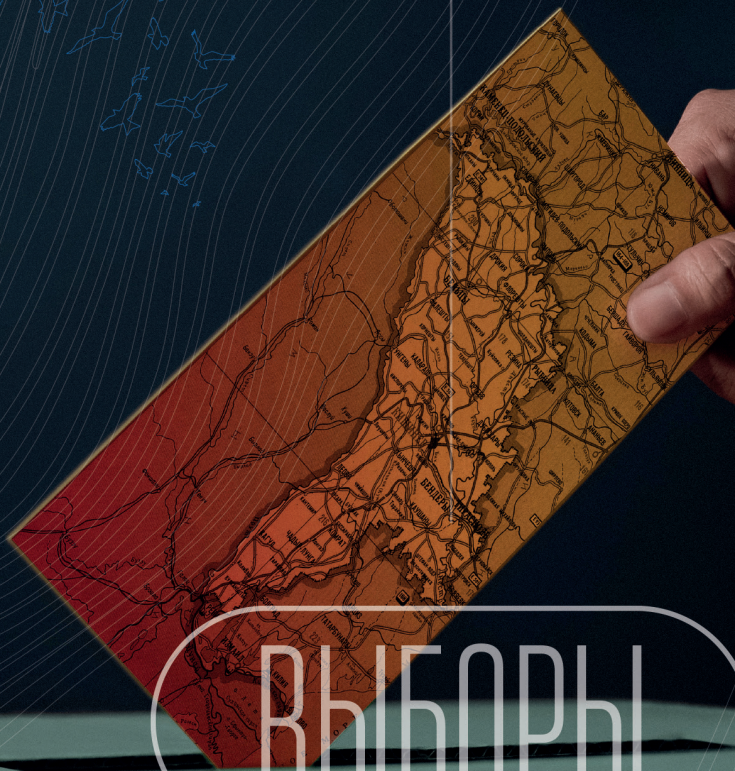
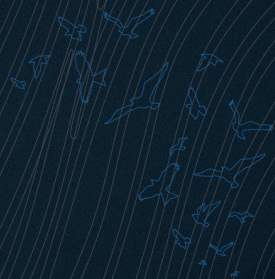




ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАВДА
для проєвропейської інтеграції України

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG
Ukraine



ВЫБОРЫ

Избирательное право в
странах с оккупированными
территориями и внутренними
переселенцами – опыт
Молдовы и Грузии для
Украины

С УЧАСТИЕМ
НЕПОДКОНТРОЛЬНЫХ
ТЕРРИТОРИЙ

Аналитическое исследование об избирательном праве для переселенцев и жителей неподконтрольных территорий с учетом опыта Молдовы и Грузии подготовлено Общественной организацией «Европейская правда»

АВТОРЫ ИССЛЕДОВАНИЯ:

Наталья Ищенко (Гумба) – независимый аналитик,

Юрий Панченко – редактор «Европейской правды»,

Сергей Сидоренко – редактор «Европейской правды»

Проведение исследования и подготовка данной публикации осуществлены при поддержке Харьковского офиса **Фонда Конрада Аденауэра** в Украине.

Ответственность за информацию, приводимую в публикации, несут авторы.

СОДЕРЖАНИЕ

03
РЕЗЮМЕ

07
МОЛДОВА

29
ГРУЗИЯ

41
ВЫВОДЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

011



011

РЕЗЮМЕ

Обеспечение участия жителей оккупированных территорий в общенациональном избирательном процессе, демократичность и законность выборов при участии избирателей с неподконтрольных территорий, на которых были бы соблюдены базовые условия честного и свободного голосования в условиях нерешенного конфликта, требуют от Украины разработки особых процедур и правил.

Анализ всего спектра практики Молдовы и Грузии по организации избирательного процесса для граждан, имеющих право голоса, но живущих на территориях, неподконтрольных конституционной власти, выявил как ряд работающих решений, так и существование большого перечня проблемных моментов и практик.

Ключевые особенности организации выборов для жителей оккупированных территорий:

- Молдова и Грузия **не организуют и не проводят голосование непосредственно на оккупированных территориях**. Также Кишинев и Тбилиси не проводят выборы в органы местной власти на неподконтрольных территориях и не признают действующие там органы де-факто власти.

Таким образом, опыт этих двух стран Украина не может использовать в качестве образца для организации выборов на оккупированной территории **до ее реинтеграции**, однако накопленные ими за несколько десятилетий опыт и практические решения могут быть использованы в дискуссии о возможности проведения местных выборов на оккупированной части Донбасса.

- Организация голосования жителей оккупированных территорий **обеспечивается** в Молдове и Грузии **только на подконтрольной территории**. В Молдове со временем пришли к решению выделять отдельные избирательные участки для жителей Приднестровья.

● **Весь процесс голосования жителей оккупированных территорий** в Молдове сейчас **регулируется специальными нормами** избирательного законодательства, подзаконными актами и решениями органов власти всех уровней. Эти подходы могли бы быть изучены с точки зрения возможности имплементации в Украине.

● На оккупированной территории невозможно провести полноценную избирательную кампанию во время общенациональных выборов в центральные органы власти.

Украинские партии и политики, как известно, также не могут без ограничений вести кампанию ни в Крыму (контроль над которым Россия не скрывает), ни в ОРДЛО, причиной чего часто называют то, что на Донбассе продолжается горячая фаза конфликта. Однако, как показывает опыт Молдовы и Грузии, даже в случае замороженного конфликта и отсутствия боевых действий десятки лет полномасштабная избирательная кампания на неподконтрольных конституционной власти территориях остается невозможной.

Даже в Приднестровье, где нет вооруженного противостояния 28 лет и регион в определенной степени интегрирован в Молдову в экономическом плане и в части межличностных контактов, молдавские кандидаты и партии все так же не могут вести не только полноценную, но даже минимально достаточную избирательную кампанию.

● **На оккупированных территориях отсутствуют свобода слова, политический плюрализм, однако имеет место односторонняя пропаганда.** Такая ситуация, дополненная невозможностью реальной конкуренции, очевидно, нарушает права избирателей на оккупированных территориях и ставит под сомнение демократичность избирательного процесса даже при проведении голосования за пределами неподконтрольных территорий.

Ни Молдова, ни Грузия на сегодня не решили данную проблему. Однако молдавские политики и эксперты постоянно заявляют о ее существовании, хотя и подчеркивают, что это не является основанием лишать граждан с неподконтрольных территорий избирательного права.

- Невозможность контроля за соблюдением норм закона в ходе избирательного процесса на оккупированных территориях со стороны конституционных властей страны **может привести к безнаказанному распространению практики «торговли голосами» избирателей из этих регионов.**

По данным СМИ и международных наблюдателей, такая ситуация имела наиболее массовый характер на парламентских выборах в Молдове в 2019 году.

Предупредить подобные махинации на неподконтрольной территории, очевидно, центральная власть не может. В связи с этим легитимность всего избирательного процесса в подобных регионах оказывается под вопросом. Для Украины эта проблема является чрезвычайно актуальной и требует решения, иначе избиратели на оккупированных территориях могут быть втянуты в схемы «скупки голосов».

В целом опыт Молдовы и Грузии по обеспечению реализации права голоса для избирателей, живущих на неподконтрольных территориях, говорит о неполном соблюдении избирательных прав граждан, что обусловлено неспособностью обеспечить проведение кампании и голосования в соответствии с принципами демократических выборов.

На сегодня международные институты не предлагают готового решения проблемы обеспечения свободных и демократических выборов на оккупированных территориях. Вероятно, трем странам – Молдове, Грузии, Украине – придется искать однотипное решение, соответствующее стандартам демократии и свободы выбора.

Для полноценного обеспечения реализации прав своих граждан, имеющих право голоса и живущих в Крыму и в ОРДЛО, и проведения демократических выборов Украине необходимо учесть все проблемные моменты и сложности. В противном случае демократичность и легитимность всего избирательного процесса может быть поставлена под угрозу.



Примечание. Карта 1990-х годов

МОЛДОВА

Выборы, проводимые де-факто властями Приднестровья, официальным Кишиневом не признаются. Голосования на оккупированных территориях Республика Молдова (далее упоминается также как РМ) не организует.

Граждане Республики Молдова – жители неподконтрольной территории, Приднестровья – имеют право и возможность принимать участие в общенациональных выборах в РМ.

«Мы как государство дали им гражданство – поэтому мы должны обеспечить им возможность принять участие в выборах», – [объясняет Ион Манолеску](#), исполнительный директор ассоциации Promo-LEX, которая осуществляет наблюдение за выборами, а также занимается вопросами Приднестровья ¹.

Однако проголосовать приднестровцы могут только на подконтрольной властям Молдовы территории.

Одно из отличий Приднестровского конфликта от Украины и Грузии – то, что ни во время его горячей фазы в начале 1990-х, ни после того не было массового переселения жителей региона на подконтрольную часть Молдовы, поэтому там речь идет прежде всего об организации голосования граждан Молдовы, фактически проживающих в непризнанной «Приднестровской Молдавской Республике», а не временно перемещенных лиц. Однако фактически эти нормы определяют также правила голосования для переселенцев, поскольку в Молдове все же есть немало людей, которые учатся, работают или временно проживают на территории, неподконтрольной конституционным властям, сохраняя при этом регистрацию по приднестровскому адресу.

