



13 сентября 2021 г. Берлин

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СВОДКА № 6 - ВЫБОРЫ В В ГРУЗИИ

Местные выборы 2021 года в Грузии и существующая законодательная и политическая база

Изменения в избирательном законодательстве, внесенные в соответствии с Соглашением от 19 апреля, направлены на смягчение последствий политического кризиса и восстановление доверия к избирательной реформе. В число изменений входили увеличение числа не принадлежащих к партиям назначенных лиц в избирательных комиссиях и ограничение возможности партии отзывать членов окружных избирательных комиссий. Согласно законодательству, контроль над волеизъявлением избирателей становится строже благодаря запрету на присутствие на избирательных участках неуполномоченных лиц, что частично соответствует рекомендациям ОБСЕ о продлении сроков подачи и рассмотрения заявлений членов участковых комиссий. Тем не менее, не приходится ожидать, что существующие законодательные положения минимизируют политический раскол, при этом такое нововведение, как электронное голосование и подсчет голосов, окажется гораздо более трудоемким, чем предполагалось ранее.

Очередные местные выборы пройдут 2 октября 2021 г. Выборы проводятся преимущественно в соответствии с положениями Конституции 1995 г., Избирательного кодекса 2011 г., Кодекса о местном самоуправлении 2014 г. и актов Центральной избирательной комиссии (ЦИК).

Администрация, ответственная за проведение выборов

Проведением выборов руководит администрация, состоящая из трех уровней, в состав которых входят ЦИК, а также 73 окружные избирательные комиссии (ОИК) и 3 664 участковые избирательные комиссии (УИК).¹ Изменения в избирательное законодательство внесены в соответствии с Соглашением от 19 апреля, предназначенным для того, чтобы страна начала выходить из политического кризиса. Эта мера была предпринята во время попытки осуществить «амбициозную избирательную реформу», направленную на то, чтобы восстановить доверие общества к избирательному процессу. В настоящее время все уровни избирательной комиссии состоят не более чем из 17 членов, включая восемь назначенных лиц, не входящих ни в одну партию, и девять лиц, назначенных политическими партиями. Что касается председателя ЦИК, его кандидатура назначается Президентом, после чего Парламент должен поддержать ее в ходе голосования, отдав за нее две трети голосов. При этом для того, чтобы назначение не принадлежащих ни к одной партии членов ОИК и УИК было прозрачным, они должны

¹За исключением некоторых УИК. Источник: электронная переписка с МОСВД, 3 августа 2021 г.

назначаться в зависимости от своих реальных заслуг, и этот подход еще предстоит применить.² С другой стороны, поправки существенно ограничили партиям возможность отозвать члена ОИК, и такое положение дел соответствует давней рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ.³

Увеличение числа членов ЦИК, в которую ранее входили 12 членов, подверглось некоторой критике, поскольку администрации, ответственной за проведение выборов, теперь будет сложнее принимать решения на основе консенсуса. Хотя ограничиться меньшим количеством членов ЦИК было бы предпочтительнее, нынешнее предложение было сочтено приемлемым как политический компромисс, устраивающий все парламентские партии.⁴ Стороны, подписавшие политическое соглашение, приняли на себя обязательство обеспечить, чтобы один из партийных членов ЦИК, представляющих оппозиционную партию, был заместителем председателя. Это было достигнуто путем внесения соответствующих поправок в Избирательный кодекс.⁵ В то же время Венецианская комиссия заявила, что такая поправка может ослабить позиции заместителей председателя, и ее следует пересмотреть.⁶ Еще одно изменение на основании предложенных поправок состояло в том, что правила относительно контроля воли избирателей ужесточились, и был введен запрет на создание физических препятствий передвижению избирателей на расстоянии 100 метров от избирательного участка в день выборов. Представители гражданского общества утверждали, что выбор председателя ЦИК и ее членов при многопартийной поддержке играет особую роль в укреплении доверия кандидатам как действующим законно в разгар политического кризиса.⁷ Тем не менее, ни отборочная комиссия, созванная Президентом, ни Парламент не обеспечили выполнение этих условий и выбор кандидатов, которым общественность или представители политических сил в целом доверяли бы в значительной степени.⁸

² Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ, *Срочное совместное заключение по пересмотренному проекту поправок к Избирательному кодексу*, CDL-P (2021)011 п. 32.

