



# ДОКЛАД № 1

## Наблюдательная Миссия за Парламентскими Выборами от 24 февраля 2019 года

Период мониторинга: 27 июля – 10 декабря 2018 года

Опубликовано 20 декабря 2018

Все права защищены. Содержание Доклада может быть использовано и воспроизведено в некоммерческих целях без предварительного разрешения Ассоциации Proto-LEX при условии указания источника информации.



Доклад разработан Ассоциацией Proto-LEX в рамках Наблюдательной Миссии за Парламентскими Выборами от 24 февраля 2019 года, при финансовой поддержке Агентства США по Международному Развитию (USAID) в рамках Программы “Демократия, Прозрачность и Ответственность”; Посольства Великобритании в Кишиневе в рамках Проекта „Укрепление демократической ответственности в Молдове”; Фонда Сорос-Молдова в рамках проектов „Укрепление платформы по развитию активности и образования в области Прав Человека в Республике Молдова” и „Мониторинг списков избирателей и избирательных споров на парламентских выборах 2018 года”; Совета Европы в рамках проекта “Поддержка мониторинга парламентских выборов 2018 года”.

Ответственность за мнения, выраженные в данном докладе, лежит на Ассоциации Proto-LEX и не обязательно отражают точку зрения финансирующих сторон.

# Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	8
I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	10
II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА.....	14
III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.....	23
IV. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	26
V. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ .....	31
VI. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ .....	34
VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ .....	39
VIII. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ .....	43
IX. ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ВОСПИТАНИЕ.....	44
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	45

## КРАТКИЙ ОБЗОР

**Политический контекст.** Парламентские выборы очень важны для качества, содержания и курса процесса принятия решений в Р. Молдова, особенно, в связи с преимущественно парламентским характером политического режима. Именно политическое большинство Парламента определяет вектор развития страны.

Опросы, проведенные в предвыборный период, указывают на негативное отношение населения к качеству процесса принятия решений в обществе, а также к свободному и справедливому характеру предстоящих парламентских выборов. В предвыборный период доля граждан, избегающих публичного выражения своих политических предпочтений, значительно возросла.

Отличительной чертой действующего законодательного органа стал высокий уровень депутатов, которые изменили свою политическую принадлежность, - порядка 38%. Существуют обоснованные подозрения, вызванные спецификой внедрения смешанной системы в обществах с неконсолидированной демократией, что изменение системы выборов депутатов от пропорциональной к смешанной еще больше будет способствовать возможной миграции независимых или оппозиционных депутатов в "партию власти".

**Нормативно-правовая база.** Негативным аспектом, с точки зрения изменения избирательного законодательства, является игнорирование Парламентом Р. Молдова Представлений Конституционного Суда, сформулированных в результате президентских выборов именно с целью совершенствования избирательного законодательства.

Нормативно-правовая база, регулирующая парламентские выборы в Республике Молдова, претерпела существенные изменения с момента проведения последних парламентских выборов, причем был изменен один из фундаментальных элементов избирательного права, а именно сама избирательная система. Изменение избирательной системы и установление границ избирательных округов произошло более чем за год до выборов, в соответствии с рекомендациями Венецианской Комиссии.

Тем не менее, большинство технических рекомендаций, сформулированных экспертами Комиссии непосредственно к законопроекту, посредством которого была изменена избирательная система, были оставлены без внимания, и только 12 из 32 были реализованы. В принципе, Парламент Р. Молдова проигнорировал основную рекомендацию Комиссии - не вносить изменения и не принимать смешанную систему. Promo-LEX разделяет ту же точку зрения, что смешанная система не должна была быть внедрена в контексте парламентских выборов 24 февраля 2019 года.

Большинство изменений, внесенных в избирательное и смежное законодательство в контексте изменения избирательной системы, носили технический характер. Можно приветствовать некоторые изменения, а также рекомендации Promo-LEX, такие как: снижение предельного размера для пожертвований физических и юридических лиц, вносимых на счет "Избирательный фонд"; мотивация участия женщин в выборах; необходимость сбора подписей в подписных листах партиями и блоками, а не только независимыми кандидатами и т.д.

В то же время, мы обращаем внимание на некоторые внесенные законодательные положения, содержащие существенный потенциал, нарушающий международные принципы и стандарты в избирательной сфере. Например, принцип равного избирательного права ограничивается: игнорированием равенства голоса - необеспечение всем избирателям права голосовать по одинаковому количеству бюллетеней, в том числе, тем, у кого нет места жительства и места нахождения; несоблюдение равенства избирательной власти - существенная разница и допустимой законом маржи в том, что касается количества избирателей в одномандатном округе (OO), а также возможность возникновения

значительных различий между голосами, отданными за одного депутата по национальному списку, и депутата по одномандатному округу; возможность нарушения равенства шансов – неопределенность в отношении использования свидетельства о неподкупности в условиях, когда информация, содержащаяся в этом свидетельстве, может привести к регистрации или не регистрации и приемлемости кандидатов.

Анализируя изменения, внесенные в Кодекс о выборах и смежное законодательство за последний год перед выборами, констатируем, что принцип стабильности избирательного законодательства, видимо, был нарушен внесением изменений в организацию референдума в тот же день, что и парламентские выборы, а также путем отмены ограничения на проведение предвыборной агитации в день голосования и в день, предшествующий голосованию, отмены ограничения на агитацию в радиусе 100 м от избирательного участка, оставив в силе лишь ограничение, действующее в помещении избирательного участка и на входе на участок.

По мнению НМ Promo-LEX, в основе проведения консультативного референдума в один день с парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, лежит нормативно-правовая база, утвержденная без публичных консультаций, поспешно в конце предвыборного периода, с негативным заключением Конституционного Суда по вопросу объединения выборов такого типа. Это приведет к необоснованному многократному увеличению затрат на проведение голосования и существенно усложнит организацию и проведение выборов, а также создаст неравные условия для конкурентов/участников.

Что касается вопросов, выставленных на референдум, напомним, что один из них – отзыв депутатов – является неконституционным, противоречит международным практикам и технически невозможен для реализации в рамках нынешней системы выборов депутатов. НМ Promo-LEX выражает свое недоумение по поводу того, что соответствующее постановление Парламента не было оспорено в Конституционном Суде имеющими на это право субъектами. Более того, Наблюдательная Миссия считает, что проверка Высоким Судом правовых оснований для организации референдума должна проводиться ex-ante, а не ex-post, так как в ситуации ex-post проверки, последствия могут быть непредсказуемыми.

НМ Promo-LEX констатирует, что относительно 2014 года, из 21 рекомендаций, сформулированных Миссией в отношении улучшения нормативно-правовой базы, касающейся организации и проведения парламентских выборов, 14 были внедрены полностью или частично.

**Постановления ЦИК.** По мнению НМ Promo-LEX, в течение периода мониторинга, ЦИК лишь в отдельных случаях учитывал этапы прозрачности принятия решений, публикуя для публичных консультаций лишь определенные законопроекты о внесении изменений в свои регламенты и инструкции, либо о принятии новых нормативных актов. Мы ценим, что в результате постоянной настойчивости, Promo-LEX направлено информируется о содержании процесса публичных консультаций.

В то же время, было достаточно примеров, как в течение 2018 года, так и в предвыборный период, демонстрирующих отсутствие устойчивости в обеспечении прозрачности принятия решений. Наглядным примером в этом отношении может послужить принятие поправок к Положению о правах и обязанностях наблюдателей, когда на обсуждение был вынесен один проект, а в ходе заседания проголосовали за другой. Такова и ситуация Положения о финансировании избирательных кампаний и Положения о финансировании инициативных групп, поправки к которым даже не были вынесены на публичные консультации. К этой же категории примеров можно отнести и Постановление ЦИК о системе видеозаписи на избирательных участках на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года, которым были утверждены технические характеристики системы видеозаписи на избирательных участках. Это постановление было принято до утверждения законопроектов по внесению изменений в нормативные акты о функционировании такой системы видеозаписи. До момента выхода настоящего Доклада ни один проект по корректировке в связи с этим нормативно-правовой базы не был выставлен на публичное обсуждение.

С количественной точки зрения, мы считаем, что число нормативных актов, измененных или утвержденных ЦИК в предвыборный период, относительно велико и не способствует повышению доверия к качеству процесса принятия решений учреждения, поскольку они были изменены позднее. Ведь, избирательное законодательство было изменено еще с июля 2017 года.

К началу избирательного периода, ЦИК аккредитовал 90 национальных наблюдателей, все стороны Ассоциации Promo-LEX, и 7 международных наблюдателей.

**Качество списков избирателей** остается одной из самых освещаемых и обсуждаемых тем в публичном пространстве в преддверии выборов. Нынешние парламентские выборы не являются исключением в связи с этим. НМ Promo-LEX проведет мониторинг процесса работы с Государственным Реестром Избирателей (ГРИ), а также с содержанием списков избирателей, которые будут выданы участковым избирательным бюро (УИБ). Задача кажется достаточно сложной, и будет полностью зависеть от степени открытости и соблюдения прав наблюдателей избирательными органами.

Количество избирателей в ГРИ неуклонно растет. По данным ГРИ к началу избирательного периода, на 10 декабря 2018 года, в нем фигурировало 3 265 997 избирателей, что на 6 972 человека больше, чем по состоянию на 31 марта 2018 года. НМ Promo-LEX обращает внимание на то, что непрерывное увеличение количества избирателей в ГРИ, в контексте сокращения численности населения в результате эмиграции, а также наличия отрицательного прироста населения в 2000 году, подпитывает недоверие общества к функциональности ГРИ и, по умолчанию, к качеству списков избирателей. Вызывает недоумение разница в данных о количестве избирателей, выведенных, исходя из цифр, предоставленных различными публичными учреждениями, такими как АПУ или НБС.