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Хотя граждане Молдовы, живущие на неподконтрольной территории, в Приднестровье, всегда имели право голосовать на молдавских выборах, до недавнего времени они не проявляли активности в реализации этого права. Власти в Тирасполе не содействовали живущим на их территории молдавским избирателям и в свое время даже препятствовали их волеизъявлению.

Однако в последние годы ситуация изменилась, рассказывает исследование [издания NewsMaker \(Молдова\)](#) и [«Европейской правды»](#)².

Резкое повышение активности избирателей из Приднестровья было впервые зафиксировано на президентских выборах в 2016 году. В Молдове в тот год проходили выборы президента, в финал вышли Майя Санду и Игорь Додон, который на них победил.

Во втором туре выборов-2016 явка приднестровских избирателей оказалась выше, чем когда-либо ранее – на участки пришли **16,7 тыс.** человек. (Для сравнения, в первом туре проголосовали **6,9 тыс.** человек, на парламентских выборах 2014 года – **9,3 тыс.**, в предыдущие годы – еще меньше.)

Именно тогда в СМИ стали появляться первые сообщения о том, что жителей Приднестровья организованно доставляли на участки. После объявления результатов второго тура были даже протесты в Кишиневе: митингующие требовали провести заново второй тур выборов, ссылаясь на то, что жителей Приднестровья привозили голосовать за Игоря Додона. Однако голоса приднестровцев тогда не стали решающими – Додон победил Санду с перевесом почти в **67,5 тыс.** голосов, и ситуация успокоилась.

На парламентских выборах 2019 года голосование жителей Приднестровья было еще более активным. Тогда прошли первые в истории Молдовы выборы по смешанной системе, когда половину депутатов избирают по спискам, а половину – по одномандатным округам, и для избирателей Приднестровья впервые выделили два округа. Количество приднестровцев, приехавших в 2019 году голосовать в Молдову, выросло более чем

вдвое даже в сравнении с рекордным 2016-м. В выборах приняли участие около **37 тыс.** избирателей из Приднестровья, что составило **2,6%** от общего числа проголосовавших.

Также тогда для приднестровцев впервые открыли отдельные участки для голосования на подконтрольной Кишиневу территории. Таких участков было 47. На предыдущих выборах у избирателей Приднестровья была возможность голосовать на обычных избирательных участках, где их вносили в дополнительные списки, однако при большой явке таких избирателей это создавало проблемы в ряде населенных пунктов близ админграницы неподконтрольного региона, где количество приднестровских избирателей в разы превышало число местных жителей.

Выборы 2019 года на приднестровских участках запомнились также беспрецедентным для Молдовы подвозом избирателей. *«Целый день между Приднестровьем и Молдовой курсировали десятки, если не сотни микроавтобусов и автобусов, привозивших людей из Приднестровья к избирательным участкам на территории, подконтрольной Кишиневу, а после того, как те проголосовали, – отвозивших назад»*, – отмечает [исследование NewsMaker](#). Звучали обвинения в подкупе избирателей.



Фото: EAST NEWS

Члены избирательной комиссии готовят участок к голосованию в первом туре выборов президента Молдовы. 31 октября 2020 г.

Эти данные подтверждает и совместное [заявление](#) нескольких международных миссий по наблюдению за выборами в Республике Молдова – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, Европарламента, ПА ОБСЕ и ПАСЕ. **«Была замечена крупномасштабная перевозка избирателей из Приднестровья, и полиция начала расследование того, платили ли кому-либо из них для того, чтобы они голосовали»**, – констатировали наблюдатели в заявлении от 24 февраля 2019 года³. О каком-либо итоге данного расследования неизвестно.

Примечательно, что по партийным спискам большинство проголосовавших приднестровцев на тех выборах поддержали социалистов, однако по мажоритарным округам они выбрали малоизвестных на тот момент «независимых кандидатов», которые на самом деле были близки к правящей тогда Демократической партии. *(Бывший лидер Демпартии, олигарх Влад Плахотнюк покинул страну в 2019 году после утраты власти. Против него в Молдове выдвинуты обвинения в финансовых махинациях и отмывании средств.)*

Считается, что команда Плахотнюка сумела договориться с руководством Приднестровья – так как без таких договоренностей массовое голосование жителей неподконтрольного региона было бы невозможным.



2

ОСОБЕННОСТИ ГОЛОСОВАНИЯ БЕЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Несмотря на то, что формально жители Приднестровья с молдавским гражданством имели и имеют право голосовать на выборах в Молдове, **полноценной избирательной кампании в регионе молдавские политики никогда не проводили**, в том числе ее не было и в 2019 году, когда два «независимых кандидата» получили уверенное большинство голосов.

Не было возможности для агитации и на президентских выборах-2020, на что обращали внимание как эксперты и журналисты, так и участники избирательного процесса. На первой пресс-конференции в качестве избранного президента Молдовы об этой проблеме заявляла Майя Санду. *«Меня впечатлило, что люди приехали участвовать в выборах, хотя мы не можем ездить туда и агитировать»*, – [заявила](#) Санду⁴.

Ион Маноле, исполнительный директор Promo-LEX, описывая в [интервью «Европейской правде»](#) проблемы информационной картины региона, не только ставит под сомнение осознанный выбор жителей Приднестровья во время выборов в Молдове из-за их, вероятно, недостаточной информированности о кандидатах, но и отмечает, что мотив голосования у многих приднестровцев «совершенно другой», чем у жителей подконтрольных правительству регионов Молдовы⁵.

«В Приднестровье и медиа, и де-факто власть позиционируют Молдову как «другую страну»... (Поэтому часть избирателей) идут на выборы не потому, что это их страна, не для того, чтобы люди в Молдове жили лучше, чтобы здесь развивалась экономика, демократия или права человека, – а потому, что хотят избрать такого президента Молдовы, который будет дружить с Россией и подчиняться России», – отметил Маноле.



Эксперт, впрочем, подчеркивает: в Приднестровье есть и те, кто голосует с добросовестной мотивацией гражданина Молдовы. Это подтверждают и результаты голосования, которое в регионе – не единогласное. Так, во втором туре президентских выборов 2020 года около **86%** избирателей из Приднестровья проголосовали за пророссийского Игоря Додона, но **14%** – достаточно высокий показатель – поддержали Майю Санду.

03

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ВЫБОРОВ

Законодательство РМ на сегодня определяет специальный порядок голосования жителей левобережья Днестра, а подзаконные акты регламентируют процесс волеизъявления. [Кодекс о выборах Республики Молдова](#) содержит специальные нормы, посвященные организации выборов для жителей неподконтрольной территории⁶.

Так, **статья 32** определяет «особенности образования и функционирования избирательных участков» и «участковых избирательных бюро» «в случае парламентских, президентских выборов и республиканских референдумов для избирателей населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)».

Ключевые положения статьи:

- Центральная избирательная комиссия открывает избирательные участки для жителей Приднестровья на территории Республики Молдова, находящейся под конституционной юрисдикцией центральных органов власти, не позднее чем за 35 дней до дня выборов.
- При образовании участков ЦИК учитывает предложения Бюро политик по реинтеграции [*миссией Бюро является реализация приоритетов политики правительства в сфере реинтеграции страны, обеспечение координации работы центральных органов государственной администрации и проведение переговорного процесса по приднестровскому урегулированию*]⁷.

В свою очередь Бюро принимает во внимание административно-территориальное устройство (*прим.: закон не уточняет, как именно*), специфику путей доступа и коммуникаций.

- Для жителей населенных пунктов Приднестровья должны быть открыты **отдельные участки**.
- Членов участковых избирательных бюро назначает орган местной власти **по месту открытия избирательного участка**.
- Особенности образования и функционирования участковых избирательных бюро (*аналог участковых комиссий в законодательстве Украины*) для избирателей Приднестровья регулируются Центральной избирательной комиссией.
- Законодатель лишен возможности заблокировать голосование с помощью бюджетных рычагов. Если бюджет, принятый парламентом, не содержит средств на открытие участковых бюро для жителей Приднестровья, правительство обязано профинансировать их из резервного фонда.

В **статье 81**, регламентирующей создание и работу избирательных участков и участковых избирательных бюро, указывается, что

- для избирательных участков, предназначенных для голосования жителей Приднестровья, **Центральная избирательная комиссия образует в Кишиневе отдельный избирательный совет** (*аналог окружной избирательной комиссии в украинском законодательстве*).

В **статье 92** («Голосование») сказано, что

- до восстановления конституционного контроля над населенными пунктами Приднестровья избиратели, зарегистрированные в этом регионе и включенные в Государственный регистр, могут реализовать свое избирательное право на **любом избирательном участке**, открытом для жителей Приднестровья.

04

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ ЦИК ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ ЖИТЕЛЕЙ НЕПОДКОНТРОЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Помимо рамочных норм закона о выборах, в Республике Молдова организация и проведение голосования для жителей неподконтрольной территории регламентируется и подзаконными актами, в том числе актами Центральной избирательной комиссии (ЦИК), которые действуют только на текущую кампанию. Для конкретики рассмотрим, какие решения принимал ЦИК при организации президентских выборов в ноябре 2020 года (первый тур – 1 ноября, второй тур – 15 ноября).