³ Там же

⁴ Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ, *Срочное совместное заключение по пересмотренному проекту поправок к Избирательному кодексу*, CDL-P (2021)011 п. 19.

⁵ См. Статью 11 Избирательного кодекса Грузии.

⁶ Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ, *Срочное совместное заключение по пересмотренному проекту поправок к Избирательному кодексу*, CDL-P (2021)011, п. 28.

⁷ Как утверждают представители МОСВД, решения о назначении некоторых членов Комиссии предположительно были приняты заранее.

Также высказывалось предположение, что решения большинства членов относительно конкретного кандидата не были должным образом обоснованы. См. МОСВД. *Промежуточный отчет о мониторинге предвыборного периода местных муниципальных выборов в Грузии*. Август 2021 г.

⁸ МОСВД. *Промежуточный отчет о мониторинге предвыборного периода местных муниципальных выборов в Грузии*. Август 2021.

Временные рамки споров, связанных с избирательными вопросами

Поправки частично соответствуют рекомендациям ОБСЕ по поводу продления сроков подачи и рассмотрения заявлений о членстве в УИК. Сроки, предусмотренные законодательством для рассмотрения споров по избирательным вопросам и слушания дел, были продлены до четырех дней, при этом сроки обжалования решений на уровнях УИК и ОИК не изменились.⁹ Вопреки рекомендациям Венецианской комиссии/БДИПЧ, законодательство все еще предусматривает ограничения по юридическому статусу тех, кто может обжаловать решение.¹⁰ Тем не менее, изменения позволяют подавать жалобы в электронном виде от имени партии или наблюдательной миссии.¹¹ Поправки предусматривают такие положительные изменения, как обязанность ОИК открывать соответствующие избирательные материалы и пересчитывать голоса в случаях, если УИК исправляет в итоговых протоколах число полученных голосов или число избирателей и/или обнаруживаются недействительные документы.¹² Сроки подготовки ОИК и ЦИК итоговых протоколов на основе итоговых протоколов, полученных от организаций предшествующего по иерархии уровня, были существенно продлены в связи с этими новыми обязательствами по пересчету голосов при определенных обстоятельствах. Такое положение привело и к продлению сроков рассмотрения жалоб после выборов.¹³ Каждая ОИК обязана будет произвольно выбрать пять избирательных участков в каждом избирательном округе не позднее шестого дня после проведения выборов и провести пересчет голосов.¹⁴ Несмотря на то, что это изменение было названо положительным и направленным на то, чтобы повысить доверие к выборам,¹⁵ в законодательстве не предусмотрены ни механизм отбора, ни четкие критерии, согласно которым требовалось бы предпринимать меры в случае выявления несоответствий. Чтобы повысить прозрачность и доступ к информации, ЦИК дополнительно начала транслировать свои заседания на своей официальной странице в Facebook.¹⁶

⁹ По мнению представителей ОБСЕ, крайне важно продлить сроки подачи апелляций, в том числе сроки подачи, и обеспечить, чтобы технические формальности не препятствовали этому процессу.

¹⁰ Право подавать жалобы в избирательные комиссии должно предоставляться не только ограниченному кругу тех, кто зарегистрирован в электронном реестре лиц, уполномоченных участвовать в спорах по избирательным вопросам. Такой возможный реестр может использоваться для упрощения процесса рассмотрения жалоб, но не должен лишать обычных граждан права подавать жалобы. CDL-PI(2021)011. П. 38.

¹¹ Статья 77(5) Избирательного кодекса Грузии.

¹² Статья 21 (d1) Избирательного кодекса Грузии. *Избирательные комиссии должны избегать повторного подсчета голосов и преимущественно полагаться на пояснительные записки и протоколы о внесении поправок, предоставленные УИК.*

¹³ Было также рекомендовано предусмотреть обязательный пересчет голосов в случаях, если зарегистрированное количество недействительных и действительных бюллетеней превышает число подписей избирателей. Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ, *Срочное совместное заключение по пересмотренному проекту поправок к Избирательному кодексу, CDL-PI(2021)005*, п. 59.

¹⁴ Статья 21 (d 2.) Избирательного кодекса Грузии. Вместе с тем законодательство не предусматривает механизма отбора и не устанавливает, какие действия необходимо предпринимать в случае выявления несоответствий.