В соответствии с избирательным законодательством Р. Молдова, участие на равных условиях голосования для граждан, которые не имеют ни места жительства, ни места нахождения, представляется невозможным, поскольку нормативно-правовая база запрещает им голосовать в одномандатных округах. Обращаем внимание, что количество избирателей, относящихся к этой категории, только за последние 15 месяцев (с сентября 2017 года по декабрь 2018 года) возросло на 55 207 человек, достигнув 210 890 человек, что составляет порядка 6,45% от общего числа избирателей ГРИ.

**Избирательные споры.** Как президентские выборы 2016 года, так и новые местные выборы от 20 мая 2018 года продемонстрировали, что, с одной стороны, рассмотрение жалоб является процедурой, которая четко не регламентирована, особенно, в день выборов и в период после выборов, а, с другой стороны, что именно судебная инстанция может взять на себя роль субъекта в избирательном процессе и самостоятельно принять решение по некоторым делам, без того, чтобы это вмешательство было запрошено какой-либо стороной.

Изменение избирательной системы обнаружило и другие уязвимости: юридические неопределенности, которые могут вызвать конфликты подсудности судебных инстанций, например, в случае судебных разбирательств по избирательным вопросам, или повышенный риск признания недействительными мандатов в одномандатных избирательных округах в контексте акта добровольного правосудия.

**Злоупотребление административными ресурсами** может быть истолковано в случае двух потенциальных конкурентов: ДПМ и ПСРМ. В случае ДПМ, НМ Promo-LEX выявила в предвыборный период не менее семи случаев, когда действия потенциального конкурента на выборах на национальном уровне содержали признаки некоторых нарушений, таких как: отождествление партии с государством, злоупотребление административными ресурсами и подкуп граждан. Кроме того, было выявлено не менее четырех случаев, которые можно рассматривать как использование административных ресурсов на уровне одномандатного округа. По данным НМ Promo-LEX, в предвыборный период ПСРМ приписала себе проекты,

принятые и реализованные Кишиневским Муниципальным Советом за счет публичных средств.

**Досрочное начало выдвижения кандидатов** – еще одно нарушение, выявленное НМ Promo-LEX. Мы считаем, что действия ПСРМ, ППШ, ПДС и ПППДП могут быть истолкованы как такие нарушения. В случае ПСРМ речь идет о так называемом выдвижении кандидатов, учитывая, что в период с 8 сентября по 3 ноября 2018 года, ПСРМ публично представила кандидатов от партии в 43 из 46 одномандатных округах, образованных на территории Р. Молдова (без приднестровского региона). В ситуации ППШ речь идет о массивном продвижении в регионах института представителей партии. А ПДС и ПППДП объявили еще в предвыборный период, что выдвинули потенциальных кандидатов в депутаты для прохождения фильтров неподкупности, иногда оглашая их имена в связи с этим.

**Действия по подготовке и распространению предвыборной информации в предвыборный период**, по мнению НМ, также могут быть истолкованы как начало избирательной кампании раньше установленного законом срока. Здесь речь идет о действиях ПДС и ПППДП (будущем избирательном блоке ACUM), которые в период с 5 ноября по 10 декабря 2018 года проводили встречи с гражданами и распространяли информационные материалы (обязательства, взятые на себя ACUM) как минимум в 21 округе.

**Наблюдение за финансированием избирательной кампании** остается приоритетом для НМ Promo-LEX. В связи с этим мы продолжим сравнивать расходы, представленные в ЦИК, с деятельностью и расходами, оцененными в результате гражданского наблюдения. В контексте изменения избирательной системы мы отмечаем, что законодательные поправки, касающиеся финансирования конкурентов на выборах/инициативных групп и их финансовой отчетности, можно оценить как положительные. В этой связи мы имеем в виду, в частности: снижение предельных размеров пожертвований со стороны физических и юридических лиц, включение в финансовую отчетность услуг безвозмездно предоставляемых физическими и юридическими лицами, а также всех волонтерских мероприятий и др.

Тем не менее, исходя из предыдущего опыта наблюдения за финансами конкурентов на выборах и специфики смешанной системы, мы выявили следующие проблемы: увеличение количества финансовых отчетов, представляемых в ЦИК; неравные условия избирательной борьбы за счет использования административного ресурса; финансовая поддержка конкурентов на выборах из зарубежных округов, в условиях, когда работающие за границей граждане не могут переводить средства на счет Избирательный фонд; привлечение фондов, ассоциируемых с политическими лидерами или политическими партиями; недостаточность времени для эффективного мониторинга заключительных отчетов о финансировании избирательной кампании, особенно в контексте отмены дня тишины и т.д.

**Разжигание ненависти.** Начиная с новых местных выборов и местного референдума в Кишиневе 2017 года, НМ Promo-LEX проводит и мониторинг языка ненависти и подстрекательства к дискриминации, используемого конкурентами на выборах в ходе выборов. Основываясь на отслеживаемых источниках информации, мы будем выявлять случаи и тематику выступлений, нас интересуют субъекты, использующие язык ненависти в предвыборных посланиях, и те, кого затрагивает данный тип дискриминации.

В контексте Парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, Promo-LEX проведет Кампанию по информированию, электоральному воспитанию и аполитичной мобилизации граждан Р. Молдова, имеющих право голоса, в том числе из диаспоры. Основная цель Кампании заключается в содействии повышению уровня участия граждан Р. Молдова в парламентских выборах от 24 февраля 2019 года.

## ВВЕДЕНИЕ

Доклад № 1 разработан в рамках деятельности Наблюдательной Миссии (НМ) Promo-LEX за парламентскими выборами 24 февраля 2019 года и включает в себя результаты мониторинга предвыборного периода с 27 июля 2018 года (доведение до сведения общественности о дате выборов) по 10 декабря 2018 года (начало избирательного периода).

Данный доклад содержит основные выводы и тенденции, характерные для предвыборного периода парламентских выборов от 24 февраля 2019 года. Заключение и рекомендации НМ в настоящем докладе касаются политического и правового контекста предстоящих выборов, связывая опыт мониторинга предыдущих выборов и общественно-политические события с потенциальным избирательным влиянием в предвыборный период.

НМ Promo-LEX в целом представит 6 докладов по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года. Помимо данного доклада, будет подготовлено 4 других промежуточных доклада, два для периода выдвижения и регистрации конкурентов на выборах и, соответственно, два для избирательной кампании конкурентов на выборах. Миссия докладов заключается в том, чтобы в режиме реального времени диагностировать качество процедур организации и проведения выборов в течение предопределенного периода времени; повышение ответственности субъектов избирательной сферы; выявление положительных и отрицательных тенденций в избирательном процессе. После дня голосования будет подготовлен отчет, включающий в себя обобщение основных аспектов организации и проведения голосования (например, открытие и закрытие ИУ, количество и тип инцидентов); результаты параллельного подсчета голосов (ППГ) и их сравнение с официальными результатами. Заключительный доклад НМ будет представлен 28 марта 2019 года.

Наблюдательные доклады разрабатываются центральной командой НМ Promo-LEX, основываясь на констатациях, сообщенных долгосрочными наблюдателями (ДН) из состава НМ, о деятельности всех субъектов, вовлеченных в процесс организации и проведения выборов: конкурентов на выборах, органов публичного управления, избирательных органов, политических партий, граждан, выдвигающих собственную кандидатуру, а также гражданского общества.

Мониторинг избирательного процесса проводится в избирательный период 48-мью ДН, по одному для каждого из 46 одномандатных округов, образованных на территории Р. Молдова и контролируемых конституционными властями, а также по одному ДН для ОО, образованных для приднестровского региона. В день голосования, Promo-LEX направит по одному краткосрочному наблюдателю (КН) на каждый избирательный участок (ИУ), открытый на территории Р. Молдова. Также, НМ намеревается назначить КН и для не менее, чем 50-ти зарубежных ИУ, образованных для парламентских выборов от 24 февраля 2019 года.

Все наблюдатели, вовлеченные в процесс мониторинга, проходят подготовку в ходе семинаров, организуемых Миссией Promo-LEX, и подписывают Кодекс поведения<sup>1</sup> независимого национального наблюдателя Promo-LEX, обязуясь действовать оперативно, добросовестно и аполитично. Деятельность всех наблюдателей координируется центральной командой Ассоциации.

В качестве источника для разработки наблюдательных докладов НМ служат констатации ДН, приведенные в тематических формулярах, а также официальная публичная информация, сообщенная наблюдателями НМ Promo-LEX. В ходе запланированных визитов, наблюдатели анализируют информацию, ставшую им известной из бесед, встреч с собеседниками и консультирования официальных документов.

Наблюдательная Миссия Promo-LEX за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года является проектом, реализуемым Ассоциацией Promo-LEX в рамках Гражданской Коалиции

---

<sup>1</sup> <https://promolex.md/4689-codul-de-conduita-al-observatorilor-electorali-promo-lex/>

за Свободные и Честные Выборы. НМ Promo-LEX не является политическим оппонентом конкурентов, вовлеченных в избирательный процесс, не является следственным органом и не берет на себя специальных обязательств по доказыванию выводов наблюдателей. Тем не менее, все отчеты наблюдателей, по мере возможности, сопровождаются фото и видео доказательствами, которые могут быть предоставлены только в распоряжение правоохранительных органов на основании соответствующих запросов, и ни в коей мере в распоряжение конкурентов на выборах. Миссия Promo-LEX управляет web-платформой [www.monitor.md](http://www.monitor.md), на которой любой гражданин может сообщить о действиях предвыборного характера, на этой платформе хранится соответствующая информация, содержащаяся в отчетах наблюдателей. Сигналы, поступившие со стороны граждан, проверяются наблюдателями Миссии в ходе следующего запланированного визита в населенный пункт, в котором было выявлено событие

Promo-LEX общественная ассоциация, целью которой является развитие демократии в Р. Молдове, включая приднестровский регион, путем продвижения и защиты прав человека, мониторинга демократических процессов и укрепления гражданского общества. Ассоциация организует Миссии по наблюдению за выборами в Республике Молдова с 2009 года, нынешняя НМ за парламентскими выборами является 17-ой по счету. Также сотрудники и члены Ассоциации имеют международный опыт и участвовали в наблюдении за выборами в рамках Международных Миссий из Армении, Германии, Грузии, Эстонии, Норвегии, Румынии, Швеции, Украины и т.д.