Еще 19 февраля 2020 года, когда до выборов оставалось более восьми месяцев, а их точная дата не была определена парламентом, ЦИК провел совещание с представителями Бюро политик по реинтеграции из состава Государственной канцелярии, Генерального инспектората полиции, а также делегации Республики Молдова в Объединенной контрольной комиссии (ОКК, *трёхсторонний орган с участием представителей Молдовы, Приднестровья и России, действующий в демилитаризованной зоне*)⁸. В ходе совещания собеседники пришли к договоренности о создании межведомственной рабочей группы, которая впоследствии выработывала решения по большинству текущих вопросов, касающихся организации выборов.

В группу вошли 11 членов: шесть от Центральной избирательной комиссии, два представителя от делегации Республики Молдова в ОКК, два представителя от Бюро политик по реинтеграции из состава Государственной канцелярии и один представитель Генерального инспектората полиции.

25 июня Центральная избирательная комиссия представила Бюро политик по реинтеграции и главам семи районов РМ, располагающих путями сообщения с неподконтрольным правительству левым берегом Днестра (Флорешть, Резина, Криулень, Дубэсарь, Анений Ной, Кэушень, Штефан Водэ), предварительный перечень избирательных участков для голосования жителей Приднестровья. 30 июля предварительный перечень с указанием мест размещения избирательных участков был разослан примарам населенных пунктов, в которых Центральная избирательная комиссия планировала открыть такие избирательные участки.

Отметим, что в отдельных случаях местные власти выступили против открытия участков для приднестровцев, однако центральная власть добилась, чтобы решение ЦИК было выполнено. Детальнее об этом – далее, в блоке «КОНФЛИКТЫ».

Следует также заметить, что в Молдове ЦИК может давать поручения органам исполнительной власти. Так, 25 августа 2020 года Центральная избирательная комиссия Молдовы приняла [постановление](#) «О дополнительных обязанностях некоторых органов центрального и местного публичного управления, некоторых учреждений по обеспечению проведения в надлежащих условиях выборов Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года»⁹, которым дала поручения целому ряду органов центральной власти и местного самоуправления, в том числе Бюро политик по реинтеграции, Делегации РМ в ОКК и местным органам власти в Зоне безопасности вдоль админграницы с Приднестровьем, «принять все возможные меры» для содействия, в частности:

- информационной кампании по продвижению предварительной регистрации граждан Республики Молдовы из Приднестровья с правом голоса;
- информированию избирателей из Приднестровья (в том числе о времени и месте голосования);
- разрешению потенциальных проблем, которые могут возникнуть в день выборов (например, ограничение доступа к избирательным участкам).

В ряде случаев такое содействие было скорее декларативным. Это касается, в частности, информационных кампаний (детальнее – в блоке «СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА НЕПОДКОНТРОЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ»). Однако в некоторых случаях выполнение другими органами власти поручений ЦИК имело решающее значение – в частности, для обеспечения доступа жителей Приднестровья к местам голосования.

26 сентября 2020 года [ЦИК своим решением](#) создал **42 участка** для избирателей населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья), муниципия Бендер и некоторых населенных пунктов района Кэушень¹⁰.

По одному такому участку открылось в двух крупнейших городах Молдовы, Кишиневе и Бельцах. Эти участки предназначены для тех, кто лишь формально прописан в Приднестровье, а живет в подконтрольной правительству части Молдовы. Оставшиеся 40 расположены в населенных пунктах вдоль админграницы и предназначены прежде всего для тех приднестровцев, кто выехал на подконтрольную конституционным властям территорию специально для участия в выборах.



Фото: Сергей Ганон /AFP/East News
Очередь людей, направляющихся на выборы, на приднестровском «пограничном контроле» на админгранице региона. 15 ноября 2020 г.

Список участков для голосования граждан Республики Молдова из Приднестровья, имеющих права голоса

(сохранена стилистика оригинала):

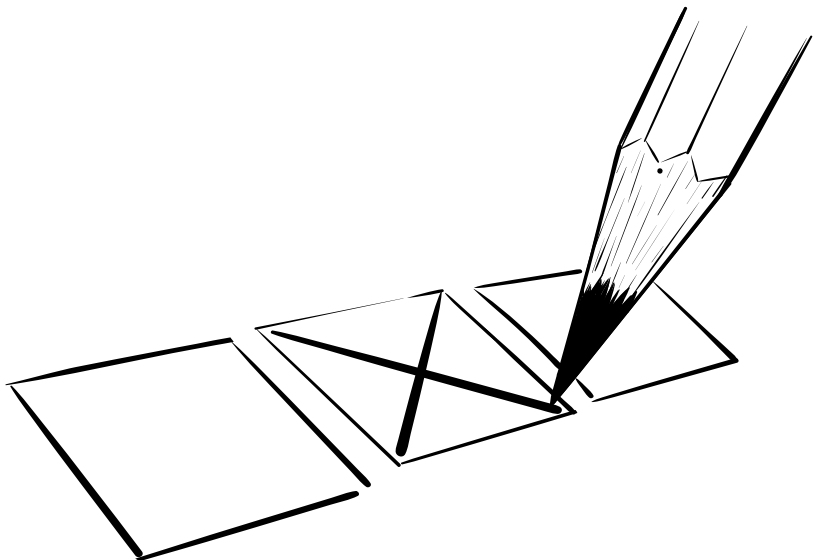
Название населенного пункта	Количество избирательных участков
Муниципий Кишинэу [Кишинев]	1
Муниципий Бэлць [Бельцы]	1
Город Анений Ной района Анений Ной	1
Коммуна Калфа района Анений Ной	2
Село Гура Быкулуй района Анений Ной	2
Село Хырбовэц района Анений Ной	1
Село Варница района Анений Ной	4
Город Кэушень района Кэушень	2
Село Киркэешть района Кэушень	2
Село Копанка района Кэушень	2
Коммуна Фырлэденъ района Кэушень	1
Село Хаджимус района Кэушень	2
Город Криулень района Криулень	2
Коммуна Кочиерь района Дубэсарь	2
Коммуна Кошница района Дубэсарь	2
Село Дороцкая района Дубэсарь	2
Коммуна Моловата Ноуэ района Дубэсарь	1
Село Устия района Дубэсарь	1
Село Сэнэтэука района Флорешть	4
Город Резина района Резина	4
Город Штефан Водэ района Штефан Водэ	2
Коммуна Рэскэець района Штефан Водэ	1
Всего	42

Все представленные в списке населенные пункты находятся на территории, контролируемой Кишиневом.

Как и предусматривает Кодекс о выборах РМ (см. блок «ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ВЫБОРОВ» выше), для координации и надзора за работой 42 «приднестровских» участковых избирательных бюро в Кишиневе был создан специальный Окружной избирательный совет.

Помимо этого, ЦИК призвал национальных и международных наблюдателей, а также Объединенную контрольную комиссию проследить за мирным проведением избирательного процесса на избирательных участках для Приднестровья.

Таким образом, по итогам длительной и скрупулезно пройденной процедуры **для избирателей из Приднестровья на выборах президента Молдовы в ноябре 2020 года было открыто 42 избирательных участка в 22 населенных пунктах Зоны безопасности, в Кишиневе и Бельцах, а органы власти Республики Молдова получили поручения и обязались обеспечить беспрепятственный доступ приднестровцев с молдавским гражданством, имеющих право голоса, к местам голосования.**





СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА НЕПОДКОНТРОЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

В обществе и политических кругах Молдовы нет единогласной поддержки прописанного в законодательстве подхода.

В частности, в 2020 году создание 42 участков для жителей приднестровского региона пытались оспорить в судебном порядке. Лидер одной из ключевых оппозиционных партий «Платформа Достоинство и правда», кандидат на должность президента РМ Андрей Нэстасе обращался в суд с иском против соответствующего решения ЦИК. По его мнению, количество участков для жителей Приднестровья должно было быть сокращено. Однако суд признал заявление Нэстасе необоснованным, [отмечает отчет](#) миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за президентскими выборами¹¹.

Стоит отметить, что официальное количество избирателей, проживающих в Приднестровье, может быть неточным.

Система регистрации избирателей в Республике Молдова основана на информации, взятой из Государственного реестра населения. Принимать участие в голосовании имеют право граждане, достигшие на день голосования 18 лет и старше, если они не лишены избирательных прав по решению суда. Централизованный Государственный реестр избирателей (ГРИ) поддерживается и обновляется ЦИК.

На 8 октября ГРИ включал **3 287 140** избирателей, в том числе **256 203** избирателей, проживающих в населенных пунктах Приднестровья, говорится в [промежуточном докладе](#) миссии БДИПЧ ОБСЕ¹². Это примерно **на 26 000 больше, чем на парламентских выборах 2019 года**. Однако это не означает роста населения региона.

Согласно данным ЦИК Молдовы, рост номинального числа избирателей вызван **как продолжающейся паспортизацией жителей Приднестровья, так и ограниченной информацией об умерших избирателях на этой территории**. Ряд собеседников наблюдательной миссии БДИПЧ ОБСЕ указали на проблему административной сложности получения документов для удаления из списка умерших избирателей, проживающих в Приднестровье.

Кодекс о выборах предполагает, что для определения населенных пунктов и количества избирательных участков для жителей Приднестровья должны учитываться количество избирателей, проголосовавших на предыдущих выборах, количество избирателей, которые предварительно зарегистрировались для участия в выборах, а также количество избирателей из Приднестровья в Государственном реестре избирателей. Однако наибольшее значение на нынешних выборах придавалось последнему критерию, утверждают в ЦИК.

