рассмотрение всех уголовных дел, а это использовали как средство давления на него и способ негласной поддержки кандидата Георгия Табунщика, которого поддерживала Партия коммунистов Республики Молдова (ПКРМ). Давление на кандидата Михаила Формузала продолжилось, так как 2 ноября 2006 года был задержан один из его представителей. В том же контексте, независимый кандидат Михаил Формузал распространил декларацию. В ней он обвинял экс-президента Республики Молдова Владимира Воронина в разжигании межрелигиозной розни (Формузал имел в виду точку зрения, высказанную главой государства в рамках встречи с активом ПКРМ в АТО Гагаузия, прошедшей 21 октября 2006 года, когда Владимир Воронин якобы призывал не голосовать за Михаила Формузала, так как он является «баптистом»). Михаил Формузал посчитал это заявление ни чем иным как новым «обвинением» в принадлежности к другой вере и попыткой запугивания избирателей, исповедующих православие.

Пример Дудогло

После выборов на должность Главы Гагаузии, прошедших в декабре 2010 года, кандидат Николай Дудогло оспорил результаты по причине подлога, суть которого не прописана в избирательном законодательстве. Николай Дудогло выпустил пресс-коммюнике, в котором выразил возмущение поведением своего соперника, действующим Главой Гагаузии Михаил Формузал, который не оставил свою должность на период избирательной кампании, в соответствии с законом. Дудогло заявил, что Формузал использовал административный ресурс на протяжении всей избирательной кампании, организовав избирательный штаб в своем служебном кабинете, а ЦИК Гагаузии несколько раз предупреждал о недопустимости таких явлений, однако, предупреждения эти не были приняты к сведению. По словам Дудогло, прокуратура Гагаузии должна была расследовать сложившуюся ситуацию, и было издано

постановление о незаконных действиях Исполкома автономии во главе с Михаилом Формузалом, с требованием в двухнедельный срок прекратить использование административного ресурса, однако, Формузал проигнорировал требования прокуратуры. В том же самом коммюнике уточняется, что лидер движения «Новая Гагаузия» Николай Дудогло временно оставил пост примара муниципия Комрат 21 октября 2010 года, с момента регистрации в качестве кандидата на должность Башканы Гагаузии. Положения закона в данной области не точны, ни избирательные органы, ни другие власти не могут эффективно и правильно применять их, так как разрешено и возможно широкое, казуальное толкование.

Практический пример: «Региональные партии и обеспечение избирательных прав в Гагаузии»

У проблемы региональных партий длинная история, а перед выборами в Народное Собрание в марте 2008 года возникли дискуссии на эту тему с участием местных и международных экспертов. В октябре 2007 года в Гагаузии прошли такого рода дебаты с участием представителей местных властей и политических сил. Основные выводы можно свести к констатации факта, что республиканские (национальные) партии скомпрометировали себя, не обладают глубокими знаниями проблем региона и, как следствие, региональные партии могли бы стать необходимым решением адекватной институционализации политической жизни в регионе. Принятие 21 декабря 2007 года Парламентом Республики Молдова нового Закона о политических партиях, который проигнорировал требования, касающиеся упрощения регистрации региональных партий, вызвало немедленную реакцию Главы Гагаузии, Михаила Формузала. Он обратился к потенциальным участникам выборов 16 марта 2008 года, призывая их регистрироваться в качестве независимых кандидатов, и повторил свою точку зрения, касательно дискредитации общегосударственных партий. В результате, призыв Михаила Формузала вызвал недовольство со стороны Партии социалистов Республики Молдова, у которой был самый высокий предвыборный рейтинг в Гагаузии. В знак протеста партия приняла решение не выдвигать кандидатов на данных выборах. Таким образом, перечисленные события подчеркивают тот факт, что не существует однозначного ответа на поставленный вопрос.

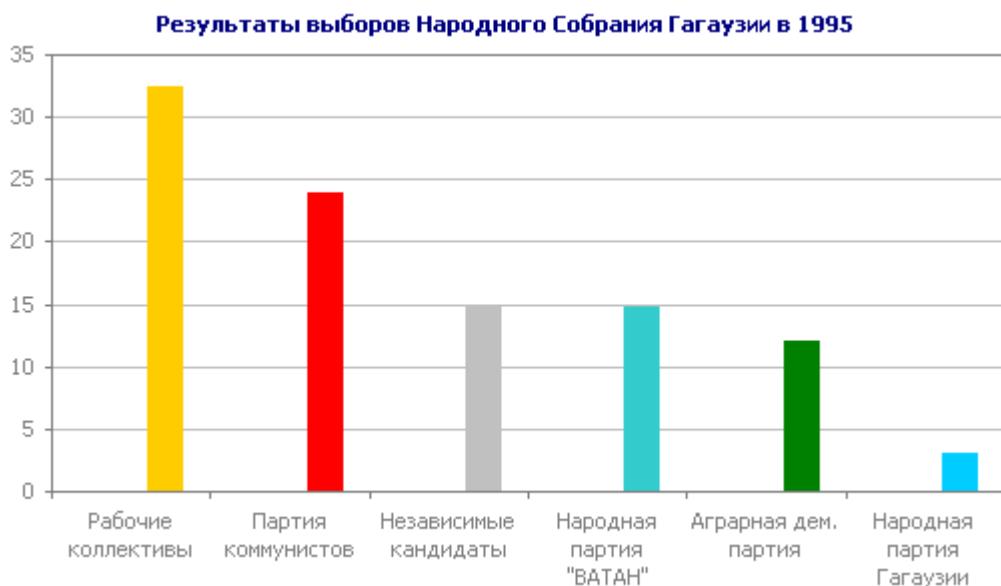
Международный опыт показывает, что обычно региональные партии напрямую не запрещаются, однако условия их регистрации таковы, что выполнить их в полном объеме крайне затруднительно. Кроме того, международная практика показывает, что существование или отсутствие региональных партий не зависит от того, является ли государство федеративным или унитарным. Основной критерий, определяющий существование или отсутствие региональных партий связан с тем, насколько, с точки зрения центральной власти, велика опасность сепаратизма, источником которого являются официальные политические структуры, однако, этот критерий не совсем приемлем, если сравнить два государства, которые сталкивались и сталкиваются с проблемой сепаратизма. В России региональные партии запрещены, хотя это федеральное государство с 83 субъектами (после реорганизации последних лет), расположенное на огромной территории. С другой стороны, Испания, которая *de jure* не является федерацией, однако, *de facto* такой считается и состоит из 17 автономных единиц, в каждой из которых есть как минимум одна региональная партия. Конституции России и Испании прямо говорят о праве граждан на объединение, в том числе и в политические партии, однако, процедура регистрации политических партий делает невозможной их существование в России и легко реализуемой в Испании. Как следствие, в Российской Федерации, после изменения законодательства о партиях и их перерегистрации в 2007 году, осталось лишь 15 партий. Однако в Испании только в период с 1976 по 2002 год в Министерстве внутренних дел были зарегистрированы более 1500 партий, ни одна из которых не была удалена из реестра, несмотря на то, что абсолютное их большинство более не существуют. Таким образом, можно говорить об уровне демократизации и стабильности двух государств с точки зрения существования или отсутствия региональных партий.

Следует также привести пример, более приближенный к реалиям Республики Молдова с точки зрения формы государства и административно-территориального деления. Речь идет о Португалии, которая, будучи членом ЕС (что не позволяет усомниться в соблюдении требований демократических норм), напрямую запрещает создание региональных партий конституционной нормой. В соответствии со ст. 6 Конституции, Португалия - «унитарное государство, организованное для соблюдения автономии местных властей и демократической децентрализации администрации. Азорский архипелаг и Мадейра являются автономными регионами, с собственным политическим и административным уставом и органами самоуправления». Несмотря на то, что оба архипелага являются автономиями, закрепленными в верховном законе, ч. (4) ст. 51 гласит следующее: «запрещено создавать партии, название и уставные виды деятельности которых указывают на их региональный характер».

С учетом того, что политические силы Гагаузии настаивают на необходимости разрешить существование региональных партий, приведенные выше примеры были подобраны намеренно, с целью продемонстрировать границы противоположного отношения к проблеме региональных партий. С другой стороны, у нас есть пример России, которая пользуется уважением со стороны политических сил Гагаузии, но которая, будучи федерацией, очень жестко запрещает существование региональных партий. Мы также видели и пример Испании, которая сталкивается с очень опасными сепаратистскими движениями, однако, обладает гиперлиберальным законодательством, регулирующим деятельность политических партий, в целом, и региональных партий, в частности. Все остальные примеры, включая пример Португалии и, по аналогии, Республики Молдова представляют собой нечто среднее между приведенными крайними случаями.

Говоря о случае Республики Молдова, следует упомянуть, что ее опыт не показал присутствие опасности со стороны региональных партий, следовательно, сдержанное отношение властей республики к ним не обосновано. В период с 1991 по 1998 год региональные партии работали в рамках Закона № 718-XII от 17.09.1991, и влияние их было незначительно²⁵.

Рис. 1. Результаты выборов в Народное Собрание Гагаузии в 1995 году.

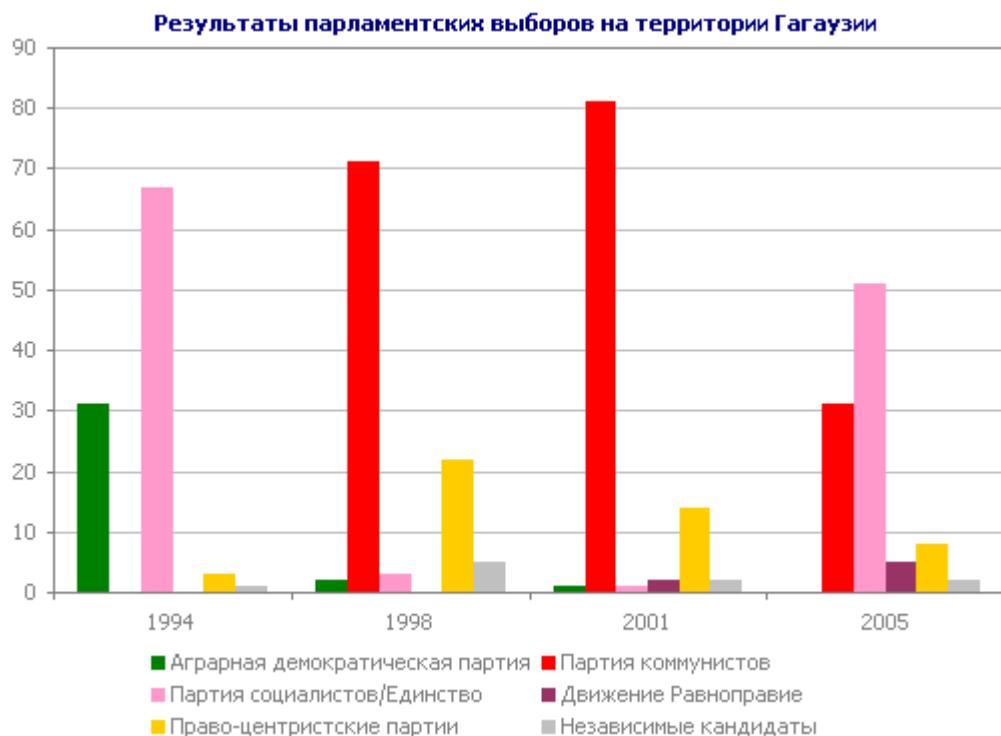


²⁵ В Таблице 1 показано, что при наличии региональных партий на выборах в Народное Собрание, жители автономии больше доверяют кандидатам от рабочих коллективов, независимым кандидатам и представителям общегосударственных партий.