Международные стандарты, на которые делаются ссылки в данном докладе, разработаны ООН, ОБСЕ, Европейской Комиссией за Демократию через право, Европейским Союзом и Советом Европы. В конце данного доклада содержатся предварительные рекомендации органам публичного управления, избирательным органам, конкурентам на выборах/участникам референдума и другим заинтересованным субъектам, с тем, чтобы обеспечить оптимизацию избирательного процесса.

Доклад разработан Ассоциацией Promo-LEX в рамках Наблюдательной Миссии за Парламентскими Выборами от 24 февраля 2019 года, при финансовой поддержке Агентства США по Международному Развитию (USAID) в рамках Программы “Демократия, Прозрачность и Ответственность”; Посольства Великобритании в Кишиневе в рамках Проекта „Укрепление демократической ответственности в Молдове”; Фонда Сорос-Молдова в рамках проектов „Укрепление платформы по развитию активности и образования в области Прав Человека в Республике Молдова” и „Мониторинг списков избирателей и избирательных споров на парламентских выборах 2018 года”; Совета Европы в рамках проекта “Поддержка мониторинга парламентских выборов 2018 года”.

Мнения, выраженные в публичных отчетах и пресс-релизах НМ Promo-LEX, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующих сторон.

# I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

*Парламентские выборы очень важны для качества, содержания и курса процесса принятия решений в Р. Молдова, особенно, в связи с преимущественно парламентским характером политического режима. Именно политическое большинство Парламента определяет вектор развития страны.*

*Отличительной чертой действующего законодательного органа стал высокий уровень депутатов, которые изменили свою политическую принадлежность, порядка 38%. Существуют обоснованные подозрения, вызванные спецификой внедрения смешанной системы в обществах с неконсолидированной демократией, что изменение системы выборов депутатов от пропорциональной к смешанной еще больше будет способствовать возможной миграции независимых или оппозиционных депутатов в "партию власти".*

*Опросы, проведенные в предвыборный период, указывают на негативное восприятие населением качества процесса принятия решений в обществе, а также свободного и справедливого характера предстоящих парламентских выборов.*

## 1.1. Описание институциональной структуры

Республика Молдова является парламентской республикой, в которой исполнительная власть осуществляется Правительством во главе с премьер-министром, а законодательная власть представлена Парламентом, состоящим из 101 члена. Главой государства является Президент, полномочия которого ограничены, в том числе, что касается внешней политики и национальной обороны.

Парламент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на 4 года.<sup>2 3</sup> Поэтому, учитывая проведение парламентских выборов 2014 года, 30 ноября 2014 года, срок полномочий нынешнего Парламента истек 30 ноября 2018 года.

Парламентские выборы от 24 февраля 2019 года будут организованы впервые на основе смешанной избирательной системы, где депутаты будут избираться как на основе голосования пропорционального представительства в национальном избирательном округе, так и большинством голосов в одномандатных избирательных округах.<sup>4</sup>

## 1.2. Смена политических позиций

Отличительной чертой законодательного органа (2014-2018) является то, что за 4 года его работы, соотношение состава политических сил существенно изменилось (смотри Графики 1<sup>5</sup> и 2<sup>6</sup>). К концу созыва, порядка 38 депутатов из 101 (37.62%) сменили свою политическую принадлежность.

*Парламентское большинство, сформированное из фракции ДМП и группы НЕПМ, которое обеспечило акт управления с 2016 года, образовалось в результате смены политических позиций. Из 38 депутатов, покинувших свои фракции, 23 выбрали ДПМ, а 9 – НЕПМ. Больше всего были уничтожены фракции, находившиеся в оппозиции с момента парламентских выборов 2014 года, либо перешедшие в оппозицию в определенные периоды деятельности законодательного органа. У нас нет убедительных доказательств, объясняющих природу этих мутаций, однако, вектор миграции депутатов из оппозиции в правящую партию вызывает подозрения в вероятности политического подкупа или запугивания.*

<sup>2</sup> Конституция Республики Молдова, ст. 61, ч. (1) и ст. 63, ч. (1) - <https://bit.ly/2E6b3UK>.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда № 31 от 10.11.1997 - <https://bit.ly/2QuxEjQ>.

<sup>4</sup> Кодекс о выборах, ст. 79, ч. (3) - <https://bit.ly/2Icsdy2>.

<sup>5</sup> Состав Парламента XX-го созыва, 30.11.2014 - <https://bit.ly/2U3ZyC2>.

<sup>6</sup> Состав Парламента XX-го созыва, 30.11.2018 - <https://bit.ly/2SkXRP4>.

Смена политических позиций охарактеризовала и соотношение политических сил на местном уровне. Если после всеобщих местных выборов 2015 года, нынешняя правящая партия, ДПМ, имела 287 мэров, то в июле 2018 года письмо, адресованное руководству ЕС, в котором представители органов местного публичного управления выражают свое разочарование решением ЕС приостановить макрофинансовую помощь для Р. Молдова, решение, подвергнувшееся резкой критике со стороны ДПМ, было подписано уже 713 мэрами<sup>7</sup> из 898.

График № 1.

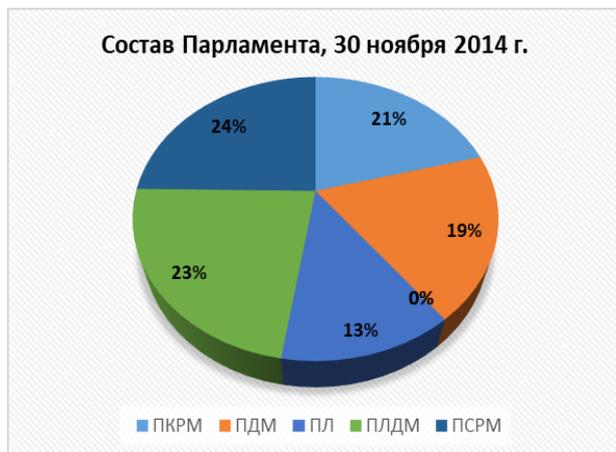
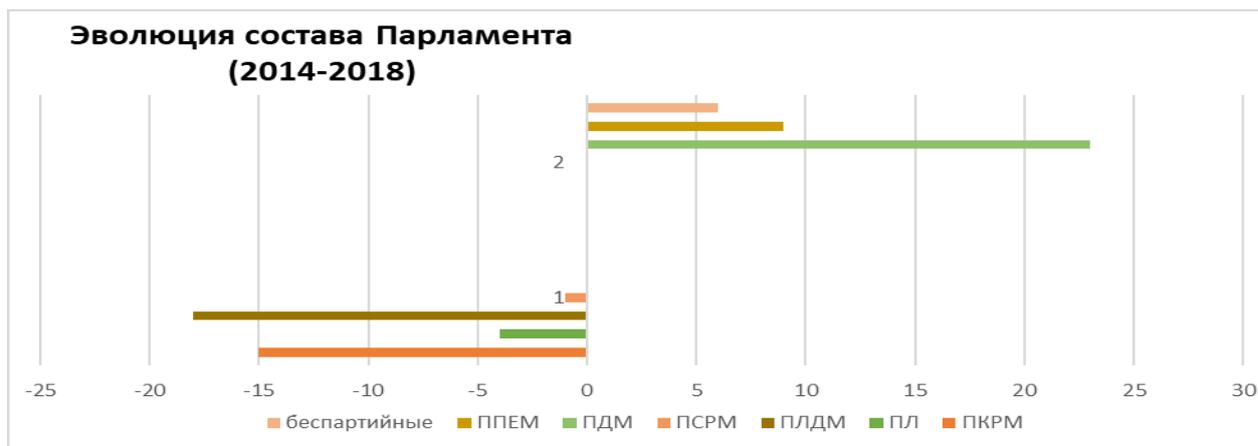


График № 2



График № 3



Тенденция также подтверждается и местными выборными лицами II-го уровня, из которых 21% от общего числа опрошенных, в начале 2018 года говорили о том, что физическое или психологическое запугивание и угрозы являются наиболее распространенными насильственными методами воздействия на местных выборных должностных лиц. Это в условиях, в которых порядка 45% опрошенных отказались отвечать на вопросы. Важно отметить, что все местные выборные должностные лица, которые указали на случаи запугивания, сделали это на условиях сохранения анонимности.<sup>8</sup>

*В контексте смешанной избирательной системы, исходя из её особенностей, а также на основе практики стран с неконсолидированной демократией, таких как, Республика Молдова, риск смены политических позиций и подозрений в политическом подкупе и запугивании депутатов может возрасти еще больше.*

<sup>7</sup> 713 мэров подписали открытое письмо в адрес европейских официальных лиц <https://is.gd/w1lyMB>

<sup>8</sup> Доклад Promo-LEX № 2 Мониторинг прозрачности ОМПУ II <https://is.gd/qQR8zE>

### 1.3. Политическое запугивание

Предвыборный период, по мнению НМ Promo-LEX, может быть охарактеризован и случаями политического запугивания различных субъектов. Более того, *мы считаем, что имеет место процесс трансформации случаев в явление.*

Создание Парламентской комиссии по расследованию деятельности Фонда „Otwarty Dialog” в предвыборный период для выяснения предполагаемого незаконного финансирования оппозиционных партий ПДС и ПППДП, потенциальных конкурентов на выборах, в отсутствие убедительных доказательств, вызывает обоснованные подозрения в их запугивании. Отметим, что парламентское большинство имеет достаточные рычаги воздействия, чтобы четко регулировать финансирование партий и предотвращать такие противоречивые ситуации. К сожалению, однако, эти рычаги не использовались.