Это было связано прежде всего с тем, что предусмотренная законом идея о предварительной регистрации избирателей неподконтрольной территории, которые намерены голосовать, не сработала.

Избиратели из Приднестровья имели возможность проявить свой интерес к участию в выборах, заранее зарегистрировавшись онлайн, для чего работало несколько специальных сервисов, открытых на сайтах государственных структур, а также специальный сайт на сервере ЦИК <https://inregistrare.cec.md/>. Эти же сервисы для регистрации работали и для представителей диаспоры.

Предполагалось, что предварительная регистрация позволит точнее определить места, где следует открывать спецучастки как для жителей Приднестровья, так и для избирателей, выехавших за рубеж. Однако только **161** избиратель из Приднестровья воспользовался этой возможностью, в то время как среди представителей диаспоры зарегистрировалось почти **60 тыс.** человек.

Важным фактором в условиях пандемии 2020 года стало то, что в период проведения предварительной регистрации избирателей де-факто власти Приднестровья практически полностью закрыли въезд и выезд из региона, обосновав это решение пандемией COVID-19. С начала лета 2020 года пересечение админграницы было возможным лишь на основании индивидуального спецразрешения. Несмотря на это, конституционная власть Молдовы вела подготовку к голосованию, рассчитывая на то, что Тирасполь сделает исключение для выборов.

Именно это и произошло: ровно за месяц до первого тура выборов де-факто власть Приднестровья приняла решение о том, что местные жители, у которых есть молдавские документы, смогут свободно выехать за пределы региона, чтобы проголосовать на участках, которые откроют для них на правом берегу¹³. При этом де-факто власти Приднестровья уведомили, что условием для обратного въезда без карантинных ограничений является штамп о голосовании, который согласно молдавскому законодательству проставляется в идентификационные документы избирателя при получении бюллетеня.



Фото: Сергей Сидоренко, «Европейская правда»
Очередь избирателей к участку в Варнице, созданному специально для голосования жителей Приднестровья. 15 ноября 2020 г.

НАРУШЕНИЯ НА ВЫБОРАХ

Опыт Молдовы доказывает, что нарушения, типичные для постсоветских стран, в случае голосования жителей неподконтрольных территорий могут быть более массовыми.

БДИПЧ ОБСЕ в отчете [предварительной оценочной миссии](#), посетившей Молдову 17-21 августа 2020 года, отмечало, что на встречах *«ряд партий выразили озабоченность ограничениями на предвыборную кампанию в Приднестровье и предполагаемым подкупом избирателей и организацией проезда избирателей, проживающих в регионе, в пользу определенного кандидата»*¹⁴.

Авторитетные молдавские СМИ [писали об обеспокоенности](#) команды оппозиционного кандидата от проевропейской партии «Действие и солидарность» Майи Санду в связи с вероятностью повторения ситуации прошлых лет, когда массово привозили избирателей с левого берега Днестра на участки, открытые для них в Зоне безопасности, где те голосовали за определенного кандидата – традиционно за более пророссийского¹⁵. На выборах ноября 2020 года таким кандидатом был главный оппонент Санду, один из фаворитов избирательной гонки, действующий президент Молдовы Игорь Додон.

По требованию представителя оппозиционного кандидата Майи Санду Центральная избирательная комиссия Молдовы заранее приняла решения, направленные на предупреждение возможных нарушений – в частности, организованного подвоза избирателей. Так, за 11 дней до первого тура [ЦИК запретил](#) организацию доставки избирателей на участки в день президентских выборов транспортом с числом пассажирских мест больше восьми¹⁶.

А накануне выборов в ЦИК [конкретизировали](#) свое решение, сообщив, что в день голосования с 7:00 до 21:00, то есть в период, когда открыты избирательные участки, по всей территории страны вообще запрещено движение транспортных средств с количеством мест больше восьми, за исключением рейсовых автобусов.

В ЦИК заверили, что МВД готово штрафовать нарушителей этого запрета, а также будет сообщать о каждом случае в Центральную избирательную комиссию¹⁷.

«Во избежание подвоза избирателей к избирательным участкам в день выборов разрешается передвижение по территории страны только транспорта, вместимость которого не превышает восьми человек, и автотранспорта, осуществляющего регулярные рейсы. Запрещается организовать подвоз избирателей к избирательному участку. Запрещается перевозить избирателей на избирательные участки на автобусах и автомобилях», – говорится в разъяснении ЦИК.

Впрочем, наблюдатели утверждают, что полностью устранить организованный подвоз не удалось. В день выборов звучали заявления о том, что из Приднестровья избирателей организовано возили легковыми автомобилями, которые формально не подпадали под запрет. Миссия Promo-LEX по наблюдению за выборами, описывая нарушения во время второго тура выборов 15 ноября 2020 года, [в своем докладе](#) сообщила о 21 случае, «которые можно интерпретировать как организованную перевозку избирателей» из Приднестровского региона¹⁸. По данным наблюдателей, как минимум были задействованы 81 автомобиль, два микроавтобуса, три автобуса.

Также по итогам второго тура наблюдатели Promo-LEX сообщают о 22 «случаях или слухах» о предоставлении вознаграждения избирателям, в основном голосовавшим на участках для приднестровского региона. Наблюдатели Promo-LEX зафиксировали 20 сообщений о предоставлении материального или денежного вознаграждения избирателям и два сообщения о денежном вознаграждении водителям автотранспортных средств, перевозившим избирателей. Стоит отметить, что в отчете Promo-LEX не уточняется, насколько твердые доказательства нарушений есть в их распоряжении; отчет включает как обвинения оппонентов в СМИ, так и случаи, зафиксированные непосредственно наблюдателями.

Политики и СМИ также приводили доводы о практике подкупа избирателей, публикуя видео. Однако эти сообщения не были массовыми, а их достоверность не была доказана.

КОНФЛИКТЫ

Еще на этапе организации избирательных участков местные советы нескольких населенных пунктов Молдовы приняли решение отказаться открывать участки для голосования жителей Приднестровья. Свой отказ они обосновывали эпидемическими мотивами: в Приднестровье, как считается, масштабы эпидемии COVID-19 значительно больше, чем на подконтрольной правительству территории.

На этом основании как минимум 5 населенных пунктов Молдовы, расположенных возле городов Приднестровья, в том числе село Гура Быкулуй (ближайшее для части жителей Тирасполя), село Хаджимус (рядом с городом Бендеры), а также город Резина (рядом с городом Рыбница) объявили, что выступают против выборов на своей территории¹⁹.

Однако эти решения местных советов были оспорены как незаконные, и в итоге все 42 «приднестровских» участка были открыты по запланированным адресам.

Еще одной проблемой – которая, впрочем, разрешилась во втором туре, – стало препятствие доступу приднестровских избирателей к избирательным участкам со стороны активистов, а также возникающие при этом конфликты.

Только в первом туре правоохранительные органы зафиксировали 13 случаев блокирования проезда к избирательным участкам, при этом наибольшие проблемы возникли на дороге, которой воспользовались больше всего избирателей – между Бендерами и Варницею²⁰. Наблюдатели Promo-LEX [по итогам первого тура](#) сообщили о не менее чем шести случаях воспрепятствования доступу избирателей из приднестровского региона на подконтрольную конституционным властям Республики Молдова территорию либо конфликтов, связанных с этими избирателями²¹.

[СМИ также информировали](#) о блокаде дорог в Варнице и Резине оппозиционными политиками из команды Санду и ветеранами Приднестровского конфликта²².

Однако во втором туре полиция уже была готова к такому повороту событий. На дороге из Бендер в Варницу, где в день первого тура обстановка была наиболее напряженной, при попытке митингующих вновь перекрыть дорогу полиция задействовала спецназ, который оттеснил протестующих и обеспечил свободный проезд²³.

После прибытия спецназа ситуация быстро успокоилась, обошлось без применения грубой физической силы и задержаний, а по итогам второго тура отчет Promo-LEX отметил снижение количества блокирований дорог до трех зафиксированных случаев²⁴. Но все же ряд экспертов считают произошедшие события «тревожным сигналом».

«В 1992 году у нас практически не было конфликта на уровне людей. Был спровоцированный конфликт между Россией и Молдовой, а люди стали жертвами. Но вражды между жителями левого и правого берегов изначально не было. А теперь конфликты все чаще возникают также между людьми. К примеру, блокада транспорта... показала, что конфликт между людьми становится реальностью», – заявил в интервью «Европейской правде» Ион Маноле, исполнительный директор «Promo-LEX».



Фото: EAST NEWS

Спецназ полиции мешает ветеранам войны в Приднестровье блокировать дорогу, по которой жители Приднестровского региона едут на избирательный участок в селе Варница в подконтрольной правительству части Молдовы. 15 ноября 2020 г.

08

ИТОГИ ГОЛОСОВАНИЯ ЖИТЕЛЕЙ ПРИДНЕСТРОВЬЯ В 2020 ГОДУ

Если раньше голос левобережья существенно не влиял на расклад политических сил в Кишиневе, то последние несколько выборов – парламентские 2019 года, а теперь и президентские – заставили экспертов заговорить о «приднестровском факторе» влияния на политику страны.