Внесение изменений в законодательство о политических партиях в 1998 году, в результате которых региональные партии потеряли возможность перерегистрироваться, не было направлено на них, а на небольшие партии, вне зависимости от того, действуют ли они на общегосударственном или региональном уровне. Причиной внесения данных изменений стало то, что слишком большое количество партий (на тот момент их было зарегистрировано более 60) дробили голоса избирателей.

Таким образом, в Республике Молдова региональные партии были разрешены, а позднее запрещены, без объяснения необходимости этого. Более того, наиболее напряженными отношениями между Кишиневом и Комратом возникли по вине неформальных движений Гагаузии, таких как «Гагауз Халкы» в начале 90-х годов и «Единая Гагаузия» в период 2003-2006 г.г., когда на лидера данного движения, Михаила Формузала, оказывалось давление с целью не допустить его политического подъема. Вышесказанное подтверждает еще раз тот факт, что не только региональные партии сами по себе, сколько другого рода проблемы создают опасные конфликты между центром и регионом. Можно с уверенностью сказать, что конфликты между Кишиневом и Комратом оказывают влияние на рейтинг общегосударственных партий в регионе. Это становится очевидно во время парламентских выборов, которые, фактически, заставляют выбирать кандидатов от политических партий, а не независимых кандидатов, у которых, считается, нет шансов быть избранными.

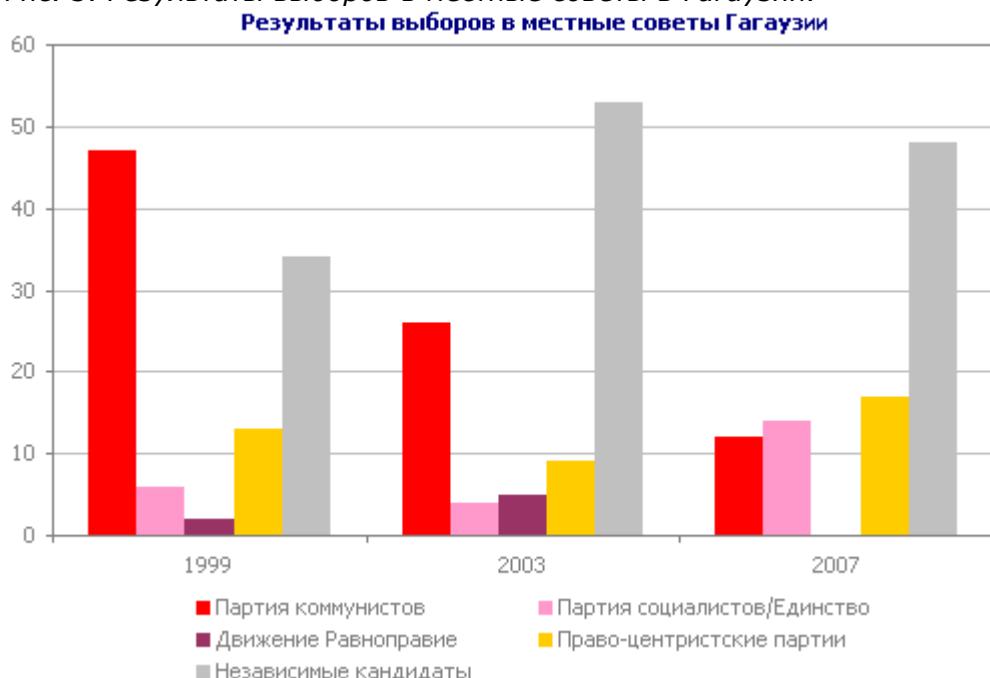
Рис. 2. Результаты выборов в Народное Собрание Гагаузии.



В настоящее время, когда представители гагаузской элиты требуют для себя право образовывать региональные партии, нет убедительных доводов для отказа им. В этом смысле любопытно отметить поведение властей Гагаузии, которые не пользуются своим конституционным правом получить то, что они считают нужным. Так, в соответствии с изменениями, внесенными в Конституцию еще в 2003 году, Народное Собрание Гагаузии имеет право законодательной инициативы и может предлагать Парламенту Республики Молдова внести изменения в Закон о политических партиях с целью разрешить регистрацию региональных партий. Самый сильный аргумент в пользу этого следующий: абсурдно иметь право на территориальную автономию по этническому критерию и не иметь гораздо менее значительного права — регистрировать региональные политические партии.

Можно привести и другие доводы, если гагаузская элита действительно поставит себе цель институционализировать региональные партии. Это не каприз гагаузов, а скорее возможная необходимость. Имеется в виду, что все большая склонность населения голосовать за независимых кандидатов, в ущерб тем, кто был выдвинут партиями, может создать проблемы при формировании адекватной структуры регионального законодательного органа. Если бы это случилось, то власти Гагаузии были бы правы, настаивая на разрешении региональных партий, несмотря на то, что всем прекрасно известно, что независимые кандидаты часто состоят в неинституционализированных общественно политических группах (движениях), консолидирующихся вокруг сильной политической личности, например, Главы Гагаузии Михаила Формузала и примара муниципия Комрат Николая Дудогло. Кроме того, можно привести следующий довод: невозможно воспрепятствовать вероятному желанию гагаузов образовать пропорциональную избирательную систему выборов в Народное Собрание, а для этого потребуется разрешить региональные партии, так как жители региона избегают голосовать за представителей общегосударственных партий.

Рис. 3. Результаты выборов в местные советы в Гагаузии.



Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что как с точки зрения закона и логики, так и с точки зрения статистики не существует веских доводов в пользу запрета региональных партий в Республике Молдова. Более того, после принятия нового закона о политических партиях, который гласит, что они будут финансироваться из бюджета, гагаузы, как налогоплательщики, получают дополнительный аргумент в пользу разрешения региональных партий.

Несмотря на то, что цинизм следует полностью исключить из отношений между Кишиневом и Комратом, не следует игнорировать голоса тех, кто соглашается, что институционализация региональных партий помогла бы сместить точку напряжения с направления центр-регион на внутриполитическую жизнь региона. Опыт показывает, что страны подобные Республике Молдова решают подобные проблемы при честном и объективном подходе.

В своих выступлениях Глава Гагаузии Михаил Формузал ходатайствовал в пользу более активного участия жителей автономии в общегосударственной политической и административной жизни. Это правильная точка зрения, которую следует оценить по достоинству, так как появляется возможность разрешить ситуацию с существующим изоляционизмом, который возникает по ряду причин, включая языковые. В этой

ситуации появляется проблема, связанная с возможной опасностью возрастания изоляционизма по вине региональных партий.

Рекомендации:

- возрастной ценз и требование постоянного проживания и присутствия в течение 3 лет на территории соответствующего избирательного округа к кандидатам в депутаты Народного Собрания излишни и слишком жестки, их следует пересмотреть и привести в соответствие с требованиями общегосударственного избирательного законодательства;
- сбор подписей для регистрации кандидатов по одномандатным округам для выборов в Народное Собрание Гагаузии должен быть регламентирован рядом правил, устанавливающих минимальный процентный порог, зависящий от количества избирателей в соответствующем округе;
- необходимо пересмотреть процедуру регистрации кандидатов в депутаты Народного Собрания с целью обеспечить регистрацию кандидатов избирательными советами избирательных округов, как это принято в международной практике, или районными избирательными советами, а не ЦИК Гагаузии, которая вынуждена регистрировать сотни кандидатов в 35 одномандатных округах. Для этого потребуется расширить полномочия окружных избирательных советов;
- необходимо обеспечить пересмотр перечня документов, предоставляемых кандидатами для регистрации. Требование о предоставлении медицинской справки следует исключить;
- необходимо пересмотреть законодательство Республики Молдова о политических партиях с целью разрешить регистрацию и деятельность региональных партий, которые могли бы выдвигать кандидатов на местные выборы в регионе, включая выборы в Народное Собрание Гагаузии;
- процедуру отзыва кандидатов, выдвинутых партиями и избирательными блоками, следует пересмотреть. Решения партий и избирательных блоков об отзыве того или иного кандидата не должны вступать в силу автоматически и сразу же, а приниматься с соблюдением процедурных требований, защищающих интересы зарегистрированных кандидатов, когда речь идет о высказанных позициях и точках зрения, отношениях;
- следует рассмотреть возможность введения прямых ясных норм, гласящих, что после регистрации кандидатов, уголовные судебные процессы против них должны быть приостановлены или отложены, по их заявлению, до завершения избирательной кампании, во избежание оказания давления юридического,

политического и административного характера на зарегистрированных кандидатов;

- *избирательное законодательство Гагаузии должно включать исчерпывающий список руководящих лиц и государственных служащих, которые обязаны прекратить свою деятельность после регистрации в качестве кандидата на должность Главы Гагаузии или в депутаты Народного Собрания, подобно тому, как это изложено в Кодексе о выборах Республики Молдова.*

Раздел 6.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

6.1. Предвыборная агитация

Глава 9 Законов о выборах в НС и Главы Гагаузии касается способов ведения избирательной кампании, а ст. 55 и, соответственно, ст. 54 напрямую говорят о ведении предвыборной агитации. Согласно их положениям:

- Гражданам Республики Молдова, проживающим на территории Гагаузии, партиям и другим общественно-политическим организациям, избирательным блокам, кандидатам и их доверенным лицам предоставляется право свободно и всесторонне обсуждать предвыборные программы конкурентов на выборах, их политические, профессиональные и личные качества, а также проводить агитацию за или против кандидатов на собраниях, митингах, встречах с избирателями посредством использования средств массовой информации и иных форм общения, исключающих нарушение общественного порядка и этических норм;
- Конкуренты на выборах могут проводить встречи с избирателями. Избирательные советы и бюро, органы местного публичного управления обязаны обеспечить возможность их проведения в равные сроки и на равных условиях;
- С момента регистрации Центральной избирательной комиссией конкуренты на выборах вправе вывешивать предвыборные афиши. Содержание предвыборных афиш не должно противоречить законам и этическим нормам. Органы местного публичного управления обязаны в пятидневный срок со дня регистрации конкурента на выборах определить и гарантировать ему минимум специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш;
- Предоставляемые конкурентам на выборах места для размещения афиш должны быть равноценными;
- В день выборов агитация в любой форме запрещается.

Вышеизложенные положения местных избирательных законов не были пересмотрены ни разу с момента их принятия. С момента принятия избирательного законодательства Гагаузии, соответствующие нормы (статья 47, 55) Кодекса о выборах Республики Молдова претерпели шесть серьезных изменений. Таким образом, Кодекс о выборах гласит о предвыборной агитации следующее:

- реализация этого права может быть сопряжена с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, защиты здоровья или нравственности, защиты

репутации и прав других лиц, предотвращения разглашения конфиденциальной информации или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия;

- допускается только после регистрации кандидата в избирательных органах;
- предвыборная агитация регламентируется в различных аспектах (размещение на рекламных щитах, в транспорте, в частных помещениях).