¹⁵ МОСВД и Transparency International: Изменения в Избирательном кодексе: оценка и рекомендации. https://drive.google.com/file/d/1__7gT5FtI7H7jQff13D0A9MMBE_ja__2/view. Август 2021г. стр.18.

¹⁶ Проведение прямых трансляций стало возможным после того, как 14 мая 2021 года ИОСВД обратилось с письмом в ЦИК.

Законодательные гарантии уменьшения существующего политического раскола

Поправки предусматривали, что количество членов местных советов, избранных в соответствии с пропорциональной и мажоритарной системой, делит общее количество мест между лицами, выбранными согласно пропорциональному и мажоритарному принципам.¹⁷ Разделение мест между лицами, выбранными согласно пропорциональному и мажоритарному принципам, было изменено в пользу значительно более высокой доли лиц, выбранных согласно пропорциональному принципу, в каждом муниципалитете. Кроме того, поправки снизили избирательный порог для лиц, избираемых согласно пропорциональному принципу, с 4% до 3% для всех населенных пунктов (кроме Тбилиси), а еще одно изменение снизило порог для муниципалитета Тбилиси с 4% до 2,5%. По данным Венецианской комиссии/БДИПЧ, при отсутствии международных стандартов избирательных порогов снижение порога может повысить уровень политического плюрализма, в то же время «сделав народных избранников ближе к избирателям» и сократив число «впустую потраченных» голосов. С другой стороны, предложение председателя Европейского совета заключалось в том, чтобы установить соотношение пропорциональных и мажоритарных мандатов на уровне 4/1 для 5 крупнейших городов и 2/1 для всех остальных.¹⁸ При этом был установлен 3%-ный порог для пропорциональной системы в регионах и 2,5%-ный порог в Тбилиси. Предлагаемые изменения не обязательно сводят к минимуму политический раскол. По мнению представителей гражданского общества, введение пропорциональной системы, в которой распределение мандатов предусматривается пропорциональной системой, привело бы к более заметным изменениям.¹⁹

Электронное голосование и подсчет голосов

Одним из основных вопросов для политических партий в связи с реформами избирательной системы, предлагаемыми в соглашении, стало применение электронных технологий. Теперь ЦИК уполномочена использовать электронные средства для регистрации избирателей на

¹⁷ Согласно действующему законодательству, количество мест для лиц, выбранных согласно пропорциональному принципу, является предустановленным, в то время как количество мест для лиц, выбранных согласно мажоритарному принципу, является предустановленным для пяти городов, где действует принцип самоуправления, но частично варьируется для остальных муниципалитетов, в зависимости от количества зарегистрированных избирателей в муниципалитете. Заключение БДИПЧ № ELE-GEO/408/202. П. 71. Там же, п. 71.

¹⁸ «Путь вперед для Грузии». *Предложение председателя Европейского совета Шарля Мишеля представителям политических партий Грузии*. <https://euneighbours.eu/en/east/stay-informed/publications/way-ahead-georgia-proposal-president-european-council-charles>. 23-04-202. стр.3

¹⁹ Ассоциация молодых юристов Грузии. М. Мацаберидзе. *Чего (не) следует ожидать от выборов 2 октября?* <https://www.gyla.ge/en/post/ras-ar-unda-velodot-2-oqtombris-archevnebisgan#sthash.U8btufpx.dpbs>. 7 июня 2021 г.

избирательных участках, голосования, подсчета голосов и составления итогового протокола результатов. Новое положение позволяет осуществлять видеозапись всего процесса подсчета голосов на избирательных участках, где проголосовали более 300 избирателей.²⁰ Запись должна быть загружена в сеть в течение пяти дней после выборов, чтобы ее могла смотреть публика. Хотя это изменение и можно считать желательным, Международное общество справедливых выборов и демократии (МОСВД) потребовало предоставить доступ к записям в более короткие сроки или непосредственно в день выборов.²¹ При этом полные записи предоставляются только следственным органам. Другие заинтересованные стороны, желающие оспорить результаты подсчета голосов, могут запросить запись продолжительностью десять минут. Это также вызвало определенную критику, касающуюся требований относительно лишь фрагментарного доступа к доказательствам.²² ЦИК намеревается внедрить новые технологии голосования на пилотной основе в заранее определенных округах в ходе выборов 2 октября.²³ При этом гражданское общество выражает неуверенность в том, что она успеет принять необходимые меры до выборов.²⁴ Что касается использования подсчета голосов электронным методом, а не вручную, Венецианская комиссия подчеркнула важность законодательных гарантий, содержащих действующие положения, позволяющие независимо проверять точность и надежность аппаратного и программного обеспечения для подсчета голосов и бюллетеней. Независимо от того, какой из методов голосования используется, должны применяться процедуры проверки и инспекции для обеспечения точности и надежности полученных результатов. В связи с этим Венецианская комиссия/БДИПЧ заявили, что выборочные проверки результатов голосования очевидным образом заранее исключают пересчет голосов на избирательных участках, где применяются электронные устройства для подсчета бюллетеней.²⁵