На президентских выборах количество проголосовавших избирателей из Приднестровья было далеким от решающего, но вполне ощутимым. В целом **голоса приднестровцев составили 1,9% в общем числе проголосовавших во втором туре президентских выборов граждан Молдовы.**

«Похоже, жители Приднестровья, которых годами призывали участвовать в определении политики Кишинева, решили, что это время пришло», – констатировал редактор «Европейской правды» Сергей Сидоренко, описывая итоги выборов²⁵.

Результаты голосования на выборах президента Республики Молдова

I тур

01.11.2020

Общие результаты

Майя Санду

36,16%

(487 635)

1 348 707

Всего голосов

Игорь Додон

32,61%

(439 866)

Приднестровье²⁶

Майя Санду

13,34%

(1 904)

14 269

Всего голосов

Игорь Додон

74,25%

(10 595)

II тур

15.11.2020

Общие результаты**Майя Санду****57,72%**
(943 006)**1 633 621**
Всего голосов**Игорь Додон****42,28%**
(690 615)**Приднестровье ²⁷****Майя Санду****14,20%**
(4 413)**31 072**
Всего голосов**Игорь Додон****85,80%**
(26 659)

За счет дополнительной явки на приднестровских участках во втором туре прирост поддержки Санду составил **2 509** голосов, прирост голосов, отданных за Додона, – **16 064**.

Доля голосов из Приднестровья в общем числе проголосовавших за Санду составила 0,47%, за Додона – 3,86%.

Если бы разница голосов, набранных лидерами гонки, была минимальной, приднестровские избиратели могли бы сыграть решающую роль в выборах.



Фото: Сергей Сидоренко, «Европейская правда»

Голосование на участке для жителей Приднестровья, г. Криуляны, 15 ноября 2020 г.

033

033

ГРУЗИЯ

Парламентские выборы, прошедшие в Грузии в октябре-ноябре 2020 года, стали особенными.

Выборы проводились по новой избирательной системе: 120 депутатов парламента избирались по пропорциональной системе, 30 – по мажоритарной. Согласно действующему [законодательству](#)²⁸, на оккупированных территориях – в Абхазии и в Цхинвальском регионе / Южной Осетии мажоритарные округа не создаются.

Еще одно отличие – впервые за многие годы участие в них не смогли принять жители оккупированных территорий – ни Абхазии, ни Цхинвальского региона / Южной Осетии. Это было сделано вопреки воле Тбилиси «властью» самопровозглашенных государств, формально – в связи с пандемией COVID-19.

В предыдущие годы жители Абхазии и Южной Осетии, по крайней мере, те, кто сохранил грузинский паспорт, могли участвовать в грузинских выборах и делали это.

В свою очередь выборы, проводимые де-факто властями Сухуми и Цхинвали, официальным Тбилиси не признаются. Голосование на оккупированных территориях Грузия не организует, и в предыдущие годы там также никогда не открывались участки для голосования.

В то же время в Грузии – в отличие от Молдовы – куда более весомым фактором является участие в выборах временно перемещенных лиц – беженцев, после войны покинувших оккупированные регионы.



ВЫБОРЫ ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Законодательство Грузии в принципе не устанавливает особых правил голосования для жителей оккупированных территорий, в частности, не предусмотрено создание специальных избирательных участков для голосования жителей Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии.

В то же время граждане Грузии с правом голоса на оккупированных территориях есть, хотя их число незначительно.

Специфика ситуации с избирателями на оккупированных территориях в том, что вооруженные конфликты, вследствие которых Абхазия и Цхинвальский регион (Южная Осетия) де-факто стали жить отдельно от Грузии, начались в начале 1990-х, до принятия грузинского закона о гражданстве (31 марта 1993 года), то есть до институционализации гражданства Грузии. В Абхазии боевые действия продолжались с 14 августа 1992 г. по 27 сентября 1993 г., в Цхинвальском регионе / Южной Осетии первый вооруженный конфликт длился с 5 января 1991 г. до 24 июня 1992 г. Соответственно, жители этих регионов до начала вооруженного противостояния с центральным правительством Грузии не являлись обладателями грузинских паспортов и жили по старым советским документам. После завершения войны в Абхазии и первого вооруженного противостояния в Цхинвальском регионе / Южной Осетии люди фактически должны были получать новое гражданство взамен советского.

Практически все абхазы, осетины и другие представители негрузинского населения этих регионов решили не становиться гражданами Грузии, выбрав местные документы, удостоверяющие личность, и в дополнение, как правило, гражданство РФ. В результате большинство населения «республик» стало российскими, а не грузинскими гражданами – избирателями. Немногочисленные оставшиеся на этих территориях этнические грузины, напротив, преимущественно являются гражданами Грузии и, соответственно, сохраняют право на участие в выборах.

«Хотя риторика властей самопровозглашенных республик традиционно была критичной по отношению к участию в грузинских выборах тех, кого они считают своими гражданами, на практике они традиционно не препятствовали их голосованию», – отмечает бывший министр по вопросам примирения и гражданского равноправия Паата Закареишвили в комментарии авторам исследования.

По данным Центральной избирательной комиссии Грузии, в Едином списке избирателей к парламентским выборам 2020 года было зарегистрировано **3 526 023** избирателя²⁹.

Согласно сведениям из Сухуми за 2019 год, в Абхазии проживает **46 905** этнических грузин, из которых **30 268** – в Гальском районе (прилегает к территории, контролируемой властями Грузии)³⁰. Считается, что практически все они обладают также грузинским гражданством.

Точное количество грузин, проживающих в Цхинвальском регионе / Южной Осетии, неизвестно. Губернатор Ахалгорского района (назначенный властями Грузии) Нугзар Тиникашвили сообщил СМИ, что в этом районе (районе компактного проживания грузинского населения в Цхинвальском регионе / Южной Осетии) проживает около **1300** этнических грузин³¹.

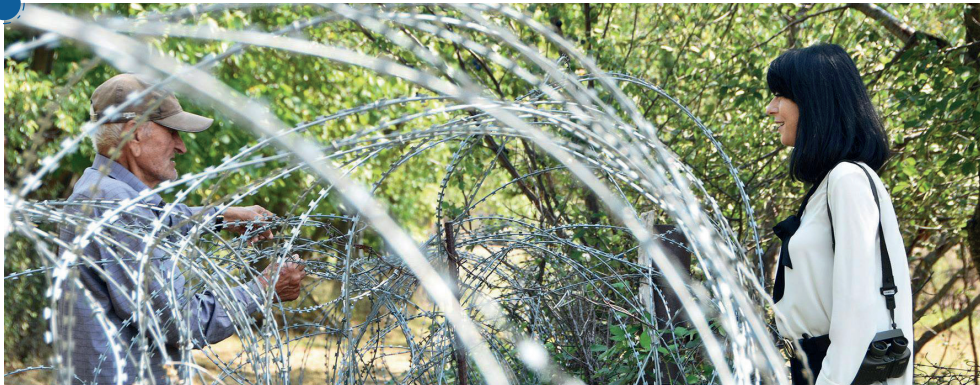


Фото: Министерство Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия
Министр Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия Тея Ахвеледiani беседует с жителем оккупированной части Цхинвальского региона. Сентябрь 2020 г.



ОСОБЕННОСТИ АГИТАЦИИ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ



Агитация на оккупированных территориях существенно затруднена.

В Цхинвальском регионе / Южной Осетии местная де-факто власть проводит политику «вытеснения» грузинского населения³².

В относительно более открытой Абхазии фактор грузинского меньшинства в Сухуми вызывает опасения из-за нежелания де-факто властей Сухуми давать предпосылки для достаточно массового возвращения беженцев, тем более если они являются активными участниками политической жизни Грузии.

Как результат, этнические грузины в Абхазии живут фактически на «птичьих правах», и их участие в политической жизни в Грузии воспринимается Сухуми как нелояльность, с возможными негативными последствиями³³.

Полноценной кампании – встреч кандидатов с избирателями, освещения в местных СМИ – ни в Абхазии, ни в Цхинвальском регионе / Южной Осетии не происходит.

На практике в Абхазии возможна только «неофициальная» агитационная работа, когда не кандидаты, а т.н. «координаторы» – политически активные граждане Грузии из числа жителей неподконтрольной территории, – якобы на общественных началах, не имея официальной должности в штабе или кампании поддерживаемой ими политической силы, обходят жителей оккупированной территории и убеждают их ехать на выборы и поддержать определенную партию или кандидата. При этом в действительности координаторы, как считают в Грузии, проводят эту деятельность на оплачиваемых началах. В частности, как утверждается, часто координаторы используют и разнообразные материальные стимулы для мотивации избирателей³⁴.



ОСОБЕННОСТИ ГОЛОСОВАНИЯ В 2020 ГОДУ

Часть жителей Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии с грузинскими паспортами на предыдущих выборах участвовали в голосовании на участках на подконтрольной центральному правительству Грузии территории. СМИ и очевидцы говорят об одно-двухдневных поездках на подконтрольную территорию специально на выборы.

Однако в 2020 году грузины, проживающие в Абхазии и Цхинвальском регионе / Южной Осетии, не смогли принять участие в парламентских выборах в Грузии.

В случае с Абхазией причиной стало закрытие де-факто властями региона пешеходного перехода админграницы на мосту через реку Ингури из-за пандемии COVID-19.