В статье 47 Кодекса о выборах содержится ряд особых обязанностей органов местной публичной администрации:

- обеспечить возможность проведения встреч с избирателями в одинаковые сроки и на равных условиях; жалобы на нарушения в организации и проведении встреч с избирателями могут подаваться избирательным органам;
- кандидаты не вправе использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах;
- органы местного публичного управления обязаны в трехдневный срок со дня начала избирательного периода определить и гарантировать минимум специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш, а также определить минимум помещений для проведения встреч с избирателями.

Особое положение, имеющееся в ст. 47 Кодекса о выборах, касается сохранения агитационной информации, которая ранее была размещена в Интернете, а также ранее размещенных афиш.

6.2. Освещение кампании в средствах массовой информации

Статья 76 Закона о выборах в НС и статья 77 Закона о выборах Главы Гагаузии содержат похожие положения общего характера о способах освещения выборов в средствах массовой информации. После принятия вышеназванных законов эти статьи ни разу не пересматривались. Они гласят лишь следующее:

- средства массовой информации освещают ход выборов в избирательный период в соответствии с регламентом, утвержденным для этих целей Центральной избирательной комиссией Гагаузии;
- представители средств массовой информации пользуются теми же правами, что и аккредитованные наблюдатели;

- в день выборов до закрытия избирательных участков запрещается размещение в средствах массовой информации материалов, в том числе интервью с избирателями, о набранных конкурентами на выборах в течение дня голосах и о шансах конкурентов;
- за 2 дня до дня выборов и в день выборов средства массовой информации не имеют право обнародовать результаты социологических опросов, проведенных среди избирателей либо по репрезентативному образцу, указывающие на возможный исход выборов.

В то же время, статья 64 Кодекса о выборах, касающаяся общих принципов освещения выборов в средствах массовой информации, претерпевала изменения четырежды, а в рамках последних изменений, внесенных в Кодекс о выборах в июне 2010 года, была добавлена специальная статья 64/1, посвященная освещению хода выборов в средствах массовой информации. После внесенных изменений статья 64 Кодекса о выборах гласит следующее:

- общественные вещательные организации во всех своих программах и печатные средства массовой информации, учрежденные органами публичной власти, обязаны соблюдать принципы справедливости, равновесия и непредвзятости в освещении выборов;
- вещательные организации и печатные средства массовой информации обязаны обеспечивать равные и не дискриминирующие условия при предоставлении эфирного времени или рекламной площади для предвыборной рекламы на платной основе;
- общественные вещательные организации предоставляют конкурентам на выборах бесплатное эфирное время на справедливых и не дискриминирующих условиях с соблюдением принципов прозрачности и объективности;
- В избирательный период общественные вещательные организации и печатные средства массовой информации, учрежденные органами публичной власти, должны четко разграничивать в своих журналистских материалах исполнение должностных обязанностей лицами, не подпадающими под действие статьи 13, и их избирательную деятельность;
- конкуренты на выборах и/или кандидаты, считающие себя ущемленными в правах, имеют право на реплику. Письменное заявление о предоставлении права на реплику подается средству массовой информации в течение трех календарных дней со дня распространения /опубликования информации, но не позднее, чем в день, предшествующий проведению голосования.

Положения статьи 64 ч. (7) Кодекса о выборах значительно расширили права средств массовой информации в деле освещения избирательной кампании и информирования населения обо всех ее аспектах беспрепятственно и без вмешательства со стороны публичных властей, конкурентов/кандидатов или

других факторов. Статья 64/1, которая была добавлена в Кодекс о выборах в процессе приведения избирательного законодательства Республики Молдова в соответствие с требованиями ОБСЕ и Венецианской комиссии, должна была более подробно описать ряд особенностей процесса освещения избирательного процесса в средствах массовой информации. Таким образом, статья 64/1 определяет ряд этапов и специальный порядок освещения избирательной кампании в прессе:

- в избирательный период телевизионные передачи и печатные материалы, каким-либо образом касающиеся конкурентов на выборах и/или кандидатов, распространяются или выпускаются с соблюдением Положения об освещении избирательной кампании в средствах массовой информации, утвержденного Центральной избирательной комиссией;
- в первую неделю избирательного периода каждая вещательная организация подает Координационному совету по телевидению и радио декларацию о своей издательской политике в период избирательной кампании, с указанием собственника/собственников организации. Декларации размещаются на сайте Координационного совета по телевидению и радио. Контроль соблюдения этой обязанности осуществляется Координационным советом по телевидению и радио по собственной инициативе в соответствии с положениями Кодекса телевидения и радио Республики Молдова;
- в период избирательной кампании по парламентским выборам и республиканским референдумам национальные вещательные организации обязаны, а местные /региональные вправе организовывать предвыборные дебаты. Формат, продолжительность и частота предвыборных дебатов устанавливаются вещательными организациями и доводятся до сведения избирательных органов и конкурентов на выборах не позднее, чем за три календарных дня до выхода передачи в эфир;
- в период избирательной кампании по парламентским выборам и республиканским референдумам национальные вещательные организации предоставляют бесплатно конкурентам на выборах по 5 минут телевидения и по 10 минут радиовещания для представления предвыборных программ и информирования избирателей. Это эфирное время не входит в эфирное время, отведенное для предвыборной рекламы и предвыборных дебатов;
- при проведении парламентских выборов и республиканских референдумов общественные вещательные организации предоставляют конкурентам на выборах по одной минуте бесплатного эфирного времени ежедневно для размещения предвыборной рекламы. В период избирательной кампании каждая вещательная организация предоставляет каждому из конкурентов на выборах не менее двух минут эфирного времени ежедневно для платной предвыборной рекламы. Условия приобретения эфирного времени и соответствующие

расценки сообщаются за три календарных дня до выпуска предвыборной рекламы в эфир. Плата за предоставляемое конкурентам на выборах эфирное время не может превышать платы, обычно взимаемой за коммерческую рекламу. Эфирное время для платной предвыборной рекламы предоставляется всем конкурентам на выборах в одни и те же часы вещания;

- по просьбе избирательных органов средства массовой информации, учрежденные органами публичной власти, бесплатно публикуют, а вещательные организации бесплатно транслируют образовательные ролики на тему гражданского воспитания, проводят кампанию информирования избирателей о процедуре и других особенностях голосования.

В соответствии с теми же положениями, Координационный совет по телевидению и радио обязан представлять ЦИК раз в две недели отчет о мониторинге освещения избирательной кампании национальными вещательными организациями, а за два дня до проведения голосования – итоговый отчет. Статья 64/1 Кодекса о выборах содержит также положения об ответственности конкурентов на выборах за содержание распространяемых или публикуемых предвыборных рекламных материалов. Каждый рекламный материал должен содержать наименование конкурента на выборах, дату выпуска, тираж материала и название отпечатавшей его типографии. Платная предвыборная реклама размещается под рубрикой «Избирательная кампания» с целью разграничить предвыборные передачи и все остальные, а также обеспечить стандартные рамки отображения избирательной кампании и улучшить возможности мониторинга и учета доступа конкурентов к средствам массовой информации на равных условиях.

Дополнительные положения о предвыборной рекламе и запрещенных действиях содержатся в статье 64/1 ч. (7)-(10) Кодекса о выборах:

- отказ в распространении или опубликовании в соответствии с настоящим законом платной или бесплатной предвыборной рекламы может быть обжалован в судебной инстанции;
- предвыборная реклама в Интернете и через мобильную телефонную связь приравнивается к предвыборной рекламе в печати;
- в день выборов до закрытия избирательных участков средства массовой информации не должны распространять результаты опроса избирателей;
- в избирательный период любые опросы в отношении политических предпочтений избирателей могут проводиться только при условии предварительного уведомления Центральной избирательной комиссии. Результаты таких опросов могут предаваться гласности не позднее, чем за пять дней до дня выборов.
- в день выборов до закрытия избирательных участков запрещается оглашение в средствах массовой информации материалов, включая

интервью с избирателями, о количестве набранных конкурентами на выборах в течение дня голосов и об их шансах, в том числе результатов экзит-поллов.

6.3. Финансирование избирательной кампании конкурентов на выборах

Статьи 41-43 Закона о выборах Народного Собрания, а также статьи 40-42 Закона о выборах Главы Гагаузии касаются финансирования избирательных кампаний конкурентов на выборах. Текст этих статей ни разу не пересматривался, а статья 42 Закона о выборах в Народное Собрание и статья 41 Закона о выборах Главы Гагаузии, касающиеся материальной поддержки избирательных кампаний конкурентов со стороны государства, практически неприменимы, так как государство (власти автономии) не оказывает этой поддержки из-за отсутствия ресурсов. Статья 41 и ст. 40 местных законов о выборах Народного Собрания и, соответственно, о выборах Главы Гагаузии гласят:

- запрещается прямое и косвенное финансирование и материальная поддержка в иной форме избирательных кампаний кандидатов и конкурентов на выборах со стороны других государств, иностранных, международных и совместных предприятий, учреждений и организаций, а также физических лиц, не являющихся гражданами Республики Молдова. Полученные таким образом суммы конфискуются и перечисляются в бюджет;
- в случае получения конкурентом на выборах на свой счет незадекларированных финансовых средств или средств из-за рубежа либо сознательного использования им таких средств Центральная избирательная комиссия обращается в Апелляционную палату с требованием об аннулировании регистрации этого конкурента. Апелляционная палата рассматривает обращение и принимает по нему постановление в пятидневный срок, но не позднее дня выборов.

После принятия местного избирательного законодательства Гагаузии статья 38 Кодекса о выборах менялась четыре (!) раза и была дополнена пятью частями, включающими специальные нормы, отсутствующие в местном избирательном законодательстве Гагаузии. Сделанные дополнения касаются следующего:

- запрет финансирования и материальной поддержки в любой иной форме избирательных кампаний гражданами Республики Молдова, не достигшими 18-летнего возраста; организациями, финансируемыми из бюджета; анонимными лицами; благотворительными и религиозными организациями;
- запрет физическим и юридическим лицам заказывать и оплачивать изготовление предвыборных рекламных материалов в пользу конкурента на выборах без его согласия, а также использовать для этих целей финансовые средства, которые не были перечислены на счет «Избирательный фонд» соответствующего конкурента.

Обнаружены значительные дефекты норм местного избирательного законодательства в части, касающейся прозрачности использования финансовых средств во время проведения избирательной кампании. Необходимо дополнительно рассмотреть следующие аспекты:

- стандартизация формы и содержания финансовых отчетов;
- подробные сведения об источнике финансового влияния;
- возможности контроля финансовых отчетов и применения санкций за неправильность их составления или несвоевременность их предоставления;
- публикация и доступность финансовых отчетов.

Практические примеры: «Предвыборная агитация и отражение избирательной кампании в средствах массовой информации»

Во время выборов на должность Главы Гагаузии в октябре-декабре 2006 года создавались препятствия проведению избирательной кампании. Так, полиция арестовала тираж газеты «Гагауз Халкы», которая полностью была посвящена кандидату от оппозиции Михаилу Формузалу. В соответствии с заявлениями движения «Единая Гагаузия», несколько тысяч экземпляров газеты, отпечатанных в Приднестровье, перевозил представитель движения «Единая Гагаузия», который изначально был задержан сотрудниками молдавской полиции и таможни, а затем арестован на 7 дней, по решению суда, принятому в отсутствии адвоката. Исполнительный орган движения «Единая Гагаузия» счел эти деяния попыткой повлиять на избирательный процесс в Гагаузии. Однако этот случай подчеркивает проблему финансирования тиража, в которой так и не разобрались.