Кроме того, в своих публичных высказываниях в предвыборный период,<sup>9</sup> правящая партия касалась не только политических партий, потенциальных конкурентов, но и организаций гражданского общества, которые "активно и открыто участвуют в незаконных кампаниях по политическому продвижению потенциальных конкурентов на выборах, но хуже всего то, что они финансируются из внешних источников". НМ Promo-LEX квалифицирует эти обвинения как запугивание, так как согласно докладам Promo-LEX по мониторингу финансов политических партий, фонды, в том числе связанные с ДПМ, являясь аполитичными субъектами, активнее всего задействованы в кампаниях по политическому продвижению, а не общественные организации.

### 1.4. Восприятие общественно-политической ситуации

*Что касается восприятия общественно-политической ситуации гражданами Р. Молдова, мы констатируем, что, согласно данным, полученным в результате самого последнего опроса общественного мнения, проведенного Международным Республиканским Институтом (IRI),<sup>10</sup> 71% опрошенных считают, что страна движется в неправильном направлении, а 86% - считают, что государство управляется не в интересах народа, а в интересах определенных групп. В результате доверие населения к руководящим органам государства очень низкое: только 6% решительно поддерживают деятельность Парламента и, соответственно, только 7% решительно поддерживают деятельность Правительства. Что касается парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, только 8% населения считают, что они будут свободными и справедливыми. Данные опроса IRI в принципе подтверждают результаты других периодических опросов, проведенных в Р. Молдова в предвыборный период.<sup>11</sup>*

Ретроспективный анализ результатов опроса IRI, также позволяет сделать вывод о важном факте восприятия населением общественно-политической ситуации: *с момента принятия смешанной системы число лиц, отказывающихся публично выразить свои политические предпочтения, к настоящему времени удвоилось.* Таким образом, если в среднем, 4,7% респондентов опроса IRI, проведенного в начале 2017<sup>12</sup> года, отказались выразить свои политические предпочтения, а 4,6% - в опросе, проведенном во 2-ом полугодии 2017<sup>13</sup> года, согласно опросу, проведенному в предвыборный период, уже 8,2% респондентов отказались публично выразить свои политические предпочтения.

Нынешний политический контекст демонстрирует высокую степень электоральной волатильности, присущей нестабильной партийной системе. Ведь, согласно опросам IRI и ВОР, проведенным в предвыборный период, 3 из 5 парламентских партий, по сравнению с выборами 2014 года, не пройдут в Парламент следующего созыва.

<sup>9</sup> ДПМ отмечает, что ряд политических формирований и гражданских организаций нарушают Закон о политических партиях и Кодекс телевидения и радио <https://is.gd/DWHdDd>

<sup>10</sup> Изучение общественного мнения: резиденты Молдовы (11.09.2018 - 16.10.2018) - <https://bit.ly/2U8LdEy>.

<sup>11</sup> Барометр общественного мнения, ноябрь 2018 - <https://bit.ly/2rjM9Zr>

<sup>12</sup> Изучение общественного мнения: резиденты Молдовы (13.02.2017 - 17.03.2017) - <https://bit.ly/2w9uUvg>.

<sup>13</sup> Изучение общественного мнения: резиденты Молдовы (23.09.2017 - 17.10.2017) - <https://bit.ly/2rL3Pxb>.

Таблица № 1. Волатильность электоральных предпочтений (2014-2018)

№	Политические партии	Выборы 2014	Опросы 2018	
			ВОР <sup>14</sup>	ИРИ <sup>15</sup>
1.	Партия Социалистов Республики Молдова	20,51%	23,00%	32,00%
2.	Либерально-Демократическая Партия Молдовы	20,16%	0,50%	<1,00%
3.	Партия Коммунистов Республики Молдова	17,48%	1,70%	4,00%
4.	Демократическая Партия Молдовы	15,80%	7,60%	12,00%
5.	Либеральная Партия	9,67%	0,80%	1,00%
6.	Партия Коммунистов-Реформаторов Молдовы	4,92%	–	–
7.	Избирательный блок “Выбор Молдовы — Таможенный Союз”	3,45%	–	–
8.	Народное Движение Антимафия	1,74%	–	–
9.	Либерально-Реформаторская Партия	1,56%	–	–
10.	Политическая Партия „Партия Действие и Солидарность”	Не существовала	7,40%	12,00%
11.	Политическая Партия „Платформа Достоинство и Правда” <sup>16*</sup>	0,73%	5,00%	12,00%
12.	Политическая Партия „Партия Шор”	Н/У	3,00%	4,00%
13.	Политическая Партия „Наша Партия”	Н/У	1,20%	2,00%

Парламентские выборы от 24 февраля 2019 года – это 9-ые по счету парламентские выборы, организованные в Республике Молдова с момента провозглашения независимости в 1991<sup>17</sup> году.

<sup>14</sup> Барометр общественного мнения, ноябрь 2018, стр. 53 - <https://bit.ly/2Boh8s7>.

<sup>15</sup> Изучение общественного мнения: резиденты Молдовы (11.09.2018 – 16.10.2018), стр. 40 - <https://bit.ly/2U8LdEy>.

<sup>16</sup> В 2014 – Партия Сила Народа

<sup>17</sup> История и эволюция Парламента - <https://bit.ly/2Q1qnIR>.

## II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Нормативно-правовая база, регулирующая парламентские выборы в Республике Молдова, претерпела существенные изменения с момента проведения последних парламентских выборов, причем был изменен один из фундаментальных элементов избирательного права, а именно сама избирательная система. Изменение избирательной системы и установление границ избирательных округов произошло более чем за год до выборов, в соответствии с рекомендациями Венецианской Комиссии. Тем не менее, большинство технических рекомендаций, сформулированных экспертами Комиссии непосредственно к законопроекту, посредством которого была изменена избирательная система, были оставлены без внимания, по мнению Proto-LEX, были реализованы только 12 из 32.

В принципе, Парламент Р. Молдова проигнорировал основную рекомендацию Комиссии - не вносить изменения и не принимать смешанную систему. Proto-LEX разделяет ту же точку зрения, что смешанная система не должна была быть внедрена в контексте парламентских выборов 24 февраля 2019 года.

Большинство изменений, внесенных в избирательное и смежное законодательство в контексте изменения избирательной системы, носили технический характер. Можно приветствовать некоторые изменения, а также рекомендации Proto-LEX, такие как: снижение предельного размера для пожертвований физических и юридических лиц, вносимых на счет "Избирательный фонд"; мотивация участия женщин в выборах; необходимость сбора подписей в подписных листах партиями и блоками, а не только независимыми кандидатами и т.д.

В то же время, обращаем внимание на некоторые внесенные законодательные положения, содержащие существенный потенциал, нарушающий международные принципы и стандарты в избирательной сфере. Например, принцип равного избирательного права ограничивается: игнорированием равенства голоса – необеспечение всем избирателям права голосовать по одинаковому количеству бюллетеней, в том числе, тем, у кого нет места жительства и места нахождения; несоблюдение равенства числа избирателей – существенная разница и допустимой законом маржи в том, что касается количества избирателей в одномандатном округе (ОО), а также возможность возникновения значительных различий между голосами, отданными за одного депутата по национальному списку, и депутата по одномандатному округу; возможность нарушения равенства шансов – неопределенность в отношении использования свидетельства о неподкупности в условиях, когда информация, содержащаяся в этом свидетельстве, может привести к регистрации или не регистрации и приемлемости кандидатов.

Другим негативным аспектом, с точки зрения изменения избирательного законодательства, является игнорирование Парламентом Р. Молдова Представлений Конституционного Суда, сформулированных в результате президентских выборов именно с целью совершенствования избирательного законодательства.

Анализируя изменения, внесенные в Кодекс о выборах и смежное законодательство за последний год перед выборами, констатируем, что принцип стабильности избирательного законодательства был нарушен внесением изменений в организацию референдума в тот же день, что и парламентские выборы, а также путем отмены ограничения на проведение предвыборной агитации в день голосования и в день, предшествующий голосованию, отмены ограничения на агитацию в радиусе 100 м от избирательного участка, оставив в силе лишь ограничение, действующее в помещении избирательного участка и на входе на участок.

НМ Proto-LEX констатирует, что относительно 2014 года, из 21 рекомендаций, сформулированных в отношении улучшения нормативно-правовой базы, касающейся организации и проведения парламентских выборов, 14 были внедрены полностью или частично.

## **2.1. Изменение избирательной системы выборов депутатов Законом № 154 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты**

После президентских выборов от 30 ноября 2016 года, Конституционный Суд сформировал 6 *представлений*<sup>18</sup> Парламенту Республики Молдова, которые не были рассмотрены, вопреки положениям ст.28<sup>1</sup> Закона о Конституционном Суде, предусматривающей максимум три месяца для рассмотрения замечаний (констатаций) Суда и информирования его о результатах рассмотрения.