Пункты пропуска на линии разграничения с Грузией в Цхинвальском регионе / Южной Осетии также закрыты с начала 2020 года из-за эпидемии. В день выборов запрет на перемещение отменен не был. Однако один из КПП – «Раздахан», в районе компактного проживания грузин в Ахалгорском (Ленингорском) районе, – был закрыт еще в сентябре 2019 года как ответная мера на открытие грузинского блокпоста в том же регионе в конце августа прошлого года. В Цхинвали заявляют, что КПП «Раздахан» не будет открыт до тех пор, пока Грузия не уберет свой пункт пропуска.

По словам общественной активистки из Ахалгори (расположен на оккупированной территории) Тамары Меаракишвили, это первые выборы в постсоветской Грузии, в которых жители района не смогли принять участие. Она уверена, что первопричина блокады – закрытие пункта пропуска «Раздахан»³⁵.

СМИ и общественные организации поднимали проблему невозможности участия в выборах граждан Грузии из Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии.

В частности, Институт исследований демократии (DRI) призывал власти Грузии защитить избирательные права своих граждан. **«Тысячи избирателей не должны терять свои голоса»**, – заявлял директор общественной организации Уча Нануашвили журналистам. Он считал, что необходимо добиться, чтобы карантин, пусть даже временно, был отменен, и предлагал открыть для жителей Абхазии с грузинскими паспортами избирательный участок возле моста через Ингури³⁶.

Официальный Тбилиси не контактирует напрямую и не признает де-факто власти в Сухуми и Цхинвали. Однако от грузинских властей могли ожидать только большей настойчивости в постановке вопроса о негативных последствиях закрытых админграниц (не только с точки зрения выборов, но и в гуманитарной и других сферах) на международном уровне, при общении с международными партнерами и международными организациями. Но они этот вопрос не поднимали, и, соответственно, до выборов он так и не был решен.

Эксперты называют две возможные причины неактивности власти в решении вопроса об обеспечении голосования жителей неподконтрольных территорий.

- Считается, что грузины, которые живут на оккупированной территории, в первую очередь в Гальском районе, настроены оппозиционно к нынешним властям Грузии и являются сторонниками экс-президента Михеила Саакашвили³⁷. Это обстоятельство могло приниматься во внимание, когда официальный Тбилиси решил активно не бороться за обеспечение реализации избирательных прав своих граждан.
- Однако есть и другое возможное объяснение: электорат на оккупированных территориях – слишком малочисленный для того, чтобы правительство уделяло этому вопросу особое внимание.

Бывший министр по вопросам примирения и гражданского равноправия Паата Закареишвили утверждает, что реально голосующих на грузинских выборах жителей Абхазии очень мало. **«Стоит приехать на один этот пункт пропуска – это пешеходный мост через реку Ингури. В день выборов через него проходят 200, максимум 300 человек. Это не тот электорат, который способен всерьез повлиять на результаты выборов»,** – заявлял Закареишвили «Европейской правде»³⁸.



Фото: Вано Шламов /AFP/East News

Избиратель готовится отдать свой бюллетень на избирательном участке во время второго тура парламентских выборов в Грузии в Тбилиси, 21 ноября 2020 г.

ВЫБОРЫ ДЛЯ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

Участие в выборах временно перемещенных лиц из Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии не регламентируется каким-либо особым образом. Зарегистрированные на территории Грузии и имеющие грузинское гражданство ВПЛ голосуют точно так и на таких же участках, как и все другие граждане Грузии, проживающие в Грузии.

На сегодняшний день в Грузии находится около **267 тысяч** вынужденных переселенцев из неподконтрольных центральным властям Грузии регионов — Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии³⁹.

В целом это составляет более **7%** от всего населения страны (население Грузии без учета оккупированных территорий — **3,731 миллиона**). Однако некоторые грузинские эксперты и политики увеличивают эту цифру до **10%**, мотивируя это тем, что далеко не все переселенцы получили официальный статус⁴⁰.

При этом в Грузии нет партий, которые позиционируют себя как представители интересов переселенцев. Однако практически все политические силы в той или иной степени учитывают эту категорию избирателей в своих политических программах.

Ведущие политические силы — «Грузинская мечта» Бидзины Иванишвили и «Единое национальное движение» Михаила Саакашвили — провозглашают в своих программах внимание к нуждам ВПЛ и жителей оккупированных территорий, а также говорят о реинтеграции — исключительно мирным путем.

Нынешняя партия власти («Грузинская мечта») делает ставку на экономические аспекты работы с избирателями-ВПЛ. За последние восемь лет (время пребывания у власти «Грузинской мечты») в рамках различных программ жильем обеспечили **22 655** семей вынужденных переселенцев (на сегодняшний день в Грузии проживают около **89 тыс.** семей вынужденных переселенцев из Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии). В предвыборной программе «Грузинской мечты» – 2020⁴¹ также упоминаются проекты, реализованные для жителей неподконтрольных территорий и временно перемещенных лиц (для ВПЛ это в основном проекты, связанные с жильем).

Оппозиция во главе «Единым национальным движением» Саакашвили включила в свою программу большой раздел, посвященный улучшению положения и защите интересов ВПЛ⁴². Причем и тут ключевыми остаются вопросы жилья – как предоставления жилплощади в Грузии, так и прав собственности на недвижимое имущество переселенцев на оккупированных территориях.

Зависимость ВПЛ от социальной помощи часто делает их избирателями действующей власти. Так, если ранее они активнее голосовали за Саакашвили и его политическую силу, то сейчас – за правящую «Грузинскую мечту».

Существование такой закономерности признают в Грузии, но активных дискуссий о том, возможно ли и необходимо ли изменить эту ситуацию, не наблюдается.

ОРГАНЫ ВЛАСТИ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

Особенностью грузинской ситуации с политическим представительством переселенцев, является то, что в Тбилиси действуют органы власти в изгнании. Это временная администрация Югоосетинской автономной области и парламент и правительство Автономной Республики Абхазии. В отличие от Цхинвальского региона, который в советское время был Юго-Осетинской автономной областью, однако его статус автономии был Грузией отменен, за Абхазией Тбилиси по-прежнему признает статус автономной республики.

В соответствии с признанной Грузией Конституцией АР Абхазия, Верховный Совет Абхазии является высшим представительным органом, в функции которого входит принятие Конституции и законов Абхазии, утверждение бюджета, председателя правительства и состава правительства Абхазии, которые в настоящее время также функционируют в изгнании.

Как заявляет председатель Верховного Совета Автономной республики Абхазия Джемал Гамахария⁴³, действующий в изгнании Верховный Совет Абхазии и утвержденное им Правительство является единственной легитимной властью Автономной Республики.

Во время создания этого органа власти предполагалось, что существование легитимных парламента и правительства Автономной Республики Абхазия в Тбилиси подчеркнет нелегитимность де-факто властей Абхазии в Сухуми и обеспечит официальное представительство жителей автономии, также находящихся в статусе «изгнанных».

Однако проблема состоит в том, что работающий сейчас в грузинской столице абхазский парламент был избран еще до войны 1992-1993 годов⁴⁴. Очевидно, что почти за 30 лет ситуация изменилась, однако на практике это обстоятельство до сих пор не учтено.

Несоответствие представительства Абхазии нынешним реалиям стимулирует обсуждение новой модели, например – выборов беженцами нового органа, который будет представлять их интересы.

Впрочем, такая дискуссия сталкивается с аргументом, что новый орган не будет претендовать на роль легитимного представительства всего региона Абхазии, а значит, его не удастся в полной мере противопоставить органам де-факто власти в Сухуми.



Фото: : Шах Айвазов, AP/East News

Демонстранты с грузинскими и украинскими флагами, Тбилиси, март 2014 года

Фото: Ulf Mauder/DPA/East News

Пешеход и автомобили на переходе Чонгас, 24 июля 2019 г.

041

041

ВЫВОДЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ВО ВЛАСТИ ЖИТЕЛЕЙ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ



● В Молдове проблемы переселенцев из Приднестровья на подконтрольную территорию фактически нет, этого явления не было также во время горячей фазы конфликта.

В Грузии, где переселенцы составляют ориентировочно **7-10%** электората, нет партий, сфокусированных на их представительстве, вместо этого делается акцент на полной интеграции временно перемещенных лиц в общество, без отдельной представленности во власти. Как правило, интересы ВПЛ учитываются партиями-лидерами во время избирательной кампании, но всего лишь как одной из категорий электората.

Очевидно, что в случае затянувшегося процесса реинтеграции территорий – как это имеет место и в Грузии, и с высокой вероятностью может произойти в Украине – временно перемещенные лица по факту будут долговременно жить на новом месте и будут включены в политическую жизнь страны наравне с остальными гражданами, находящимися на подконтрольной территории.

● В Грузии существуют органы власти оккупированной территории в изгнании – это парламент и правительство Автономной Республики Абхазия. Теоретически их можно считать представительством переселенцев во власти. Однако, как свидетельствует грузинский опыт, в случае, если функциональность таких органов необходимо поддерживать долгое время, такая схема организации «удаленных» органов власти становится нежизнеспособной.

ВЫБОРЫ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ —

- Вопрос проведения выборов на оккупированных территориях, в том числе и в местные органы власти, не решен ни в Молдове, ни в Грузии, и возможность их проведения не рассматривается даже теоретически.