В 2006 году во время выборов на должность Главы Гагаузии Ассоциация Независимой Прессы (АНП) подготовила Отчет по мониторингу СМИ во время выборов Главы Гагаузии (за период 9–25 октября 2006 года). В отчете сделан общий вывод, что средства массовой информации отдавали предпочтение действующему Главе Гагаузии, Георгию Табунщику, которого поддерживала ПКРМ, однако, случаев прямого неодобрения остальных кандидатов отмечено не было. В период мониторинга на радиостанциях и телеканалах отсутствовали специальные передачи, посвященные выборам, и была только реклама. Подобный отчет за период 2-10 ноября отметил, что поддержка кандидата Георгия Табунщика, которого также поддерживала ПКРМ, на общегосударственных радиостанциях и телеканалах прекратилась, в то время как региональные вещательные организации продолжили представлять его в выгодном свете с той же частотой. Также продолжилась издательская политика игнорирования соперников Георгия Табунщика. Как положительный факт следует отметить то, что государственный телевизионный канал Гагаузии начал передавать ролики на тему гражданского воспитания и выборов.

Во время выборов в Народное Собрание Гагаузии в марте 2008 года, ЦИК Гагаузии изменил Положение об освещении в средствах массовой информации избирательной кампании по выборам Главы Гагаузии, увеличив количество эфирного времени, предоставляемого кандидатам (в среднем от 2 до 5 минут в день). В соответствии с Положением ЦИК Гагаузии, государственные вещательные организации обязаны еженедельно предоставлять конкурентам на выборах по 20 минут эфирного времени на телевидении и 40 минут на радио. Данное решение было принято ЦИК Гагаузии в ответ на запросы кандидатов и заинтересованных лиц, а не для реализации обязательств, предусмотренных местным законодательством.

Следует отметить отсутствие достаточных правовых норм отражения выборов в СМИ и во время кампании по выборам Главы Гагаузии в декабре 2010 года. В день выборов, 12 декабря 2010 года, Государственная телерадиовещательная компания ГРТ пустила в эфир телевизионную передачу с участием депутата Парламента Республики Молдова. Он рассказывал о преимуществах нахождения ПКРМ у власти для гагаузской автономии, а также пообещал, что условия жизни улучшатся, если будет избран «желательный» кандидат, т.е. выдвинутый ПКРМ. Конкуренты кандидата от ПКРМ, Ирины Влах, опротестовали выпуск передачи в эфир по причине того, что это была скрытая предвыборная агитация, однако руководство ГРТ не признало своей ответственности за агитацию в пользу кандидата от ПКРМ в день голосования, сославшись на технические неполадки в эфире. В рамках той же избирательной кампании, Николай Дудогло, кандидат на должность Главы Гагаузии, проигравший второй тур выборов, заявил, что не признает результаты выборов по причине недемократичного поведения средств массовой информации, подконтрольных Михаилу Формузалу, которые распространяли информацию, очернявшую остальных конкурентов.

Во время выборов в декабре 2010 года жалобы от имени ЦИК Гагаузии на деятельность вещательных организаций поступали в Координационный совет по телевидению и радиовещанию, однако, они не были рассмотрены и Совет не предпринял никаких действий в целях наведения порядка в работе вещательных организаций. С другой стороны, Координационный совет по телевидению и радиовещанию не имеет права применять санкции в отношении вещательных организаций, получивших лицензию на вещание от властей АТО Гагаузия, а эти власти не обеспечивают исполнения соответствующего государственного законодательства и не понятно, какого рода санкции следует применять за нарушения, допущенные во время избирательной кампании.

Рекомендации:

- *нормы местного законодательства о выборах Народного Собрания и Главы Гагаузии, касающиеся проведения избирательной кампании, следует привести в соответствие с положениями Кодекса о выборах;*
- *регламент отражения избирательной кампании следует разработать по единым стандартам и регулярно приводить в соответствие с положениями Кодекса о выборах. Позднее, Регламент ЦИК Гагаузии необходимо будет привести в соответствие с новыми условиями, диктуемыми развитием рынка средств массовой информации в Гагаузии;*
- *необходимо консолидировать независимость публичной (государственной) вещательной организации Гагаузии посредством разработки независимых методов издательской деятельности с целью предоставить населению справедливое, критическое и многостороннее видение происходящего. Публичным средствам массовой информации следует разработать нейтральную, объективную и информативную издательскую политику, включая освещение действий представителей центральных и региональных властей;*
- *необходимо уточнить компетенции инстанций, связанных с рассмотрением жалоб на действия СМИ, с целью разграничения их полномочий. При проведении региональных выборов можно было бы передать Координационному совету по телевидению и радио*

эксклюзивные полномочия, касающиеся контроля соблюдения средствами массовой информации норм избирательного законодательства и положений Кодекса телевидения и радио, с целью обеспечить эффективное принятие мер в случае нарушений;

- *следует исключить ограничения, касающиеся отражения избирательной кампании в новостях и информационных программах, однако радиовещательные организации следует обязать соблюдать плюрализм политических мнений, особенно в выпусках новостей;*
- *необходимо увеличить эфирное время, предназначенное для материалов по гражданскому воспитанию и информированию избирателей об их правах и процедурах голосования.*

Раздел 7.

ГОЛОСОВАНИЕ

Положения, касающиеся процедуры голосования, изначально установленные двумя избирательными законами АТО Гагаузия, не претерпели значительных изменений в период их применения и содержат ряд несовершенных или неполных положений. Кодекс о выборах Республики Молдова в данной части был изменен несколько раз и содержит новые положения, прошедшие экспертную проверку соответствующих международных организаций, а также ряд практических проверок в рамках избирательных кампаний. Обнаруженные недостатки и пробелы в нормах, касающихся процесса голосования, можно свести к следующему:

- 1) Сохранение в Законе о выборах Главы Гагаузии (ст. 61) положений о процедуре голосования «шариковой ручкой», проведением двух перекрещивающихся линий в графе кандидата в бюллетене, вместо печати «Votat» (проголосовано)²⁶ ;
- 2) Документы, удостоверяющие личность, на основании которых можно принимать участие в голосовании: Кодекс о выборах содержит исчерпывающий перечень таких документов, что упрощает осуществление избирательных прав и процесс работы избирательных органов;
- 3) Контрольная печать в документах, удостоверяющих личность. Рекомендуется внести в законодательство соответствующую норму во избежание уклонений от данной процедуры и возможности проголосовать несколько раз;
- 4) Голосование лиц без прописки (постоянного места жительства) и лиц взятых на два вида учета: прописка и регистрация по месту постоянного проживания;
- 5) Возможность проголосовать «по месту нахождения», заранее подав соответствующее заявление в органы местной публичной администрации по месту фактического нахождения в день выборов, без необходимости поездки в населенный пункт постоянной прописки;
- 6) Голосование с использованием мобильной урны. В Кодекс о выборах были внесены изменения с целью ограничения возможных злоупотреблений, а также для обеспечения прозрачности и контроля данного процесса. В рамках избирательного процесса в АТО Гагаузия проблема голосования с помощью мобильной урны приобретает все большее значение в условиях, когда избирательные органы формируются на основании постановлений местной публичной

²⁶ На выборах в декабре 2010 года, несмотря на то, что нормы Закона о выборах Главы Гагаузии требовали именно голосования «с помощью шариковой ручки», ЦИК Гагаузии было принято решение о голосовании при помощи печати. Несмотря на то, что это более современная процедура, обеспечивающая больший уровень безопасности процедуры голосования, это решение противоречило прямым положениям закона.

администрации и могут попасть под влияние политических или административных сил;

- 7) Возможности продления голосования. Международные стандарты рекомендуют предоставить возможность проголосовать максимально возможному количеству желающих, особенно если те уже присутствуют в помещении избирательного участка;
- 8) Четкое определение категорий лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях избирательных органов, включая процесс голосования и подведение окончательных итогов. Кодекс о выборах (статья 55 ч.(8)) содержит четкий перечень категорий лиц, которые могут присутствовать, и рекомендуется ввести подобные положения в местное избирательное законодательство.

Рекомендации:

- исключить из избирательных законов АТО Гагаузия вышеназванные недостатки процесса голосования (*применение печати на всех типах выборов, окончательная отмена процедуры голосования «шариковой ручкой»*);
- необходимо более подробно регламентировать некоторые аспекты, касающиеся процесса голосования (*использование контрольной печати, четкое определение категорий лиц, имеющих право присутствовать, регулирование аспектов голосования с использованием мобильной урны и т.д.*);
- внести в законодательство новые положения, которые устранит имеющиеся пробелы (*перечень документов, дающих право участвовать в голосовании, возможность голосовать по месту постоянного проживания, продление срока голосования*).

Раздел 8.

ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ

8.1. Подсчет голосов в участковых избирательных бюро

Процедуры подсчета голосов на избирательных участках при выборах в Народное Собрание (статья 64) и на должность Главы Гагаузии (статья 63) похожи и практически полностью совпадают с процедурами, перечисленными в статье 56 Кодекса о выборах. Процедуры изложены логично и включают процедуру *подготовки к подсчету голосов* и собственно процедуру *подсчета*.

Между положениями избирательного законодательства Гагаузии и Кодекса о выборах Республики Молдова существуют различия, касающиеся признания избирательных бюллетеней недействительными. Статья 65 Закона о выборах в НС и статья 64 Закона о выборах Главы Гагаузии гласят, что извлеченные из урн избирательные бюллетени признаются недействительными в следующих случаях:

- отсутствует контрольная печать участкового избирательного бюро;
- бюллетень отличается от установленного образца;
- печать с текстом «Votat» (проголосовано) стоит в кружках в нескольких прямоугольниках;
- ни в одном из кружков в соответствующих прямоугольниках не проставлена печать «Votat» (проголосовано);
- избиратель вписал дополнительные названия или фамилии конкурентов на выборах;
- бюллетень деформирован или испачкан настолько, что не возможно четко разобрать выбор избирателя.

После внесения изменений в Кодекс о выборах, статья 57 больше не требует ставить печать на оборотной стороне бюллетеня перед его выдачей избирателю или после его заполнения перед помещением в урну в качестве меры предосторожности против фальсификации голосов посредством использования поддельных бюллетеней. В национальном законодательстве акценты смешаются в сторону обеспечения тайны голосования. В то же время, указанная статья Кодекса о выборах гласит, что недействительными признаются бюллетени, в которых идентификационный номер округа и идентификационный номер избирательного бюро не совпадают с номером соответствующего округа и избирательного бюро.

8.2. Составление протоколов

Положения, касающиеся процедуры составления протоколов избирательных бюро, изложены в статье 66 Закона о выборах Народного Собрания и, соответственно, в статье 65 Закона о выборах Главы Гагаузии. В общих чертах, указанные процедуры совпадают и соответствуют положениям статьи

58 Кодекса о выборах. Однако в соответствующую статью Кодекса о выбора было внесено изменение (п. е)), для того, чтобы подчеркнуть возможные расхождения между количеством избирателей, получивших бюллетени, и количеством бюллетеней, извлеченных из урны для голосования. Это изменение необходимо для того, чтобы определить, выносились ли бюллетени с избирательных участков или, наоборот, не произошло ли вбросывание дополнительных бюллетеней в урны. С точки зрения безопасности избирательного процесса необходимо внести подобные изменения и в местное избирательное законодательство Гагаузии. Это укрепит уверенность избирателей и кандидатов в правильности процедур.