Таким образом, даже к моменту проведения следующих общенациональных выборов, Парламент Р. Молдова не решил проблемы, выявленные судьями Конституционного Суда в результате президентских выборов, такие как: *четкое регулирование рассмотрения электоральных жалоб, поданных в день выборов и на следующий после выборов день; четкое регулирование Парламентом некоторых механизмов применения санкций, в том числе в уголовном праве, за любую попытку вмешательства религиозных культов в избирательные кампании; внесение изменений в законодательство, касающееся ответственности вещателей в период избирательных кампаний и принятие Парламентом эффективных инструментов, которые позволят ответственным органам применять сдерживающие санкции с немедленным их исполнением, такие как приостановление права вещания на весь период избирательной кампании, по отношению к тем медийным организациям, которые нарушают обязательство беспристрастности в период выборов.*

20 июля 2017 года, Парламент Республики Молдова принял Закон № 154 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в частности в Кодекс о выборах и Закон № 39/1994 о статусе депутата Парламента. По Закону № 154 от 20.07.2017 произошел переход от пропорциональной избирательной системы к смешанной системе выборов депутатов. Таким образом, правовая база предусматривает, что Выборы Парламента проводятся на основе смешанной избирательной системы (пропорционально-мажоритарной) в одном общенациональном округе и в 51 одномандатных округах. Соответственно, в общенациональном округе избираются 50 депутатов по правилам системы пропорционального представительства, а в одномандатных округах избирается 51 депутат по правилам мажоритарной системы, по одному от каждого округа.

Обратим внимание на тот факт, что *Венецианская Комиссия в своем заключении отметила, что изменение избирательной системы в Республике Молдова не рекомендуется*.<sup>19</sup> Ассоциация *Proto-LEX*, также, высказалась против изменения избирательной системы при отсутствии национального консенсуса по этому вопросу, а также посчитав, что возможное внедрение новой избирательной системы следует отложить до выборов, которые будут проведены через один законодательный мандат. Ведь, есть подозрения, что смешанная система, внедренная на выборах в феврале 2019 года, может поставить в более выгодное положение проголосовавшие за неё партии.<sup>20</sup>

В результате изменения избирательной системы были внесены другие изменения в нормативные акты с целью адаптации правовой базы к смешанной системе голосования. Постановлением Правительства № 970 от 15.11.2017 были утверждены постоянные одномандатные округа, из которых 46 округов на территории Республики Молдова, находящейся под контролем конституционных государственных органов, 2 округа – на территории Республики Молдова в левобережье Днестра (Приднестровье), временно находящейся вне контроля конституционных государственных органов, и 3 округа – за пределами Республики Молдова.

---

<sup>18</sup> Постановление № 34 от 13.12.2016 о подтверждении результатов выборов и признании действительным мандата Президента Республики Молдова (обращение № 139е/2016) <https://is.gd/AcWTPk>

<sup>19</sup> Мнение Ассоциации *Proto-LEX*: было выполнено только 12 из 32 европейских рекомендаций, касающихся смешанной избирательной системы <https://is.gd/7dfZX4>

<sup>20</sup> Декларация об изменении системы выборов депутатов Парламента <https://is.gd/EppRUP>

По мнению Promo-LEX, процесс образования одномандатных округов можно охарактеризовать: *ограниченной прозрачностью процесса принятия решений, игнорированием международных стандартов, нарушением нормативно-правовой базы о критериях, используемых при образовании одномандатных округов, а также игнорированием специальных критериев расчета количества округов для приднестровского региона и избирателей, находящихся за рубежом.*<sup>21</sup>

В результате изменения избирательной системы с пропорциональной на смешанную, положения Кодекса о выборах, касающиеся парламентских выборов, претерпели существенные изменения. В целом, речь идет *о ряде изменений технического характера, которые должны обеспечить внедрение новой системы выборов:*

- было введено понятие одномандатного округа (ОО) и другие специальные положения, вытекающие из выборов депутатов по одномандатным округам;
- инициативные группы (ИГ) получили те же права и обязанности, что и конкуренты на выборах, с точки зрения финансирования и отчетности о своей деятельности;
- были введены новые санкции, которые могут применяться ЦИК и ОИС к инициативным группам или конкурентам на выборах за нарушение избирательного законодательства;
- были снижены предельные размеры пожертвований на счет "Избирательный фонд" с 200 среднемесячных заработных плат по экономике до 50 для физических лиц и с 400 до 100 для юридических лиц;
- была введена возможность баллотироваться как по общенациональному округу по партийным спискам, так и по одномандатному округу, последний является приоритетным, если кандидат будет избран в обоих избирательных округах;
- было введено право избирателя голосовать по двум избирательным бюллетеням в рамках парламентских выборов: один для общенационального избирательного округа и один для одномандатного округа;
- были введены новые критерии для открытия избирательных участков за рубежом; было увеличено максимальное количество избирательных бюллетеней, которое может быть направлено на зарубежные избирательные участки с 3000 до 5000;
- было введено образование отдельных окружных избирательных советов для зарубежных избирательных участков и для населенных пунктов левобережья Днестра, в том числе были включены особенности образования и функционирования ИУ и УИБ для избирателей населенных пунктов левобережья Днестра;
- были введены специальные положения, касающиеся увеличения размера бюджетной поддержки для политических партий, соблюдающих требования о минимальной доле женщин-кандидатов, выдвигаемых по одномандатным округам, составляющей не менее 40%;
- были введены новые положения, касающиеся организации и проведения частичных выборов в одномандатных округах в случае неизбрания депутата или вакантной должности депутата, избранного по одномандатному округу.

*НМ Promo-LEX обращает внимание на некоторые изменения, которые выходят за рамки определенных технических поправок и могут существенно повлиять на качество избирательного процесса:*

- введение свидетельства о неподкупности в качестве документа необходимого для регистрации кандидатов вызвало подозрения в отношении ограничения доступа к избирательному процессу и нарушения принципа равных возможностей. Информация, содержащаяся в этом свидетельстве, по-видимому, может стать причиной регистрации или не регистрации и приемлемости кандидатов на парламентских выборах,<sup>22</sup> даже если такое ограничение прямо не предусмотрено Кодексом о выборах;

<sup>21</sup> Публичное обращение об ограниченной прозрачности и недостатках, выявленных в процессе принятия проекта решения об образовании одномандатных округов <https://is.gd/enxaii>

<sup>22</sup> Ст. 82 Кодекса о выборах, ст. 2 ч. (6<sup>1</sup>) Закона о статусе депутата Парламента

- неопределенность обжалования действий/бездействия конкурентов на выборах. Таким образом, согласно этому закону, действия/бездействие конкурентов на выборах могут быть обжалованы непосредственно в судебную инстанцию, которые до внесения данного изменения могли быть обжалованы в избирательный орган. Тем не менее, в результате внесенных изменений, в случае парламентских выборов в одномандатных округах, постановления избирательных советов по жалобам на действия/бездействие конкурентов на выборах могут быть обжалованы в судебную инстанцию, в округе которой находится соответствующий совет. Таким образом, из этих положений возникает неопределенность в отношении места подачи жалоб на действия/бездействие конкурентов на выборах по одномандатным округам;<sup>23</sup>
- проведение выборов депутатов в один тур голосования обеспечит более низкое представительство Парламента, по сравнению с выборами Президента и мэров, которые проходят в два тура голосования;
- очень вероятно возможность нарушения принципа равенства числа избирателей на один депутатский мандат. Таким образом, минимальный порог для прохождения в Парламент по спискам кандидатов, выдвинутых политическими партиями по общенациональному округу, будет выше, чем тот, который будет зарегистрирован в определенных ОО. Налицо существенные различия, превышающие пределы, установленные нормативно-правовой базой, и между количеством избирателей в разных избирательных округах;<sup>24</sup>
- нарушение принципа равного избирательного права. Имеются подозрения в отношении права голосования с тем же количеством бюллетеней для избирателей, которые не имеют ни места жительства, ни места нахождения. В этом же контексте может рассматриваться и ситуация голосования студентов. Ведь, в этом вопросе также присутствует неопределенность интерпретации.<sup>25</sup>

## 2.2. Изменение избирательного законодательства в течение одного года до выборов

*Принцип стабильности избирательного законодательства гласит, что следует запретить пересматривать основополагающие элементы избирательного законодательства и, в частности, саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или в документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.<sup>26</sup>* В связи с этим, отмечаем, что за последний год перед парламентскими выборами, Кодекс о выборах пересматривался 7 раз по инициативе Парламента РМ и один раз по Постановлению Конституционного Суда:

- 1) Законом № 74 от 26.04.2018 в статью о статусе членов ЦИК были внесены поправки, согласно которым помимо прочих критериев приемлемости, в отношении членов ЦИК не установлен запрет на занятие государственной должности или ответственной государственной должности, вытекающий из констатирующего акта Национального Органа по Неподкупности (НОН).
- 2) Законом № 79 от 24.05.2018 были внесены поправки в ст. 22 в результате чего Министерство Информационных Технологий и Связи (МИТС) было заменено Агентством Публичных Услуг (АПУ) в функции сотрудничества ЦИК при обеспечении учета избирателей.
- 3) Законом № 172 от 27.07.2018 были внесены изменения в законодательные положения, связанные с финансированием ЦИК, расходами на подготовку и проведение выборов.
- 4) Постановлением Конституционного Суда №25 от 11.10.2018 об исключительном случае неконституционности ст. 13 ч. (1) п.п. б) Кодекса о выборах, Суд признал неконституционным положение о лишении права избирать лиц “признанных

<sup>23</sup>Анализ *Proto-LEX* о возможных конфликтах подсудности судов в случае судебных споров по вопросам выборов на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года <https://is.gd/3Kh1KX>

<sup>24</sup> Аналитический отчет *Proto-LEX*. Одномандатные избирательные округа – между политической возможностью и законностью <https://is.gd/p1wamx>

<sup>25</sup> Последствия смешанной системы. Анализ конкретной ситуации: голоса студентов и учащихся могут решить судьбу выборов в отдельных одномандатных округах. <https://is.gd/HRtts3>

<sup>26</sup> Кодекс надлежащей практики в избирательных делах <https://bit.ly/2QFOFaQ>

недееспособными вступившим в законную силу решением судебной инстанции” и пришел к выводу, что данное положение противоречит ст.38 Конституции, поскольку старое законодательство автоматически и не дифференцированно запрещало избирательное право, в отсутствие всеобъемлющей оценки со стороны судебной инстанции способности лиц с умственными отклонениями голосовать.