Кишинев контактирует с Тирасполем, однако выборы на территории Приднестровья не проводит и проводимые там выборы не признает. Даже пророссийские политические силы Молдовы не имеют своих представительств в Приднестровье. Ни одно из правительств не предлагало открыть избирательные участки на неподконтрольной территории – такие контакты с де-факто властью считаются недопустимыми.

Контакты Тбилиси с представителями Сухуми и особенно – с Цхинвали сведены к минимуму (практически происходят только в рамках встреч международной многосторонней переговорной группы – Женевских дискуссий). Грузинская власть не проводит выборы на территории Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии и проводимые там выборы органов де-факто власти не признает.

- Таким образом, Украина не может изучить и тем более применить опыт Молдовы и Грузии, так как конституционная власть этих стран выборы на неконтролируемой/оккупированной территории в условиях продолжающейся оккупации не проводит и не признает.

Однако заслуживает внимания категорическое неприятие такой идеи со стороны официальных Кишинева и Тбилиси.

- В то же время у Молдовы есть опыт проведения выборов по мажоритарным округам, открытым на подконтрольной территории, но для жителей Приднестровья. Однако его вряд ли можно считать однозначно позитивным и таким, который следует копировать: полноценной избирательной кампании на неподконтрольной территории не было, одновременно звучали обвинения в подкупе этих избирателей.

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОЛОСОВАНИЯ ЖИТЕЛЕЙ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ НА ВЫБОРАХ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

- Опыт Молдовы и Грузии показывает, что существует вариант предоставления жителям оккупированных территорий возможности реализовать свое право голоса – это организация голосования на контролируемой центральной властью территории. Однако в случае организации такого голосования необходимо принять во внимание и негативный опыт Молдовы, попытавшись минимизировать возможные нарушения.
- Проживание сотен тысяч граждан Украины с правом голоса на оккупированных территориях – в Отдельных районах Донецкой и Луганской областей (ОРДЛО), Автономной Республике Крым и городе Севастополе – и неопределенность сроков возвращения данных регионов под контроль центральной украинской власти говорят о том, что Киеву может понадобиться системное решение вопроса организации голосования жителей неподконтрольных территорий на украинских выборах.
- Для малого количества (сотни) избирателей с правом голоса можно организовать голосование на обычных участках. В то же время для значительного числа избирателей с оккупированных территорий (а в Украине потенциальное число избирателей в разы выше, чем в Молдове) – больше подходит организация отдельных специальных участков.
- Вопрос голосования избирателей с оккупированных территорий при наличии значительной численности такой категории лиц и неопределенный срок существования территорий «с особым статусом» делают также целесообразным принятие отдельных нормативных актов для урегулирования этого процесса. В первую очередь речь идет о регламентированной законодательством процедуре, а также о необходимых подзаконных актах, включая постановления Центральной избирательной комиссии.

04

ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ЖИТЕЛЕЙ ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Учитывая схожесть Украины и Молдовы в части относительно свободного (по сравнению с Грузией) перемещения граждан через админграницу, для Украины наиболее ценным является молдавский опыт.

Эксперты обращают внимание на существование концептуальной проблемы с обеспечением полноценного участия жителей Приднестровья в избирательной кампании, так как выборы – это не только участие в голосовании, но и беспрепятственный доступ к агитационным материалам и мероприятиям кандидатов, возможность получения полной и объективной информации об участниках избирательного процесса и другие необходимые составляющие демократического процесса выборов.

«Выборы не сводятся к одному только дню выборов, они представляют собой избирательный процесс – с дебатами, с предвыборной агитацией... Когда ты не можешь гарантировать, что эти люди беспрепятственно получают добросовестную информацию; что все агитаторы и кандидаты беспрепятственно туда приезжают, общаются, встречаются... тем более, когда на этих людей могут оказывать влияние антигосударственные структуры – в таких условиях организация выборов на этой территории является нонсенсом», – считает менеджер проектов в сообществе WatchDog Валериу Паша⁴⁵.

Международные организации действительно указывают на необходимые составляющие демократических выборов, исходя из которых видны существенные пробелы в соблюдении стандартов свободных демократических выборов при организации избирательного процесса для жителей оккупированных территорий.

Так, в публікації «Основополагающие документы Венецианской комиссии в области избирательного права и политических партий» отмечается⁴⁶, в частности:

«Демократические выборы невозможны без соблюдения прав человека, в частности свободы слова и печати, свободы передвижения по стране, свободы собрания и объединения в политических целях, в том числе для создания политических партий».

«Основная идея заключается в том, чтобы основные политические силы имели возможность выражать свои мнения в крупнейших органах массовой информации страны и чтобы все политические силы имели право проводить свои митинги, в том числе на оживленных городских магистралях, распространять литературу и осуществлять свое право на расклеивание плакатов».

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ/ОБСЕ⁴⁷, расширивший сферу действия прав человека, в т.ч. путем включения в него избирательных прав, определяет базовые стандарты демократических выборов таким образом:

«чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники <...>

(7.6) – уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти;

(7.7) – обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания;

(7.8) – обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе».

На оккупированных территориях соблюдение этих требований не гарантируется, как минимум, из-за:

- 01** проблем с равноправным доступом для агитации участников выборов – кандидатов и политических партий; угрозы неправомерного воздействия на участников (ограничений деятельности, запугивания или даже силового воздействия);
- 02** отсутствия сбалансированного и полного освещения в СМИ позиций кандидатов и хода избирательной кампании;
- 03** опасности давления на избирателей (вплоть до их преследования);
- 04** невозможности эффективно противодействовать избирательным нарушениям, в том числе подкупу избирателей;

Что создает условия для искажения результатов выборов и нарушений прав человека.

Если рассматривать украинскую ситуацию, то в ОРДЛО ситуация усугубляется тем, что в условиях вооруженного конфликта даже малой интенсивности речь идет не просто о пропаганде, а о военной пропаганде и гибридной войне. Говорить о свободных демократических выборах в такой ситуации, даже если процесс голосования будет происходить на подконтрольной территории, не приходится.



ПРОБЛЕМА НАРУШЕНИЙ НА ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ. ПОДКУП И «ТОРГОВЛЯ ГОЛОСАМИ»

Еще одной проблемой включения избирателей с оккупированных территорий в избирательный процесс является невозможность обеспечения контроля за соблюдением правопорядка со стороны правоохранительных органов конституционной власти.

Наблюдатели и правоохранительные органы центральной власти могут контролировать избирательные участки, расположенные на подконтрольной территории, реагировать на нарушения – также на подконтрольной территории. Однако они не имеют доступа до неподконтрольной территории, откуда также приезжают избиратели в день выборов. Причем на оккупированной территории не представляется возможным обеспечить контроль над соблюдением не только закона о выборах, но и уголовного кодекса.

Это обстоятельство создает благоприятную среду для подкупа избирателей и прямой «торговли голосами». Такая технология была уже – как утверждают – использована в Приднестровье на парламентских выборах 2019 года.

Отдельной проблемой является невозможность контроля за списком избирателей, живущих на оккупированной территории, что потенциально облегчает возможность для вбросов и других незаконных схем с участием членов избирательных комиссий.

В Грузии проблема менее масштабна из-за меньшего числа избирателей на неподконтрольной территории. Там также не рассматривали возможность создания отдельных мажоритарных округов для жителей оккупированных территорий.



Впрочем, несмотря на малое количество грузинских граждан на оккупированной территории, по утверждению СМИ, и там применяется технология «материальной мотивации» избирателей: т. н. «координаторы» убеждают жителей оккупированной территории с грузинскими паспортами поехать на голосование и поддержать определенную партию или кандидата. Взамен предлагаются различные виды вознаграждения.

На сегодня неизвестны механизмы, как можно гарантированно избежать повторения данного крайне негативного опыта.

В Украине, где и так махинации во время избирательного процесса не являются редкостью, сотни тысяч голосов, которыми можно безнаказанно манипулировать, представляют серьезную угрозу для демократического процесса выбора президента/парламента.

Если количество граждан с оккупированных территорий, участвующих в выборах центральной власти, станет значительным и не будет создана система, способная эффективно противостоять избирательным нарушениям, «слепая зона» законности создаст опасную среду для массовых злоупотреблений, которые в итоге смогут исказить общий итоговый результат народного волеизъявления и обернуться серьезными проблемами при подведении итогов голосования и их легитимации – как правовой, так и общественной.



РИСКИ ВОЗНИКНОВЕННЯ КОНФЛІКТІВ

Еще одной проблемой может стать конфликтогенность процесса голосования жителей оккупированных территорий на подконтрольной территории.

В Приднестровье, через 28 лет после войны, с началом массового голосования жителей региона начали возникать напряженные ситуации с участием ветеранов Приднестровского конфликта. На Донбассе, в условиях продолжающегося вооруженного конфликта, градус противостояния может быть еще выше.

С другой стороны, в Грузии жители Абхазии и Цхинвальского региона / Южной Осетии с грузинскими паспортами сталкиваются с противодействием де-факто руководства оккупированных территорий любому сотрудничеству с грузинскими властями (ранее подобные проблемы были и у жителей Приднестровья).