То же наблюдается и в статьях местного избирательного законодательства, касающихся составления окружными избирательными советами и ЦИК Гагаузии итоговых протоколов результатов выборов. Эти сведения должны помочь Апелляционной палате, которая утверждает окончательные итоги выборов, оценить степень тяжести возможных манипуляций с избирательными бюллетенями или констатировать отсутствие такого рода нарушений. Сюда же следует включить и конкретные сроки обработки и передачи документов для подтверждения выборов, так как, в случае Закона о выборах в НС (статья 68), сроки предоставления итоговых документов в Апелляционную палату не достаточно ясны.

Необходимо также уточнить положения о публикации постановлений Апелляционной палаты об утверждении результатов выборов Народного Собрания или Главы Гагаузии. Из содержания ст. 71-72 Закона о выборах Народного Собрания и Закона о выборах Главы Гагаузии невозможно понять тип документа, который следует опубликовать (коммюнике или постановление); сроки опубликования; место опубликования (Интернет, средства массовой информации, официальное издание).

8.3. Пересчет голосов

Национальное законодательство (Кодекс о выборах) предусматривает возможность пересчета голосов после подведения итогов голосования избирательными органами. Так, в соответствии со статьей 60 ч. (2/1) Кодекса о выборах, в случае несогласия с предварительными результатами голосования, конкуренты на выборах могут до подтверждения результатов выборов уполномоченными органами обратиться к ним за распоряжением о повторном подсчете голосов. Распоряжение о проведении повторного подсчета голосов может отдать инстанция, уполномоченная утверждать результаты выборов, при наличии веских причин, оказывающих влияние на результаты голосования и распределение мандатов. Соответствующие нормы уже дважды применялись на общегосударственном уровне: после парламентских выборов 5 апреля 2009 года и 28 ноября 2010 года. Однако

результаты показали правильность голосования, а количество ошибок было ничтожно мало и никоим образом не влияло на результаты выборов²⁷.

Избирательное законодательство Гагаузии не содержит положений, позволяющих производить пересчет голосов, хотя конкуренты, проигравшие выборы, обращались с подобными требованиями. Для того чтобы обеспечить одинаковый подход к избирательным проблемам, в особенности с точки зрения разрешения споров, связанных с итогами голосования, необходимо ввести специальные нормы пересчета голосов при проведении выборов в Народное Собрание и Главы Гагаузии.

8.4. Прозрачность и аккуратность предоставления предварительных результатов

Международные стандарты проведения выборов требуют сообщать сведения о процессе подведения итогов голосования и предварительные результаты как можно скорее, принимая ряд мер предосторожности²⁸: окончательный результат может быть иным, возможны некоторые неточности и т.д.

Положения избирательного законодательства АТО Гагаузия о подведении итогов голосования не всеобъемлющи с точки зрения обеспечения прозрачности процедур и адекватного информирования населения о предварительных результатах выборов. При проведении общегосударственных выборов Кодекс о выборах содержит положения (ст. 61), которые обязывают ЦИК периодически обнародовать предварительные итоги голосования в кратчайший срок после их получения, а также публиковать предварительные результаты с детализацией по избирательным участкам на веб-сайте ЦИК сразу после их обработки. Ответственный за подведение итогов голосования избирательный орган обнародует общие результаты выборов в кратчайший срок после получения результатов голосования от всех нижестоящих избирательных советов и бюро, если не сочтет, что представленные ему или судебной инстанции жалобы могут повлиять на результаты выборов. Подробные законодательные нормы о конкретных способах размещения и распространения информации следует внести в местное избирательное законодательство Гагаузии, обеспечив обнародование предварительных и общих итогов всеми доступными способами.

²⁷ И на общегосударственном уровне требуется дополнительно рассмотреть мотивы требования пересчета голосов и принятия соответствующего решения, не только с точки зрения указания перечня причин, прохождения предварительных процедур (судебных или административных), но и с точки зрения покрытия расходов в случае злоупотребления данным правом, а также максимальных сроков требования и реализации данных действий и т.д.

²⁸ Пкт.3.2.7 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов.

Рекомендации:

- необходимо улучшить процедуры контроля голосования путем сравнения количества выданных избирательных бюллетеней с количеством бюллетеней, извлеченных из урн для голосования. Эти положения должны быть отражены в соответствующих статьях местного избирательного законодательства, касающихся составления протоколов. В случае обнаружения расхождений в процессе составления протоколов следует ввести процедуру дополнительной проверки, чтобы четко установить причины вероятных расхождений;
- избирательное законодательство и предусмотренные в нем процедуры должны обеспечить применение во всех избирательных участках практических процедур, необходимых для обеспечения тайны голосования;
- ЦИК Гагаузии следует составить инструкции для оптимизации обработки данных в ночь выборов на уровне участковых избирательных бюро с целью ускорить передачу данных и предотвратить спекуляции подобные тем, которые происходили во время последних избирательных циклов;
- при обучении членов избирательных органов следует особое внимание уделять процедурам подсчета голосов, подведению итогов, заполнению протоколов с результатами, а также использованию математических формул для проверки точности данных. Обучение можно сделать более эффективным, если проводить его в небольших группах в интерактивном формате;
- данные о результатах выборов по избирательным участкам следует размещать в общедоступных местах сразу после подведения итогов и составления протокола;
- необходимо обеспечить полную прозрачность на всех этапах использования избирательных бюллетеней, включая публикацию количества отпечатанных, полученных и/или аннулированных, уничтоженных избирательных бюллетеней;
- необходимо составить инструкции со стандартными процедурами передачи материалов и результатов из участковых избирательных бюро в окружные избирательные советы и далее в ЦИК Гагаузии;
- необходимо ввести подробные нормы пересчета голосов (исчерпывающий список причин, предварительные процедуры, финансовые гарантии против злоупотреблений);
- необходимо четкое регулирование сроков и процедур обнародования предварительных результатов и их опубликования всеми возможными способами, а также механизма публикации результатов в государственных интернет-ресурсах и в государственных СМИ;

- следует определить четкие сроки передачи в Апелляционную палату документов, необходимых для утверждения результатов выборов в Народное Собрание;
- необходимо подробно и четко описать в законодательстве процедуру опубликования постановлений Апелляционной палаты об утверждении результатов выборов (тип документа; срок публикации; место публикации).

Раздел 9.

ПРОЗРАЧНОСТЬ ВЫБОРОВ. НАБЛЮДАТЕЛИ.

Прозрачность выборов можно обеспечить двумя способами:

- Предоставить кандидатам возможность иметь доверенных лиц, назначать представителей и наблюдателей во все избирательные органы;
- Аккредитовать местных и международных независимых наблюдателей со стороны специальных организаций и гражданского общества.

В последние десять лет избирательное законодательство Гагаузии в данной области не претерпело никаких изменений. В связи с тем, что в структуру Народного Собрания не входят фракции политических партий (в настоящее время в Народном Собрании представлена только одна партия – ПКРМ), невозможно применять формулировку Кодекса о выборах, согласно которой парламентские партии могут назначать членов избирательных органов с правом совещательного голоса.

В избирательное законодательство АТО Гагаузия не вносились изменения и дополнения, касающиеся следующих аспектов: обязанности государственных вещательных компаний; организация предвыборных дебатов и предоставление для них эфирного времени; эфирное время, предоставляемое конкурентам для рекламы; право на реплику; отображение избирательной кампании кандидатов, занимающих государственные должности. Эти аспекты всегда приводили к возникновению конфликтов и взаимным обвинениям, однако при несовершенствах законодательства невозможно найти эффективное решение данной проблемы.

Что касается наблюдателей от конкурентов на выборах и организаций гражданского общества, ст. 75 и 76 Законов о выборах Народного Собрания и Главы Гагаузии гласят следующее:

- по просьбе конкурентов на выборах окружной избирательный совет аккредитует не более 2-х лиц для наблюдения за ходом выборов на избирательных участках. Доверенные лица кандидатов также могут быть аккредитованы в качестве наблюдателей. Если окружной избирательный совет отклоняет кандидатуры, представленные к аккредитованию конкурентами на выборах в соответствии с настоящей частью, он сообщает последним о причинах отклонения;
- постановлением Центральной избирательной комиссии при окружных избирательных советах в качестве наблюдателей аккредитуются представители от квалифицированных общественных объединений Республики Молдова, под которыми понимаются общественные объединения, занимающиеся в соответствии со своим уставом защитой прав человека или демократических ценностей, признанные

Центральной избирательной комиссией способными осуществлять гражданские функции на выборах;

- аккредитованные наблюдатели вправе присутствовать при всех избирательных процедурах, не вмешиваясь в процесс выборов и другие избирательные процедуры, осуществляемые избирательными советами и бюро, и доводить до сведения председателя избирательного совета или бюро факты замеченных нарушений. Наблюдатели вправе требовать предоставления им копий избирательных документов, которые печатаются за их счет.

Статья 63 Кодекса о выборах была дополнена рядом положений, которые следовало бы внести в избирательное законодательство Гагаузии. Так, например:

- отказ в аккредитации наблюдателя должен быть обоснован и может быть оспорен в вышестоящих органах и, в конечном итоге, в судебной инстанции;
- наблюдатели имеют доступ ко всей информации о выборах, спискам избирателей, протоколам, составленным избирательными органами, они могут производить фото- и видеосъемку, уведомив об этом председателя избирательного органа и не ставя под угрозу тайну и безопасность голосования;
- национальные наблюдатели могут подавать жалобы на выявленные нарушения, которые рассматриваются председателем избирательного органа с обязательным информированием заявителя о принятом решении;
- аккредитованные наблюдатели могут продолжать свою деятельность и во втором туре голосования, а также на повторном голосовании;
- наблюдатели могут получить аккредитацию до начала избирательного периода и могут осуществлять свою деятельность, как в день выборов, так и до начала, на протяжении и после окончания избирательной кампании.

Положения избирательного законодательства Гагаузии, касающиеся прозрачности выборов и работы наблюдателей, следует дополнить нормами об аккредитации иностранных (международных) наблюдателей. Их деятельность положительно повлияла на развитие политической ситуации в Гагаузии как в период избирательной кампании, так и после нее²⁹. Избирательное законодательство должно предполагать минимальный уровень сотрудничества между ЦИК Гагаузии и ЦИК Республики Молдова, как минимум в том, что касается методов аккредитации международных наблюдателей, так как в соответствии со ст. 63 ч.(7) Кодекса о выборах, «для

²⁹ На международном уровне признан тот факт, что участие международных наблюдателей имеет огромное значение в государствах, где отсутствует устоявшаяся традиция независимой оценки законности выборов.

обеспечения эффективной деятельности международных наблюдателей в избирательный период Центральная избирательная комиссия создает Протокольное бюро международных наблюдателей».