5) Законом № 271 от 23.11.2018 термин „надбавка” был заменен термином „пособие” в статье предусматривающей оплату труда постоянных работников аппарата ЦИК.

6) Законом № 302 от 30.11.2018 были внесены поправки в порядок расчета вознаграждения сотрудников аппарата окружного избирательного совета, и освобожденных сотрудников. Членам избирательных органов, не освобожденным и не привлеченным, а также сотрудникам аппаратов избирательных участков за осуществление деятельности в избирательный период, в том числе в день выборов, устанавливается вознаграждение в размере 20 процентов средней заработной платы по экономике за предыдущий год.

7) Законом № 238 от 08.11.2018 (опубликованным в Официальном Мониторе 30.11.2018) вновь введено положение ст.13, ч.(1) п.п. б) в следующей редакции „b) лишены права голоса вступившим в законную силу решением судебной инстанции”. Этот закон должен вступить в силу 30.12.2018. Соответственно, с 31 декабря 2018 года, при установлении мер судебной охраны судебная инстанция будет принимать решение о праве голоса путем оценки совокупного соответствия по нескольким критериям.<sup>27</sup> Также, этим же законом, НОН обязали информировать избирательные органы о наличии запрета занимать ответственную государственную должность и наличии судимостей.

*Ассоциация Proto-LEX приветствует поправку и приведение национальных правовых норм в соответствие с международными стандартами. Ведь, согласно Кодексу надлежащих практик в избирательных делах “лишение лиц политических прав допускается лишь по прямому решению судебной инстанции”.*

8) Законом № 268 от 23.11.2018 (опубликованным в Официальном Мониторе и вступившим в силу 14.12.2018) было исключено положение о запрете проведения предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий голосованию день, был сохранен запрет только на проведение предвыборной агитации в помещении избирательного участка и у входа в помещение избирательного участка. В этой связи, были внесены поправки как в Кодекс о выборах, так и в Кодекс о правонарушениях, который предусматривает наказание за проведение предвыборной агитации в день голосования и предшествующий голосованию день.

*Анализируя изменения, внесенные в Кодекс о выборах и смежное законодательство за последний год перед выборами, констатируем, что принцип стабильности избирательного законодательства был нарушен в случае отмены ограничения на проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий голосованию день, оставив в силе лишь ограничение, действующее в помещении избирательного участка и у входа в помещение избирательного участка.*

### **2.3. Принятие и изменение смежной нормативно-правовой базы**

Смежная нормативно-правовая база, также, претерпела изменения в течение одного года перед парламентскими выборами. Были внесены поправки<sup>28</sup> в ст.11 Закона о политических партиях путем замены Министерства Юстиции, учреждения, ответственного за управление информацией о политических партиях, на Агентство Публичных Услуг. Также, были исключены первые 3 части ст.11. Кроме того, если информация о регистрации политических партий ранее содержалась в Реестре политических партий, то после осуществленных изменений, информация о регистрации политических партий содержится в Государственном реестре юридических лиц. Часть 3 ст.11, которая была исключена, предусматривала, что информация из Реестра политических партий относится к информации, представляющей общественный интерес. Мы сожалеем об этом изменении, поскольку информация о

<sup>27</sup> Ст. 308<sup>11</sup> ч. (2), (3) Гражданский процессуальный кодекс

<sup>28</sup> Законом № 31 от 16.03.2018, в силе с 20.04.2018

политических партиях в Государственном реестре юридических лиц в настоящее время не считается информацией, представляющей общественный интерес.

В Кодекс о правонарушениях также были внесены поправки<sup>29</sup> в части, касающейся функций Центральной Избирательной Комиссии по установлению правонарушений и составлению протоколов, таким образом, расширив её компетенцию по установлению правонарушений, предусмотренных ст.48, ст.48<sup>1</sup> ч. (4), ст.48<sup>2</sup>, 51 и 53 Кодекса о правонарушениях.

Было разработано Положение о порядке выдачи свидетельства о неподкупности,<sup>30</sup> в котором был установлен порядок запроса и выдачи этих свидетельств, в том числе для кандидатов в депутаты Парламента. В соответствии с Положением, свидетельство о неподкупности составляется в двух экземплярах, из которых один выдается заявителю, а второй экземпляр хранится в делопроизводстве Инспектората по неподкупности в течение срока действия свидетельства, составляющего 3 месяца. Отметим, что Положение не предусматривает повторную выдачу свидетельства о неподкупности за один и тот же период. Тем не менее, согласно ст.49 ч. (1), ст. 85 ч. (1), (3), (6), лица, включенные в список от одного конкурента на выборах для голосования по общенациональному округу, которые баллотируются и по одномандатному округу, обязаны представить пакет необходимых документов для регистрации, как в ЦИК, так и в ОИС, а свидетельство о неподкупности выдается только в одном экземпляре.

Срок выдачи свидетельств о неподкупности составляет 15 дней. Установление такого длительного срока практически лишает политические партии права изменять списки кандидатов, заменив их не менее чем за 14 дней до дня выборов. Ведь, для соблюдения всех условий и правовых положений политические партии, которые по ряду причин решают заменить кандидата, могут сделать это только за 29 дней до дня выборов, то есть на следующий день после окончания срока регистрации кандидатов.

#### **2.4. Назначение даты выборов**

27 июля 2018 года, Парламент РМ принял Постановление № 197, которым установил дату проведения выборов Парламента на 24 февраля 2019 года, постановление было опубликовано в Официальном Мониторе 10 августа 2018 года и вошло в силу 1 декабря 2018 года. Четырехлетний срок полномочий Парламента XX-го созыва истек 1 декабря 2018 года.

Применяя норму ст.1 Кодекса о выборах, определяющую избирательный период, следует, что избирательный период начался 10 августа 2018 года (день обнародования даты выборов), период времени намного превышающей 90 дней.

Принимая во внимание утверждение Закона о нормативных актах № 100 от 22.12.2017, который предусматривает в ст.56, что нормативные акты вступают в силу по истечении месяца со дня опубликования в Официальном Мониторе Республики Молдова или на дату, указанную в тексте нормативного акта, однако не ранее даты опубликования, а также тенденцию Парламента Республики Молдова устанавливать дату выборов намного раньше, чем за 90 дней, *рекомендуем изменить понятие "избирательный период" как не превышающий 90 дней период времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов компетентными органами. В связи с этим, высказываемся за продление периода в 90 дней, в том числе с указанием органа власти, ответственного за его установление, в зависимости от типа выборов (парламентские, президентские, всеобщие местные, новые местные, референдум и т.д.).*

*Исходя из принципа предсказуемости и стабильности, Promo-LEX подтверждает свою позицию относительно уместности более длительного избирательного периода, который, по*

<sup>29</sup> Закон № 159 от 12.10.2018 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты

<sup>30</sup> Приказ Национального Органа по неподкупности, Агентства Публичных Услуг и Национальной Инспекции по Пробации № 90/653/07 от 09.10.2018

*мнению Миссии, создаст более благоприятные условия для равных возможностей между потенциальными конкурентами, но также и достаточно времени для подготовки к проведению и организации выборов.*

## **2.5. Организация референдума в один день с парламентскими выборами**

В целях реализации инициативы по организации консультативного референдума в тот же день, что и выборы в Парламент, и его соответствие правовым рамкам, нормативно-правовая база была скорректирована непрозрачным образом и без публичных консультаций. Таким образом, Законами № 238 и 268 законодательный орган, включительно, дал зеленый свет на проведение консультативного референдума в день выборов, по инициативе ДПМ. В связи с этим, были внесены поправки в ст.156 Кодекса о выборах, согласно которым норма, запрещающая проведение республиканского референдума в течение 60 дней, предшествующих, и 60 дней следующих за днем проведения выборов, стала разрешительной для его проведения в один день с парламентскими, президентскими и всеобщими местными выборами.

Закон № 238 был зарегистрирован в Парламенте как проект № 220 от 26.06.2018,<sup>31</sup> и был утвержден в 1-ом чтении 27.07.2018, а во 2-ом чтении 08.11.2018. В информативной записке к проекту Закона указывается, что он направлен на продолжение усилий по реализации на практике и выполнению обязательств, взятых на себя Республикой Молдова при ратификации Конвенции ООН о правах лиц с ограниченными возможностями от 13.12.2006. Также отмечается, что проект закона был составлен таким образом, чтобы исключить несоответствия в ряде нормативных актов, в которых аспекты, связанные с правоспособностью индивида, рассматриваются субсидиарно.

24.10.2018, депутат Парламента, Серджиу Сырбу, представил Комиссии по социальной защите, здоровью и семье поправку к законопроекту, в которой помимо предложения о внесении изменений в Кодекс о выборах, связанных с целью закона, предлагает изменить и часть (2) статьи 156, заменив текст “а также в день проведения другого республиканского референдума” словами “если они не проводятся в тот же день” и дополнить в конце предложением “В один день не могут проводиться два республиканских референдума”. Аргументируя необходимость поправки, депутат объясняет, что они “необходимы для исполнения Заключения Конституционного Суда № 1 от 22.09.2014 и Представления КС № РСС-01/48с от 22.09.2014, адресованных Парламенту для устранения двусмысленности из Кодекса о выборах, которые допускают совмещение выборов с референдумом”.