Механизм предоставления гарантий безопасности гражданам, желающим принять участие в выборах на подконтрольной территории, обеспечения их свободного волеизъявления конституционная власть не может реализовать по определению, так как эти избиратели живут на неподконтрольных территориях.

На Донбассе, где конфликт нельзя назвать замороженным, риск возникновения подобных противостояний и серьезных последствий для жителей неподконтрольных территорий может быть значительно выше.

ВЫВОДЫ

Избирательное право означает возможность для каждого гражданина свободно избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления в условиях свободы слова и обмена мнениями и информацией, свободного формирования собственного отношения к участию в выборах.

Таким образом, при голосовании жителей оккупированных/неподконтрольных территорий имеет место половинчатое соблюдение избирательных прав граждан.

- С одной стороны, делая возможным голосование своих граждан с неподконтрольных территорий, центральная власть обеспечивает реализацию конституционного права голоса.
- С другой стороны, отсутствие нормального демократического процесса, невозможность проведения свободной и полноценной избирательной кампании, проблемы со свободой слова и свободой медиа на оккупированных территориях не позволяют гарантировать соблюдение значительной части прав, которые являются частью общего избирательного права каждого гражданина.

Кроме того, невозможность обеспечить со стороны конституционной власти соблюдение на оккупированных территориях избирательного законодательства и правопорядка приводит к созданию благоприятных условий для всевозможных злоупотреблений и махинаций. Это может поставить под сомнение честность выборов и достоверность результатов голосования либо на отдельных участках, округах, либо, при значительном числе избирателей с неподконтрольных территорий, – в целом по стране.

Авторы исследования осознают важность вовлечения жителей неподконтрольных территорий в избирательный процесс с точки зрения обеспечения их права голоса и сохранения единства страны, однако видят необходимость учитывать при принятии таких политических решений и их имплементации существующие риски.

Следует также осознавать, что масштабное волеизъявление жителей неподконтрольных территорий может оказаться решающим для определения итоговых результатов выборов. А учитывая, что голосование этих избирателей небезупречно с точки зрения стандартов демократических выборов, а их взгляды сформированы в условиях проблем с соблюдением свободы слова и политического плюрализма, такое развитие событий может привести к значительным последствиям – от оспаривания результатов выборов до протестов граждан на неподконтрольной территории.

Еще одна проблема: в условиях продолжения вооруженного противостояния массовое участие жителей оккупированных территорий в выборах может спровоцировать напряженность и на линии размежевания, и вокруг участков для голосования. Возникает дилемма между реализацией права голоса и права на безопасность.

Можно сделать вывод, что с учетом всех проблем очень сложно не в теории, а на практике обеспечить полноценное участие жителей оккупированных территорий в избирательном процессе, как и демократичность и безопасность этого процесса. В случае необходимости обеспечения организации участия в выборах жителей оккупированных территорий Украины, очевидно, придется, привлекая международных партнеров и международных организации, искать вариант, при котором права человека и демократические принципы проведения выборов будут реализованы в полной мере.

СНОСКИ

¹ “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/10/29/7115864/>

² “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/30/7117079/>

³ Совместное заявление на сайте ОБСЕ

https://www.osce.org/files/MLD%202019%20Parliamentary_PS_RU.pdf

⁴ Видео пресс-конференции Майи Санду

⁵ “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/interview/2020/11/24/7116868/>

⁶ Кодекс о выборах Республики Молдова, официальный перевод на русский язык

<http://www.parlament.md/CadruLegal/Codulectoral/tabid/153/language/ru-RU/Default.aspx>

⁷ Страница Бюро на сайте правительства РМ

<https://gov.md/ru/advanced-page-type/biroul-politici-de-reintegrate>

⁸ Описание делегации РМ в ОКК на сайте правительства РМ

<https://gov.md/ru/content/delegaciya-respubliki-moldova-v-obedinennoy-kontrolnoy-komissii>

⁹ Реестр правовых актов РМ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122960&lang=ru

¹⁰ Реестр правовых актов РМ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123758&lang=ru

¹¹ Предварительные заключения БДИПЧ

https://www.osce.org/files/f/documents/9/5/469092_0.pdf

¹² Промежуточный доклад БДИПЧ <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466965.pdf>

¹³ “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2020/10/1/7114919/>

¹⁴ ODIHR Needs Assessment Mission Report

https://www.osce.org/files/f/documents/c/8/463023_0.pdf

¹⁵ **Радио Свободная Европа** <https://moldova.europalibera.org/a/30945166.html>

¹⁶ **NewsMaker.md**

<https://newsmaker.md/rus/novosti/tsik-zapretil-podvoz-izbirateley-k-uchastkam-dlya-golosovaniya/>

¹⁷ **Сайт ЦИК**

https://a.cec.md/ro/in-ziua-scrutinului-prezidential-din-1-noiembrie-2020-cec-2781_97979.html

¹⁸ **Отчет Promo-LEX**

https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/11/Raport_8_Apr_EDay_15.11.2020-in-RUS.pdf

¹⁹ **Отчет Promo-LEX, стр.22**

https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/10/RAPORT-nr.-4_MO-Promo-LEX_Apr_2020-in-RUS.pdf

²⁰ **Издание Ziarul de Gardă**

<https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/video-igp-informeaza-despre-incalcarile-sesizate-alegatori-in-stare-de-ebrietate-blocare-a-traseelor-si-buletine-fotografiate/>

²¹ **Отчет Promo-LEX**

https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/11/Raport_6_Apr_EDay_01.11.2020-in-RUS.pdf

²² **“Европейская правда”**

<https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/2/7116016/>

²³ **Nokta** <https://nokta.md/video-na-kpp-varnitsa-pribyl-spetsnaz/>

²⁴ **Отчет Promo-LEX**

https://promolex.md/wp-content/uploads/2020/11/Raport_8_Apr_EDay_15.11.2020-in-RUS.pdf

²⁵ **“Европейская правда”**

<https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/16/7116554/>

^{26, 27} **Протокол Окружного избирательного совета по Приднестровью на сайте ЦИК РМ**

https://a.cec.md/storage/ckfinder/files/Alegeri%20Preziden%C8%9Biale_1%20noiembrie%202020/PV_scanate_turul%20I/37_St%C3%AEnge%20Nistrului_PV_turul%20I.pdf

28 Избирательный кодекс Грузии

<http://www.electionreforms.ge/res/docs/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%A9%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%93%E1%83%94%E1%83%A5%E1%83%A1%E1%83%98-02.07.2020.pdf>

29 Civil.ge <https://civil.ge/ru/archives/364371>

30 News.on.ge

<https://on.ge/story/65964-%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98-%E1%83%AE%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A8%E1%83%94>

31 News.on.ge

<https://on.ge/story/65964-%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98-%E1%83%AE%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A8%E1%83%94>

32 “Эхо Кавказа” <https://www.ekhokavkaza.com/a/30970969.html>

33 “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/26/7116959/>

34 “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/26/7116959/>

35 “Эхо Кавказа” <https://www.ekhokavkaza.com/a/30926492.html>

36 News.on.ge

<https://on.ge/story/65964-%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%90%E1%83%9C%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98-%E1%83%AE%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%A3%E1%83%A4%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1-%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%94%E1%83%A8%E1%83%94>

37 “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/27/7115991/>

38 “Европейская правда” <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/26/7116959/>

³⁹ **“Новости Грузии”**

<https://www.newsgeorgia.ge/%D0%B5%D1%89%D0%B5-%D0%B1%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B5-270-%D1%81%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%B9-%D0%B2%D1%8B%D0%BD%D1%83%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1-8B%D1%85-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5/>

⁴⁰ **“Европейская правда”** <https://www.euointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/26/7116959/>

⁴¹ **Программа партии “Грузинская мечта”**

http://gd.ge/image/data/programa%202020/ocneba_27.10.pdf

⁴² **Политическая программа партии “Единое национальное движение”**

<https://unm.ge/ge/about-us/mtavari-gegma-mdidari-sakartvelo-zlieri-ojaxi>

⁴³ **“Грузия-онлайн”** <https://www.apsny.ge/2020/conf/1584940727.php>

⁴⁴ **“Европейская правда”** <https://www.euointegration.com.ua/rus/articles/2020/11/26/7116959/>

⁴⁵ **Пресс-агентство IPN**

https://www.ipn.md/ru/valeriu-pasha-pravo-golosa-zhiteley-okkupirovannykh-territoriy-dolzno-byt-ogran-8004_1076749.html

⁴⁶ **Сайт Венецианской комиссии**

https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/ElectionsandPP_RUS.pdf

⁴⁷ **Стандарты выборов ОБСЕ (Копенгагенский документ)**

<https://www.osce.org/files/f/documents/7/3/19113.pdf>

ДЛЯ ЗАМЕТОК _____



Аналитическое исследование об избирательном праве для переселенцев и жителей неподконтрольных территорий с учетом опыта Молдовы и Грузии подготовлено Общественной организацией «Европейская правда»

АВТОРЫ ИССЛЕДОВАНИЯ:

Наталья Ищенко (Гумба) – независимый аналитик,

Юрий Панченко – редактор «Европейской правды»,

Сергей Сидоренко – редактор «Европейской правды»

Проведение исследования и подготовка данной публикации осуществлены при поддержке Харьковского офиса **Фонда Конрада Аденауэра** в Украине.

Ответственность за информацию, приводимую в публикации, несут авторы.