Практические примеры: «Наблюдение за выборами в Гагаузии»

С учетом проведения в декабре 2006 года выборов на должность Главы Гагаузии, а также повышенного интереса к ним со стороны международного сообщества, на заседании ЦИК Республики Молдова 24 октября 2006 года был принят специальный регламент о статусе международных наблюдателей на выборах в Республике Молдова и процедуре их аккредитации. Обязанности по аккредитации наблюдателей принадлежат ЦИК на основании ст. 63 Кодекса о выборах. Авторизованные таким образом лица получают право вести наблюдение за выборами на всей территории страны, на территории, где проводятся региональные, местные выборы, а также за выборами на территории АТО Гагаузия. В 2006 году ЦИК отправила Конгрессу местных и региональных властей Совета Европы приглашение принять участие в наблюдении за выборами на должность главы Гагаузии. Инициатива участия в наблюдении за выборами в Гагаузии принадлежала Конгрессу и была сформулирована во время официального визита молдавского руководства в Страсбург. Конгресс действовал в соответствии с положениями Кодекса о выборах и подал заявление в ЦИК с просьбой рассмотреть возможность аккредитации своих представителей в качестве международных наблюдателей.

28 ноября 2006 года Миссия ОБСЕ опубликовала общее обращение ряда дипломатических миссий, аккредитованных в Кишиневе, в котором содержалось следующее: «Мы приветствуем обязательства, публично взятые Правительством Республики Молдова и местными властями Гагаузии, провести свободные, честные и прозрачные выборы на должность Главы (Башканы) Гагаузии 3 декабря и в день возможного второго тура. Эти выборы представляют собой важную возможность показать всем жителям Республики Молдова и международному сообществу, что Молдова уважает и применяет принципы автономии, демократии, прав человека и правового государства». В связи с тем, что на кандидатов оппозиции оказывалось административное давление, главы зарубежных дипломатических миссий призвали Правительство Республики Молдова, местные власти Гагаузии и ЦИК Гагаузии выполнить рекомендации Совета Европы, ОБСЕ, международных наблюдателей и местных организаций. Они также призывали власти страны обеспечить соблюдение избирательного законодательства АТО Гагаузия. Позднее, от имени ОБСЕ была опубликована еще одна декларация о проведении первого и второго туров выборов Главы Гагаузии. Миссия ОБСЕ в Молдове сделала вывод, что второй тур выборов Главы (Башканы) Гагаузии 18 декабря 2006 года прошел тихо и спокойно, административные условия и условия проведения кампании улучшились, оба кандидата получили равный доступ к средствам массовой информации и возможность принять участие в теледебатах на телеканале Телерадио-Гагаузия. В то же время, был обозначен ряд недостатков голосования: не всегда проверяли удостоверение личности избирателей; некоторым избирателям, подавшим заявление о голосовании по месту жительства, не были предоставлены мобильные урны; в нескольких случаях наблюдатели от ряда неправительственных организаций столкнулись с трудностями при получении доступа в помещение избирательного участка; необходимость пересмотреть к следующим выборам противоречивые и нечеткие положения Закона о выборах Главы Гагаузии. Отдельной проблемой стал тот факт, что «предварительные результаты первого тура выборов не были объявлены вовремя, а это стало причиной беспокойства. В сочетании с поздним размещением списков избирателей это может привести к снижению доверия населения к избирательному процессу»³⁰.

Делегация Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВ) наблюдала за выборами Главы Гагаузии, проходившими 3 декабря 2006 года. Делегация состояла из представителей Великобритании, Голландии, Румынии, Сан-Марино, Армении, а также

³⁰ Декларации Главы Миссии ОБСЕ в Молдове, г-на посла Луиса О'Нила (Louis O'Neill)

работников секретариата Конгресса. В период с 30 ноября по 4 декабря 2006 года представители КМРВ встречались с руководством, избирательными служащими (центрального и местного уровня), конкурентами на выборах, представителями гражданского общества и наблюдателями. Делегация констатировала, что выборы на должность Главы Гагаузии прошли **частично** в соответствии с существующими в данной области международными стандартами. Несмотря на то, что, по сравнению с предыдущими выборами, улучшение избирательного процесса налицо, эксперты КМРВ отметили ряд проблем: местное законодательство о выборах Главы региона не приведено в соответствие с Кодексом о выборах Республики Молдова и международными нормами; пристрастность ЦИК Гагаузии и ряда избирательных советов; отсутствие равного доступа к средствам массовой информации; низкое качество списков избирателей; нарушение принципа тайны голосования; влияние и давление на избирателей в ряде избирательных участков; несоблюдение процедуры голосования и т.д. По мнению Делегации, второй тур выборов Главы (Башканы) Гагаузии, прошедший 17 декабря 2006 года, был организован лучше первого, а на членов Центральной избирательной комиссии Гагаузии и избирателей оказывалось меньше давления. В то же время, представители КМРВ отметили ряд нарушений: отсутствие беспристрастности и недостаточная компетентность ЦИК Гагаузии; ряд случаев нарушения «тайны голосования»; большое количество избирателей, голосовавших по дополнительным спискам и т.д.

Лига по защите прав человека в Молдове (LADOM) составила Отчет о наблюдении за процессом выборов Главы Гагаузии, прошедшими в октябре-декабре 2006. В качестве **положительных изменений** был приведен факт открытого и конструктивного диалога между ЦИК Гагаузии и представителями гражданского общества. Однако в качестве примеров **отрицательных тенденций** приводилось следующее: низкая прозрачность финансирования избирательной кампании; вмешательство в избирательный процесс со стороны представителей правоохранительных органов; использование административного ресурса для проведения избирательной кампании кандидатов; неизбежность исключения из списков избирателей, находящихся за границей; ограниченный доступ избирателей к информации предвыборного характера и т.д. Коалиция «Гражданская инициатива Гагаузии» (Центр социально-культурного развития и сотрудничества (НПО), Независимый центр журналистики Гагаузии и Молодежная организация «Пилигрим-Демо Гагаузия») предложила журналистам и руководителям средств массовой информации Гагаузии подписать социальный пакт «За честные выборы». Цель данного документа - создание благоприятных условий проведения честных выборов на должность Главы Гагаузии, консолидацию и утверждение этических норм поведения представителей СМИ, а также создание равных условий для всех конкурентов на выборах.

Во время выборов в Народное Собрание в марте 2008 года, Глава Гагаузии призвал международных наблюдателей принять участие в мониторинге выборов, письма с приглашениями были отправлены в дипломатические миссии, аккредитованные в Республике Молдова, главе Миссии ОБСЕ в Кишиневе и международным организациям, занимающимся наблюдением за выборами. Михаил Формузал заявил, что объективное и беспристрастное наблюдение за избирательным процессом имеет большое значение для властей, а деятельность международных наблюдателей могла бы внести вклад в укрепление демократического образа Гагаузии, сформировавшегося во время выборов на должность Главы Гагаузии в 2006 году. В этом контексте ЦИК Гагаузии обратилась в ЦИК Республики Молдова с просьбой аккредитовать международных наблюдателей для мониторинга избирательной кампании в АТО Гагаузия. 22 февраля 2008 года в Комрат прибыли представители дипломатических миссий стран ЕС, аккредитованных в Республике Молдова. По данным пресс-службы Исполнительного Комитета Гагаузии, дипломаты провели ряд встреч с представителями партий и общественно-политических организаций, принимающих участие в выборах законодательного органа в автономии. Дипломаты интересовались подготовкой выборов, проблемами финансирования и доступа кандидатов к средствам массовой информации. По результатам встреч дипломаты выразили озабоченность по двум проблемам: низкая активность кандидатов

и отсутствие финансирования выборов. Что касается обеспечения свободных и честных выборов, дипломаты поддержали мнение миссии наблюдателей.

Наблюдатели от Ассоциации по продвижению юридических клиник в Молдове (APCJM) на выборах Главы АТО Гагаузия заключили, что второй тур выборов, 26 декабря 2010 года, прошел спокойно, однако, с нарушениями избирательного законодательства. Были отмечены следующие нарушения: присутствие более одного человека в кабине для голосования; предвыборная агитация вблизи избирательных участков; попытки запугивания избирателей; попытки лиц, не достигших 18-летнего возраста принять участие в голосовании; нарушение тайны голосования; попытки голосования с использованием чужого удостоверения личности; организованная перевозка избирателей на избирательные участки и др. При обнаружении нарушений, наблюдатели от APCJM вмешивались в ситуацию и часть из них были устраниены.

Рекомендации:

- ***необходимо серьезно пересмотреть положения законодательства, касающиеся обеспечения прозрачности деятельности избирательных органов и финансирования кампаний, с целью обеспечить соответствующий уровень информирования общества и общественного контроля в этой сфере;***
- ***в местное избирательное законодательство Гагаузии следует включить четкие критерии, процедуры и сроки аккредитации международных наблюдателей;***
- ***необходимо четко определить мотивы отказа в аккредитации местных или международных наблюдателей, а также эффективные способы оспорить соответствующее решение;***
- ***следует расширить права наблюдателей, обеспечив им беспрепятственный доступ ко всем избирательным материалам (за исключением избирательных бюллетеней и незавершенных документов).***

Раздел 10.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

В рамках избирательного процесса ряд субъектов вступают в различные юридические отношения, которые могут привести к конфликтам. Для их разрешения подают претензии и заявления (протесты). Избирательный период короток и после его завершения некоторые решения по спорам уже не применимы. По этой причине избирательные споры следует разрешать оперативно, с использованием упрощенных процедур, до завершения избирательного процесса и принятия окончательных решений.

Разрешение избирательных споров является определяющим элементом квалификации выборов как свободных и честных. В соответствии с международными стандартами проведения выборов рекомендуется установить эффективные нормы разрешения избирательных споров, а сама система избирательных споров и методов их разрешения может быть построена на двух методах³¹:

- обращение в избирательные органы, а затем в суд;
- прямое обращение в суд.

В Кодекс о выборах были внесены изменения³², касающиеся жалоб на организацию и проведение выборов, сделавшие обязательной подачу жалобы в вышестоящий орган, а также были добавлены специальные положения, касающиеся жалоб на действия вещательных организаций (в адрес Координационного совета по телевидению и радио), печатной прессы (непосредственно в суд).

Три избирательных закона АТО Гагаузии содержат специальные главы, посвященные судебным процедурам³³, которые практически одинаково описывают определения жалобы, ее подачу и рассмотрения, а также судебные решения в данной области. Положения содержат ряд общих принципов и механизмов:

- право избирателей и конкурентов оспаривать действия и решения избирательных органов;
- возможность подавать жалобы, как в избирательные органы, так и в судебные инстанции;
- рассмотрение жалоб в определенные сроки в соответствии с Гражданско-процессуальным кодексом;
- подача жалоб в апелляционный суд высшей инстанции на решения принятые в отношении ранее поданных жалоб и признание решения окончательным.

³¹ Пкт.3.3 Пояснительного доклада к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов.

³² Закон №119 от 18.06.2010.

³³ Глава 14 (ст.77-80) Закона о выборах в Народное Собрание; Глава 14 (ст.78-81) Закон о выборах Главы Гагаузии; Глава 8 (ст.28-31) Закона об избирательных органах.