Мы обращаем внимание на тот факт, что Заключение Конституционного Суда касается организации конституционного республиканского референдума, а в указанном Представлении, Суд отметил, что „учитывая, что референдум запрещается провести в течение 60 дней до и 60 дней после выборов, с тем большим основанием, для того, чтобы избежать путаницы, референдум не может состояться в предложенный день. Этот запрет продиктован необходимостью избежать путаницы в случае осуществления двух, различных по своей природе, демократических форм проявления воли народа. Таким образом, учитывая необходимость соблюдения 6-го срока в случае пересмотра Конституции, двусмысленности из Кодекса о выборах, которые допускают совмещение выборов с референдумом, должны быть устранены законодательным путем”.

Напомним, что Конституционный Суд ранее уже высказывался в отношении совмещения референдума в тот же день с выборами и, интерпретируя эту норму в старой редакции, установил, что республиканский референдум не может быть организован в тот же день, что и парламентские, президентские и всеобщие местные выборы. Учитывая, что Конституционный Суд вынес негативное заключение в отношении слияния таких типов выборов, непонятно упущение депутатов из парламентской оппозиции в данном случае поднять исключение неконституционности в данном случае.

---

<sup>31</sup> <https://bit.ly/2RA8ldj>

Также была изменена часть (1) ст.169, внесением специальной нормы, которая регулирует порядок формирования избирательных округов и окружных избирательных советов, в случае, когда республиканский референдум организуется в один день с парламентскими выборами.

Законом № 268 от 23.11.2018, который был зарегистрирован в качестве законопроекта № 376 от 05.11.2018<sup>32</sup> по инициативе депутатов Серджиу Сырбу, Раисы Аполски и Игоря Врема, утвержденным 08.11.2018 в 1-ом чтении и 23.11.2018 во 2-ом чтении. В информативной записке к законопроекту указывается, что он был разработан в результате рекомендаций Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету, которая 31.10.2018 утвердила Отчет об анализе, экспертизе и оценке избирательного законодательства, легшего в основу признания недействительными новых местных выборов с муниципии Кишинев. Цель законопроекта заключается в устранении ограничений, запрещающих проведение предвыборной агитации в день выборов и предшествующий им день, за исключением помещений избирательных участков и в непосредственной близости от них.

19.11.2018, депутаты Серджиу Сырбу и Валентина Булига представили поправку к законопроекту, в которой предложили, среди прочего, дополнить часть (1) статьи 169 предложением: “Если республиканский референдум организуется в тот же день, что и парламентские выборы, избирательные округа и окружные избирательные советы образуются в соответствии с критериями, установленными в статьях 80 и 81 настоящего кодекса”. Аргументируя необходимость поправки, депутаты объясняют “учитывая изменение избирательной системы и наличие для разных типов выборов двух систем образования избирательных округов и окружных избирательных комиссий, необходимо технически предусмотреть норму, объясняющую, что если одновременно проводятся парламентские выборы и республиканский референдум, то избирательные советы формируются в соответствии с правилами для выборов, чтобы не было двух параллельных систем и не было путаницы и ошибочных толкований”.

Постановлением Парламента № 332 от 30.11.2018, дата 24 февраля 2019 года была установлена в качестве даты проведения консультативного референдума, в один день с проведением парламентских выборов. На референдум должны быть выставлены вопросы, касающиеся сокращения числа депутатов Парламента и отзыва депутатов народом.

Ассоциация Promo-LEX высказалась о возможности и уместности<sup>33</sup> этой инициативы, выявив ряд рисков, законодательных аспектов и неопределенностей. Организация и проведение референдума усложняет процедуру голосования для избирателей, что противоречит принципу простоты голосования,<sup>34</sup> а вопрос об отзыве депутатов народом является неконституционным.

*Отметим, что изменения, касающиеся организации референдума в один день с парламентскими выборами были приняты с нарушением прозрачности в процессе принятия решений, они были внесены как поправки к законопроектам во втором чтении, которые имели другую задачу и преследовали другую конечную цель, чем референдум. Эти изменения были доведены до сведения общественности во время предвыборного периода для парламентских выборов, что нарушает принцип стабильности избирательного законодательства.*

## **2.6. Внедрение рекомендаций Promo-LEX, содержащихся в Заключительном докладе по мониторингу парламентских выборов от 30 ноября 2014 года**

В результате мониторинга Парламентских выборов от 30 ноября 2014 года, Ассоциация Promo-LEX разработала ряд рекомендаций для избирательных органов, органов публичного

---

<sup>32</sup> <https://bit.ly/2GrGScI>

<sup>33</sup> <https://bit.ly/2Led0Q1> Мнение Promo-LEX о возможности и уместности проведения республиканского референдума в один день с парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года

<sup>34</sup> Кодекс надлежащей практики в избирательных делах <https://bit.ly/2QFOFaQ>

управления, конкурентов на выборах, правоохранительных органов, СМИ и Координационного Совета по Телевидению и Радиовещанию в целях улучшения избирательного процесса.

Из 21 рекомендаций по улучшению нормативно-правовой базы, относящейся к парламентским выборам, 14 были полностью или частично реализованы. Большинство из них относятся к финансированию избирательной кампании. Другие касаются образования ИУ и ОИС для населенных пунктов левобережья Днестра, проведения кампаний по информированию и электоральному воспитанию, регулирования начала избирательной кампании, установления последовательных санкций за электоральные нарушения и создания равных условий для независимых кандидатов и политических партий. В результате, еще 7 рекомендаций Ассоциации Promo-LEX, актуальных и для следующих выборов, остаются невыполненными:

- Повышение эффективности механизма контроля над финансированием избирательной кампании и установление единого и унифицированного механизма проверки/оценки незадекларированных затрат;
- Тщательное изучение финансовых отчетов, поданных конкурентами на выборах, и точный расчет сумм, отнесенных к незадекларированным конкурентами на выборах и/или не включенных ими в финансовые отчеты;
- Тщательное изучение расходов, понесенных конкурентами на выборах за пределами страны, и доведение до сведения правоохранительных органов о таких случаях, в соответствии с Кодексом о выборах в целях установления источников покрытия, понесенных расходов;
- Исключение Правительства и МИДиЕИ из процесса принятия решений, касающихся образования ИУ за рубежом с сохранением обязательств по обеспечению избирательных процедур в местоположениях, решения по которым были приняты исключительно ЦИКом;
- Обеспечение прозрачности при образовании избирательных участков за рубежом, если это право будет сохранено;
- Разработка положений, которые прояснили бы порядок предоставления общественными и национальными вещательными организациями бесплатного эфирного времени конкурентам на выборах и его использования.

### III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

По мнению НМ Proto-LEX, в течение периода мониторинга, ЦИК лишь в отдельных случаях учитывал этапы прозрачности принятия решений, публикуя для публичных консультаций лишь определенные законопроекты о внесении изменений в свои регламенты и инструкции, либо о принятии новых нормативных актов. Мы ценим, что в результате постоянной настойчивости, Proto-LEX направлено информируется о содержании процесса публичных консультаций.

В то же время, было достаточно примеров, как в течение 2018 года, так и в предвыборный период, демонстрирующих отсутствие устойчивости в обеспечении прозрачности принятия решений. Наглядным примером в этом отношении может послужить принятие поправок к Положению о правах и обязанностях наблюдателей, когда на обсуждение был вынесен один проект, а в ходе заседания проголосовали за другой.

Такова и ситуация Положения о финансировании избирательных кампаний и Положения о финансировании инициативных групп, поправки к которым даже не были вынесены на публичные консультации. К этой же категории примеров можно отнести и Постановление ЦИК о системе видеозаписи на избирательных участках на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года, которым были утверждены технические характеристики системы видеозаписи на избирательных участках. Это постановление было принято до утверждения законопроектов по внесению изменений в нормативные акты о функционировании такой системы видеозаписи. До момента выхода настоящего Доклада ни один проект по корректировке в связи с этим нормативно-правовой базы не был выставлен на публичное обсуждение. С количественной точки зрения, мы считаем, что число нормативных актов, измененных или утвержденных ЦИК в предвыборный период, относительно велико и не способствует повышению доверия к качеству процесса принятия решений учреждения, поскольку они были изменены позднее. Ведь, избирательное законодательство было изменено еще с июля 2017 года.

К началу избирательного периода, ЦИК аккредитовал 90 национальных наблюдателей, все со стороны Ассоциации Proto-LEX, и 7 международных наблюдателей.

#### 3.1. Деятельность ЦИК. Постановления ЦИК

О прозрачности процесса принятия решений. В течение 2018 года, а также в предвыборный период, НМ Proto-LEX наблюдала тенденцию ЦИК учитывать положения законодательства о прозрачности процесса принятия решений. Proto-LEX участвовал в проводимых общественных консультациях, несмотря на то, что некоторые рекомендации не были приняты во внимание избирательным органом. Следует отметить, что Календарный план мероприятий ЦИК по подготовке и проведению выборов в Парламент Республики Молдова от 24 февраля 2019 года был выставлен для публичных консультаций.

Тем не менее, если на уровне общего восприятия, может создаться умеренно положительное впечатление, то при детальном подходе к процессу принятия решений приходим к гораздо более неоднозначной ситуации. Например, это касается внесения изменений в Положение ЦИК о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации, когда прозрачность принятия решений только имитировалась, поскольку проект, представленный для публичного обсуждения, не имел ничего общего с проектом, утвержденным Комиссией.<sup>35</sup> Аналогичным образом обстоят дела с поправками, внесенными в Положение о финансировании избирательных кампаний и Положение о финансировании инициативных групп, которые не были вынесены на публичные консультации.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ассоциация Proto-LEX просит Центральную Избирательную Комиссию отказаться от внесения изменений в нормативно-правовую базу, которые существенно усложнят процесс аккредитации национальных наблюдателей, но, особенно, международных. <https://is.gd/xd1NNy>

<sup>36</sup> Постановление ЦИК о внесении изменений в Положение о финансировании избирательных кампаний, утвержденное Центральной Избирательной Комиссией № 3352 от 4 мая 2015 года. <https://is.gd/x2nB3H>

*Количественные аспекты изменения нормативно-правовой базы.* В контексте изменения избирательной системы, путем перехода от пропорциональной системы к смешанной, начиная с 20 июля 2017 года (с момента принятия Закона № 154<sup>37</sup>) по 27 июля 2018 года (принятие Постановления Парламента №197<sup>38</sup>), ЦИК принял порядка 20 постановлений, касающихся адаптации к новым поправкам избирательного законодательства, из которых *18 постановлений об отмене некоторых постановлений ЦИК и принятии новых*, в целях соотнесения существующей нормативной базы с новыми положениями Кодекса о выборах, утвержденными Законом 154/2017.