²⁰ В 87,3% УИК насчитывается более 300 избирателей, и им предстоит выполнять решение ЦИК. См. объявление на официальной странице организации <https://www.facebook.com/CentralElectionCommissionOfGeorgia/photos/a.416988922669/101587477584>. 29 июля 2021 г.

²¹ МОСВД. *Промежуточный отчет о мониторинге предвыборного периода местных муниципальных выборов в Грузии*. 1 сентября 2021 г.

²² Там же.

²³ Официальный сайт ЦИК, *Избирательная администрация обсуждает применение электронного способа подсчета голосов на некоторых избирательных участках* <https://www.cesko.ge/eng/list/show/124798-saarchevno-administratsia-khmis-datvlis-eleqtronuli-teqnologiis-danergvas-ramdenime-ubanze-ganikhilavs>- 30 августа 2021 г.

²⁴ МОСВД. *Оценка моделирования проведения выборов с применением электронных технологий*. Доступно на грузинском языке: <https://www.isfed.ge/geo/gantskhadebebi/eleqtronuli-teqnologiit-archevnebis-chatarebis-simulatsiis-shefaseba>. Июнь 2021 г.

²⁵ Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ, *Срочное совместное заключение по пересмотренному проекту поправок к Избирательному кодексу*, CDL-PI(2021)005, п. 77.

Меры, направленные на предотвращение распространения COVID

Так как ситуация с COVID-19 все ухудшается, омбудсмен призвал перенести выборы, однако правящая партия поспешила отклонить этот запрос как политически мотивированный. ЦИК издала постановление о предотвращении распространения COVID-19 в день выборов, предусмотрев ряд мер по соблюдению санитарно-гигиенических требований. Постановление также предусматривает правила голосования для пациентов, заразившихся COVID и проходящих лечение в медицинских учреждениях, и для избирателей, находящихся на карантине. Чтобы обеспечить участие пациентов, заразившихся COVID, в выборах, ЦИК намеревается учредить по одному избирательному участку в каждом муниципалитете и не менее десяти избирательных участков в муниципалитете Тбилиси. Избиратели, находящиеся в медицинских учреждениях и на карантине, будут участвовать в выборах с помощью переносной урны для голосования.²⁶ Как считает Венецианская комиссия, с учетом того, что до местных выборов 2021 г. времени осталось немного, пилотный проект, предусматривающий применение определенных электронных технологий, является единственным целесообразным вариантом для следующих выборов.²⁷ Принимать решение о характере и масштабах пилотного проекта следует, тщательно взвесив все аспекты, учитывая, что применение электронных средств в городской обстановке будет более целесообразным, чем в сельской местности.²⁸ Вместе с тем не рекомендуется внедрять новые механизмы без возможности протестировать их и достоверно проинформировать общественность о том, как они действуют.

Автор: Мариам Убери

Другие отчеты о избирательной кампании перед местными выборами в Грузии представлены [здесь](#). Более подробная информация также доступна по адресу: www.epde.org

EPDE предоставляется финансовая поддержка со стороны Федерального министерства иностранных дел Германии и Европейского Союза. Выраженное в данной публикации мнение не обязательно отражает мнение доноров.



²⁶ Резолюция ЦИК №53/2021 от 23 августа 2021 г. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5246174?publication=0> на грузинском языке.

²⁷ Венецианская комиссия, ОБСЕ/БДИПЧ, *Срочное совместное заключение по пересмотренному проекту поправок к Избирательному кодексу*, CDL-PI(2021)005, п. 80.

²⁸ Там же.