Правовые нормы местных избирательных законов несовершены, так как недостаточно или совсем не освещают ряд важных аспектов:

- сохраняется возможность двойного обжалования, что усложняет процедуру и не обеспечивает эффективного разрешения споров;
- в законе отсутствует описание того, что местные наблюдатели имеют право подавать протесты или жалобы, даже для случаев обнаружения серьезных нарушений;
- отсутствует четкое определение сроков рассмотрения жалоб в избирательных органах, а также решений, которые могут принимать эти органы;
- аспекты, касающиеся действий местных, региональных и государственных вещательных организаций, не определены четко и квалифицированно;
- возможность оспорить решение Апелляционной палаты в высшей судебной инстанции ведет к затягиванию процесса утверждения результатов выборов;
- отсутствуют прямые нормы, регламентирующие приостановку процедуры подтверждения выборов в случае оспаривания окончательного решения ЦИК Гагаузии;
- отсутствуют ссылки на применение Закона об административном суде в процессе рассмотрения жалоб (несмотря на то, что эти ссылки присутствуют в случае судебных процедур на государственном уровне).

Практический пример: «Оспаривание результатов выборов Главы Гагаузии в декабре 2010 года»

28 декабря 2010 года Центральная избирательная комиссия Гагаузии приняла решение об утверждении результатов выборов Главы АТО Гагаузия, а кандидат Михаил Формузал, набравший 51.4% голосов избирателей, был признан избранным. Постановление и отчет ЦИК Гагаузии были переданы в Апелляционную палату Комрата только 31 декабря 2010 года (через 3 дня после принятия, в последний день года). Решение ЦИК Гагаузии 29 декабря 2010 года оспорил кандидат Николай Дудогло, и 4 января 2011 года началось рассмотрение материалов и жалоб Апелляционной палатой Комрата. В соответствии со ст. 71 Закона о выборах Главы Гагаузии, Апелляционная палата была обязана опубликовать решение о результатах выборов в течение 10 дней с момента получения отчета ЦИК Гагаузии. Все сроки истекали 14 января. Только 24 января 2011 года Апелляционная палата Комрата приняла решение об утверждении результатов выборов и подтвердила избрание Михаила Формузала на должность Главы Гагаузии. В соответствии со ст. 64 ч. (3) Уложения Гагаузии, избранный Глава Гагаузии должен принести клятву и вступить в должность в течение 30 дней с момента официального объявления итогов выборов. Церемония вступления в должность прошла 14 февраля 2011 года, а месяцем раньше, 14 января 2011 года, Михаил Формузал Указом Президента Республики Молдова был утвержден членом Правительства, по своей должности Главы Гагаузии. Однако, 26 января 2011 года решение Апелляционной палаты Комрата, утверждающее итоги выборов, было оспорено обращением в Верховную Судебную Палату, на основании ст. 81 Закона о выборах Главы Гагаузии, в которой прямо указана такая возможность. В заявлении истец требовал следующее: кассацию решения Апелляционной палаты муниципия Комрат, принятия нового решения о пересчете голосов во втором туре выборов Главы Гагаузии, признания второго тура выборов Главы Гагаузии

недействительным и повторного проведения второго тура голосования по причине того, что «не были установлены и до конца выяснены обстоятельства, имеющие значение для разрешения конфликта по существу, а суд неправильно применил нормы материального и процессуального права». Только 24 февраля 2011 года дело было рассмотрено на гражданской коллегии и в административном суде Высшей Судебной Палаты и было принято заключение с дополнительными указаниями в адрес ЦИК Гагаузии: представить финансовый отчет, списки избирателей, заявления о голосовании на дому; предоставить истцу, его представителям и третьим лицам доступ к избирательным материалам, касающимся «повторного» второго тура выборов Главы Гагаузии. Впоследствии, на заседании ЦИК Гагаузии было установлено, что ряд указаний суда не ясны и принятное решение не может быть исполнено как таковое.

Рекомендации:

- *пересмотреть систему оспаривания итогов выборов, установив обязательную подачу жалобы в вышестоящий избирательный орган (четко определив сроки рассмотрения исков и возможные решения) или непосредственно в суд;*
- *ввести в законодательство дополнительные положения, касающиеся подачи жалоб на действия вещательных организаций (местных, региональных, государственных) и печатных средств массовой информации;*
- *включить положения о приостановлении вступления в должность Главы Гагаузии или депутатов Народного Собрания до окончательного решения споров, связанных с результатами выборов;*
- *пересмотреть систему оспаривания судебных решений: обеспечить рассмотрение дел по существу и кассации на уровне региональных судов, без вмешательства Высшей Судебной Палаты или других инстанций государственного уровня.*

Раздел 11. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.

Нарушение избирательного законодательства следует наказывать эффективно и без промедлений с целью воспрепятствовать злоупотреблениям, незаконным действиям и обеспечить законность выборов. Положения избирательного законодательства Гагаузии, в части, касающейся юридической ответственности, не менялись с момента принятия соответствующих законов (в 1998 году). За прошедшие 13 лет были внесены изменения в Кодекс о выборах, был принят новый Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях³⁴. Часть составов преступлений и правонарушений более не отражаются в соответствующем государственном законодательстве, а только эти нормы применимы на всей территории страны. Отличающиеся от них положения о преступлениях и правонарушениях, существующие в законах АТО Гагаузии, никоим образом не применимы. В то же время, Кодекс о выборах в ст. 69 подробно описывает типы санкций, которые можно применять в отношении конкурентов на выборах, нарушивших избирательное законодательство. Данная статья гласит, что избирательные органы имеют право применять непосредственно только предупреждение, однако, они также имеют право обратиться в суд с требованием применить санкцию «отмена регистрации конкурента на выборах» при обнаружении ряда перечисленных факторов:

- преднамеренное использование кандидатами незаявленных финансовых и материальных средств или расходы, превышающие максимально возможное количество средств в избирательном фонде, во всех случаях в значительном размере (более 5% предельной суммы);
- преднамеренное использование кандидатами финансовых средств из-за рубежа;
- непрекращение исполнения служебных обязанностей кандидатами, которые обязаны были это сделать.

Эти положения были необходимы для того, чтобы исключить злоупотребления и различные толкования норм избирательного законодательства. Это защищало кандидатов от административного вмешательства, которое могло повредить избирательной кампании. Они также были предупреждены о запретах, нарушение которых вело к исключению из предвыборной гонки.

Рекомендации:

- ***необходимо включить в законодательство четкие положения о санкциях, которые могут быть применены избирательными органами (предупреждение), и об основаниях отмены регистрации (окончательным решением суда);***

³⁴ Были усовершенствованы новые положения, введены новые составы правонарушений (в ст. 50 Кодекса о правонарушениях) и преступлений (в ст. 181 и 182 Уголовного кодекса).

- следует включить в статьи, регулирующие уголовную и административную ответственность, установленные национальным законодательством составы преступлений и административных правонарушений или сделать ссылки на Уголовный и Административный кодекс, без конкретизации нарушений.

Раздел 12.
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.

ВЫВОДЫ:

1. В избирательном законодательстве АТО Гагаузия присутствует ряд недостатков и пробелов, а общие положения не полностью соответствуют друг другу.
2. Три избирательных закона необходимо обновить и модернизировать.
3. Технический процесс подготовки улучшения избирательного законодательства следует реализовать профессионально и прагматично, избегая на начальном этапе участия лиц, являющихся политическими фигурами.
4. Новые нормы должны обеспечить соответствие избирательного законодательства АТО Гагаузии положениям Кодекса о выборах Республики Молдова и национального законодательства, а также международным стандартам в данной области (Совета Европы, ОБСЕ и др.).
5. Процесс обновления законодательства следует ускорить с целью соблюдения критериев свободных и честных выборов во время будущей кампании по выборам в Народное Собрание Гагаузии в 2012 году.

РЕКОМЕНДАЦИИ³⁵:***ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА.***

Рекомендации:

- дополнить избирательное законодательство общими и специальными понятиями и их определениями;
- пересмотреть положения законодательства о месте голосования, включение в оба закона единообразных положений, с возможностью частичной отмены закона только в случаях, напрямую определенных в законе;
- отредактировать положения статей общего характера о праве быть избранным, включив в них четкое указание общих требований к минимальному возрасту кандидатов (21 год в случае депутатов в НС; 35 лет в случае Главы Гагаузии);
- пересмотреть положения, касающиеся обязательного проживания на территории округа не менее чем в течение последних трех лет. Обязательность проживания на территории Гагаузии можно сохранить, однако, это требование может касаться любого промежутка времени (в том числе и совокупного), а не только последних 3 лет;
- уточнить положения, касающиеся постоянного проживания кандидатов на должность Главы Гагаузии на её территории (период после достижения совершеннолетия, непрерывный или совокупный срок проживания; срок не менее 6 месяцев и т.д.);
- ввести четкие положения, касающиеся способов, которыми могут воспользоваться кандидаты на должность Главы Гагаузии для того, чтобы доказать владение гагаузским языком;
- отменить ограничение избирательного права для лиц, постоянно проживающих в Гагаузии и приговоренных к лишению свободы;
- ограничить запрет на право избираться лишь в случаях умышленных преступлений и назначения судом наказаний в виде лишения права занимать ответственные должности;
- более подробно и четко описать случаи несовместимости и процедуры временного отстранения от должности кандидатов, во избежание злоупотребления занимаемой должностью и административными ресурсами.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

³⁵ С целью упростить анализ ситуации заинтересованными лицами, в данном разделе резюмированы рекомендации, изложенные в каждом из разделов настоящего исследования.

Рекомендации:

- обеспечить постоянную работу избирательных органов, в компетенцию которых входит организация выборов Главы и Народного Собрания Гагаузии, подробно и четко описав принципы и механизмы их деятельности. В качестве варианта, можно рассмотреть внесение изменений в избирательное законодательство с целью гарантировать назначение определенного количества членов ЦИК Гагаузии по предложению Центральной Избирательной Комиссии Республики Молдова или передачу ЦИК ряда компетенций (финансирование, обучение, изготовление избирательных материалов, разработка проектов положений и др.);
- пересмотреть положения, касающиеся возможности отзыва членов ЦИК Гагаузии, указав ряд критериев и специальных процедур: веские причины отзыва; невозможность отзыва на основании решения ЦИК Гагаузии и обязательность получения окончательного судебного решения по данному вопросу;
- определить срок полномочий ЦИК Гагаузии (желательно - 5 лет, срок превышающий срок полномочий НС или Главы Гагаузии) и невозможность назначения более чем на 2 срока подряд;
- уточнить статус членов ЦИК Гагаузии: запретить членство в политических формированиях (независимо от того, участвует ли данное объединение в выборах или нет) на протяжении всего срока полномочий; приравнивать к рангам государственных служащих с назначением соответствующей заработной платы;
- унифицировать сроки формирования окружных избирательных советов (желательно – не менее чем за 50 дней до выборов);
- пересмотреть способы формирования избирательных советов и бюро с целью обеспечить участие представителей оппозиции и нейтральных сил, взаимный и публичный контроль избирательных органов;
- определить критерии и процедуры отзыва членов ОИС и УИБ: наличие веских причин; решение избирательного органа, членами которого они являются; возможность оспорить решение в вышестоящих органах;
- обучение сотрудников избирательных органов должно стать обязательным, а органы государственной власти и постоянные избирательные органы должны обеспечить адекватные условия для проведения данного процесса.

ПОДГОТОВКА ВЫБОРОВ

Рекомендации:

- Уложение Гагаузии и Закон о выборах Народного Собрания должны четко и ясно указывать, кто назначает дату досрочных выборов в Народное Собрание в случае его роспуска;

- необходимо изменить положения о порядке формирования избирательных участков и участковых избирательных бюро (он должен быть обратным);
- следует исключить статьи, содержащие некорректные формулировки (например, ст. 32 Закона о выборах Главы Гагаузии);
- необходимо дополнить положения закона, касающиеся похожих процедур, которые создавались для каждого отдельного случая с целью улучшить избирательный процесс в одном из законов и не были внесены во второй;
- необходимо пересмотреть и объединить положения о планировании и финансовом обеспечении выборов, а также указать эффективные процедуры реализации.
- до момента решения проблемы срока полномочий ЦИК Гагаузии, планировать бюджет для проведения выборов должны Исполнительный комитет и Народное собрание;
- положения двух избирательных законов, касающиеся одинаковых избирательных процедур и сроков их реализации, должны быть сформулированы таким образом, чтобы избежать двусмысленностей и привести их в соответствие с последними изменениями Кодекса о выборах;
- инструкции, принятые ЦИК Гагаузии, касающиеся дополнения и детализации положений избирательного законодательства, должны быть точны и достаточно подробны; их следует своевременно передать соответствующим органам во избежание принятия решений непосредственно перед реализацией соответствующих мероприятий.
- следует улучшить взаимодействие между ЦИК Гагаузии, окружными избирательными советами и участковыми избирательными бюро для того, чтобы гарантировать последовательное соблюдение норм и процедур;
- следует стандартизировать процедуры отбора и обучения членов избирательных советов и участковых избирательных бюро, которые могут проводиться по согласованию с ЦИК Республики Молдова.

СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Рекомендации:

- необходимо пересмотреть и унифицировать положения избирательных законов, касающиеся составления, обновления, корректировки, публикации и хранения списков избирателей (одновременно с пересмотром соответствующего законодательства и административных процедур на общегосударственном уровне);
- необходимо улучшить и подробнее описать административные и технические процедуры, касающиеся списков избирателей, а для этого потребуется эффективный подход общегосударственного уровня;

- ответственность за состояние списков избирателей должен нести постоянный орган, способный выполнять соответствующие задачи. Данное учреждение может относиться к общегосударственному уровню, так как учет населения ведется именно там, и занимаются этим специальные структуры, получающие соответствующее техническое и финансовое обеспечение;
- местные власти и избирательные органы должны быть материально и технически обеспечены для проведения проверки списков избирателей;
- внедрение электронных систем учета (электронный реестр избирателей) должно стать приоритетным для реализации которого будут приложены соответствующие усилия;
- доступ к спискам избирателей после подведения итогов подсчета голосов должен быть разрешен, однако, следует предпринимать меры предосторожности с целью недопущения запугивания избирателей (участвовавших или нет в голосовании) и разглашения личных данных.

КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ

Рекомендации:

- возрастной ценз и требование постоянного проживания и присутствия в течение 3 лет на территории соответствующего избирательного округа к кандидатам в депутаты Народного Собрания излишни и слишком жестки, их следует пересмотреть и привести в соответствие с требованиями общегосударственного избирательного законодательства;
- сбор подписей для регистрации кандидатов по одномандатным округам для выборов в Народное Собрание Гагаузии должен быть регламентирован рядом правил, устанавливающих минимальный процентный порог, зависящий от количества избирателей в соответствующем округе;
- необходимо пересмотреть процедуру регистрации кандидатов в депутаты Народного Собрания с целью обеспечить регистрацию кандидатов избирательными советами избирательных округов, как это принято в международной практике, или районными избирательными советами, а не ЦИК Гагаузии, которая вынуждена регистрировать сотни кандидатов в 35 одномандатных округах. Для этого потребуется расширить полномочия окружных избирательных советов;
- необходимо обеспечить пересмотр перечня документов, предоставляемых кандидатами для регистрации. Требование о представлении медицинской справки следует исключить;
- необходимо пересмотреть законодательство Республики Молдова о политических партиях с целью разрешить регистрацию и деятельность региональных партий, которые могли бы выдвигать кандидатов на

местные выборы в регионе, включая выборы в Народное Собрание Гагаузии;

- процедуру отзыва кандидатов, выдвинутых партиями и избирательными блоками, следует пересмотреть. Решения партий и избирательных блоков об отзыве того или иного кандидата не должны вступать в силу автоматически и сразу же, а приниматься с соблюдением процедурных требований, защищающих интересы зарегистрированных кандидатов, когда речь идет о высказанных позициях и точках зрения, отношениях;
- следует рассмотреть возможность введения прямых ясных норм, гласящих, что после регистрации кандидатов, уголовные судебные процессы против них должны быть приостановлены или отложены, по их заявлению, до завершения избирательной кампании, во избежание оказания давления юридического, политического и административного характера на зарегистрированных кандидатов;
- избирательное законодательство Гагаузии должно включать исчерпывающий список руководящих лиц и государственных служащих, которые обязаны прекратить свою деятельность после регистрации в качестве кандидата на должность Главы Гагаузии или в депутаты Народного Собрания, подобно тому, как это изложено в Кодексе о выборах Республики Молдова.

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Рекомендации:

- нормы местного законодательства о выборах Народного Собрания и Главы Гагаузии, касающиеся проведения избирательной кампании, следует привести в соответствие с положениями Кодекса о выборах;
- регламент отражения избирательной кампании следует разработать по единым стандартам и регулярно приводить в соответствие с положениями Кодекса о выборах. Позднее, Регламент ЦИК Гагаузии необходимо будет привести в соответствие с новыми условиями, диктуемыми развитием рынка средств массовой информации в Гагаузии;
- необходимо консолидировать независимость публичной (государственной) вещательной организации Гагаузии посредством разработки независимых методов издательской деятельности с целью предоставить населению справедливое, критическое и многостороннее видение происходящего. Публичным средствам массовой информации следует разработать нейтральную, объективную и информативную издательскую политику, включая освещение действий представителей центральных и региональных властей;
- необходимо уточнить компетенции инстанций, связанных с рассмотрением жалоб на действия СМИ, с целью разграничения их полномочий. При проведении региональных выборов можно было бы

передать Координационному совету по телевидению и радио эксклюзивные полномочия, касающиеся контроля соблюдения средствами массовой информации норм избирательного законодательства и положений Кодекса телевидения и радио, с целью обеспечить эффективное принятие мер в случае нарушений;

- следует исключить ограничения, касающиеся отражения избирательной кампании в новостях и информационных программах, однако радиовещательные организации следует обязать соблюдать плюрализм политических мнений, особенно в выпусках новостей;
- необходимо увеличить эфирное время, предназначенное для материалов по гражданскому воспитанию и информированию избирателей об их правах и процедурах голосования.

ГОЛОСОВАНИЕ

Рекомендации:

- исключить из избирательных законов АТО Гагаузия вышеназванные недостатки процесса голосования (применение печати на всех типах выборов, окончательная отмена процедуры голосования «шариковой ручкой»);
- необходимо более подробно регламентировать некоторые аспекты, касающиеся процесса голосования (использование контрольной печати, четкое определение категорий лиц, имеющих право присутствовать, регулирование аспектов голосования с использованием мобильной урны и т.д.);
- внести в законодательство новые положения, которые устранит имеющиеся пробелы (перечень документов, дающих право участвовать в голосовании, возможность голосовать по месту постоянного проживания, продление срока голосования).

ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ ГОЛОСОВАНИЯ

Рекомендации:

- необходимо улучшить процедуры контроля правильности голосования путем сравнения количества выданных избирательных бюллетеней с количеством бюллетеней, извлеченных из урн для голосования. Эти положения должны быть отражены в соответствующих статьях местного избирательного законодательства, касающихся составления протоколов. В случае обнаружения расхождений в процессе составления протоколов следует ввести процедуру дополнительной проверки для того, чтобы четко установить причины вероятных расхождений;
- избирательное законодательство и предусмотренные в нем процедуры должны обеспечить применение во всех избирательных участках

практических процедур, необходимых для обеспечения тайны голосования;

- ЦИК Гагаузии следует составить инструкции для оптимизации обработки данных в ночь выборов на уровне участковых избирательных бюро с целью ускорить передачу данных и предотвратить спекуляции, подобные тем которые происходили во время последних избирательных циклов;
- при обучении членов избирательных органов следует особое внимание уделять процедурам подсчета голосов, подведению итогов, заполнению протоколов с результатами, а также использованию математических формул для проверки точности данных. Обучение можно сделать более эффективным, если проводить его в небольших группах в более интерактивном формате;
- данные о результатах выборов по избирательным участкам следует размещать в общедоступных местах сразу после подведения итогов и составления протокола;
- необходимо обеспечить полную прозрачность на всех этапах использования избирательных бюллетеней, включая публикацию количества отпечатанных, полученных и/или аннулированных, уничтоженных избирательных бюллетеней;
- необходимо составить инструкции со стандартными процедурами передачи материалов и результатов из участковых избирательных бюро в окружные избирательные советы и далее в ЦИК Гагаузии;
- необходимо ввести подробные нормы пересчета голосов (исчерпывающий список причин, предварительные процедуры, финансовые гарантии против злоупотреблений);
- необходимо четкое регулирование сроков и процедур обнародования предварительных результатов и их опубликования всеми возможными способами, а также механизма публикации результатов в государственных интернет-ресурсах и в государственных СМИ;
- следует определить четкие сроки передачи в Апелляционную палату документов, необходимых для утверждения результатов выборов в Народное Собрание;
- необходимо подробно и четко описать в законодательстве процедуру опубликования постановлений Апелляционной палаты об утверждении результатов выборов (тип документа; срок публикации; место публикации).

ПРОЗРАЧНОСТЬ ВЫБОРОВ. НАБЛЮДАТЕЛИ.

Рекомендации:

- необходимо серьезно пересмотреть положения законодательства, касающиеся обеспечения прозрачности деятельности избирательных органов и финансирования кампаний, с целью обеспечить

соответствующий уровень информирования общества и общественного контроля в этой сфере;

- в местное избирательное законодательство Гагаузии следует включить четкие критерии, процедуры и сроки аккредитации международных наблюдателей;
- необходимо четко определить мотивы отказа в аккредитации местных или международных наблюдателей, а также эффективные способы оспорить соответствующее решение;
- следует расширить права наблюдателей, обеспечив им беспрепятственный доступ ко всем избирательным материалам (за исключением избирательных бюллетеней и незавершенных документов).

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И СПОСОБЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Рекомендации:

- пересмотреть систему оспаривания итогов выборов, установив обязательную подачу жалобы в вышестоящий избирательный орган (четко определив сроки рассмотрения исков и возможные решения) или непосредственно в суд;
- ввести в законодательство дополнительные положения, касающиеся подачи жалоб на действия вещательных организаций (местных, региональных, государственных) и печатных средств массовой информации;
- включить положения о приостановлении вступления в должность Главы Гагаузии или депутатов Народного Собрания до окончательного решения споров, связанных с результатами выборов;
- пересмотреть систему оспаривания судебных решений: обеспечить рассмотрение дел по существу и кассации на уровне региональных судов, без вмешательства Высшей Судебной Палаты или других инстанций государственного уровня.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.

Рекомендации:

- необходимо включить в законодательство четкие положения о санкциях, которые могут быть применены избирательными органами (предупреждение), и об основаниях отмены регистрации (окончательным решением суда);
- следует включить в статьи, регулирующие уголовную и административную ответственность, установленные национальным законодательством составы преступлений и административных правонарушений или сделать ссылки на Уголовный и Административный кодекс, без конкретизации нарушений.