В то же время, за время мониторинга предвыборного периода, избирательный орган принял 14 постановлений, касающихся как адаптации к новым изменениям избирательного законодательства, так и парламентских выборов от 24 февраля 2019 года.

Из них, 7 постановлений касаются внесения изменений и утверждения некоторых инструкций и положений ЦИК, 5 постановлений касаются аккредитации как национальных, так и международных наблюдателей, 1 постановление об утверждении Календарного плана мероприятий по подготовке и проведению выборов Парламента Республики Молдова от 24 февраля 2019 года и 1 постановление о технических характеристиках системы видеозаписи на избирательных участках на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года. Это Постановление ЦИК было принято до утверждения законопроектов по внесению изменений в нормативные акты о функционировании такой системы видеозаписи. До момента выхода настоящего Доклада ни один проект по корректировке в связи с этим нормативно-правовой базы не был выставлен на публичное обсуждение.

*Тематическое содержание принятых постановлений.* Изменение нормативной базы коснулось Положений и Инструкций ЦИК, которые должны использоваться в ходе подготовки и проведения выборов.

*НМ Promo-LEX считает, что количество постановлений, принятых ЦИК в предвыборный период, в связи с адаптацией нормативной базы достаточно велико по сравнению с количеством постановлений, принятых в период июль 2017 – июль 2018. Ведь, по мнению Миссии, избирательный орган должен был адаптировать нормативную базу до начала предвыборного периода.*

### **3.2. Аккредитация национальных и международных наблюдателей**

ЦИК рассмотрел заявления об аккредитации наблюдателей и принял в связи с этим 5 постановлений, которыми аккредитовал как национальных, так и международных наблюдателей.

Начиная, с 14 августа 2018 года по 10 декабря 2018 года, в соответствии с Журналом, исходящей корреспонденции ЦИК,<sup>39</sup> было направлено 48 официальных обращений в адрес межпарламентских ассамблей и международных правительственных организаций, одной из сторон которых является Р. Молдова, специализированных международных институтов (включая гражданские), институтов электорального управления, дипломатических миссий и консульских отделов, аккредитованных в Молдове, делегировать представителей для наблюдения за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года. Таким образом, ЦИК проявил открытость в обеспечении прозрачности избирательного процесса в Республике Молдова.

В то же время напоминаем, что для национальных наблюдателей и миссий с большим количеством наблюдателей процесс аккредитации был бюрократизирован и затруднен в

<sup>37</sup> Закон №154 от 20 июля 2017 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты <https://bit.ly/2QnB1tj>

<sup>38</sup> Постановление Парламента № 197 от 27.07.2019 о назначении даты выборов Парламента <https://bit.ly/2LcuGLu>

<sup>39</sup> <https://bit.ly/2Uw8JeN>

преддверии предвыборного периода постановлением ЦИК №1694.<sup>40</sup> Promo-LEX подверг критике существенное обременение процесса аккредитации наблюдателей, выразив обеспокоенность в одном из публичных обращений, которое не было принято во внимание Комиссией.<sup>41</sup> Несмотря на это, НМ Promo-LEX приложит все усилия для преодоления высоких бюрократических барьеров и аккредитует достаточное количество наблюдателей, чтобы охватить все избирательные участки в день выборов.

В целях мониторинга парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, по состоянию на 10 декабря 2018 года, ЦИК аккредитовал 90 национальных наблюдателей: со стороны Общественной Ассоциации Promo-LEX - 90 человек. Также, было аккредитовано 7 международных наблюдателей: со стороны Посольства Французской Республики в Республике Молдова – 2 человека, со стороны Посольства Государства Катар в Республике Молдова – 2 человека и со стороны Общественной Ассоциации „Представительство Международного Республиканского Института США в Молдове” – 3 человека.

График № 4



<sup>40</sup> Постановление ЦИК №1964 от 12 июня 2018 года о внесении изменений и дополнений в Положение о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации, утвержденное постановлением Центральной Избирательной Комиссии № 332 от 24 октября 2006 года, <https://bit.ly/2EdhHJ9>

<sup>41</sup> <https://bit.ly/2BTuPRn>

## **IV. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

*Качество списков избирателей остается одной из самых освещаемых и обсуждаемых тем в публичном пространстве в преддверии выборов. Нынешние парламентские выборы не являются исключением в связи с этим. НМ Promo-LEX проведет мониторинг процесса работы с Государственным Реестром Избирателей (ГРИ), а также с содержанием списков избирателей, которые будут выданы участковым избирательным бюро (УИБ). Задача кажется достаточно сложной, и будет полностью зависеть от степени открытости и соблюдения прав наблюдателей избирательными органами.*

*Количество избирателей в ГРИ неуклонно растет. По данным ГРИ к началу избирательного периода, на 10 декабря 2018 года, в нем фигурировало 3 265 997 избирателей, что на 6 972 человека больше, чем по состоянию на 31 марта 2018 года. НМ Promo-LEX обращает внимание на то, что непрерывное увеличение количества избирателей в ГРИ, в контексте сокращения численности населения в результате эмиграции, подпитывает недоверие общества к функциональности ГРИ и к качеству списков избирателей.*

*Принимая во внимание положения избирательного законодательства Р. Молдова, участие на равных условиях голосования для граждан, которые не имеют ни места жительства, ни места нахождения, представляется невозможным, поскольку нормативно-правовая база запрещает им голосовать в одномандатных округах. Обращаем внимание, что количество избирателей, относящихся к этой категории, только за последние 15 месяцев (с сентября 2017 года по декабрь 2018 года) возросло на 55 207 человек, достигнув 210 890 человек, что составляет порядка 6,45% от общего числа избирателей ГРИ.*

*Наконец, вызывает недоумение разница в данных о количестве избирателей, выведенных, исходя из цифр, предоставленных различными публичными учреждениями, такими как АПУ или НБС. Ведь, чтобы повысить доверие к избирательному процессу необходимо эффективно и безошибочно управлять данными о населении, в условиях прозрачности.*

### **4.1. Необходимость наблюдения за списками избирателей. Аспекты методологии**

В соответствии с законодательством, списки избирателей составляются на основе Государственного Реестра Избирателей (ГРИ), который, в свою очередь, составляется в соответствии с данными Государственного Реестра Населения. Эти списки включают всех граждан, обладающих избирательным правом, которые имеют место жительства или место нахождения на территории какого-либо избирательного участка.

Качество списков избирателей было одной из самых обсуждаемых тем в публичном пространстве в контексте выборов. С изменением избирательной системы, когда устанавливаются различные правила организации и проведения выборов, проблема становится еще более настоятельной. То, как управляются списки избирателей, и их качество являются чрезвычайно важными факторами, которые могут напрямую влиять на результаты голосования, особенно в условиях одномандатных избирательных округов и одного тура голосования.

Принимая во внимание вышеизложенное, НМ Promo-LEX ставит перед собой задачу провести наблюдение за способом управления списками избирателей, исходя из следующих показателей:

- 1) Соблюдение основных этапов и процедур в управлении списками избирателей;
- 2) Качество содержания списков избирателей;
- 3) Доступность списков избирателей и их проверка;
- 4) Прозрачность процесса составления и внесения исправлений в списки.

Для достижения поставленной цели будет проведен ряд интервью с регистраторами и членами участковых избирательных бюро, которые выявят возможные процедурные и прикладные недостатки, сопровождаемые соответствующими рекомендациями.

В целях обеспечения качества списков избирателей международные стандарты<sup>42</sup> устанавливают ряд критериев, которые необходимо соблюдать, таких как: ведение постоянных реестров избирателей, их опубликование и постоянное обновление, наличие процедур, позволяющих регистрацию, внесение изменений и голосование по дополнительным спискам избирателей.

В то же время, согласно последним констатациям НМ Promo-LEX (Новые Местные Выборы 2018),<sup>43</sup> подтверждается наличие ряда недостатков в списках избирателей, которые и сегодня остаются актуальными и нерешенными, а ранее предложенные рекомендации – нереализованными (например: недостаточная прозрачность механизма подсчета количества избирателей; постоянное фигурирование в ГРИ умерших избирателей; несоответствие адресов, указанных в ГРИ адресам из удостоверений личности избирателей; конфликты адресов и др.).

Promo-LEX повторяет, что такие вопросы, как качество данных из Государственного Реестра Избирателей и содержание списков избирателей, соответственно, по-прежнему вызывают беспокойство. В частности, мы отмечаем необходимость обеспечения прозрачности и доступности списков избирателей; в противном случае мы можем столкнуться с ситуациями, когда права избирателя могут быть ограничены.

Отметим, что невнесение избирателей в основные списки (например, отнесение избирателя к другому избирательному участку, что может, случайно, привести к отнесению к другому округу) может привести к потере интереса гражданина к избирательному процессу и участию в нем, а также потере доверия к выборам, избирательным и государственным органам. Традиционно, уже присутствие умерших людей в ГРИ вызывает подозрения в правильности процесса. Другим аспектом, который будет отслеживаться НМ Promo-LEX в ходе парламентских выборов, является феномен "искусственной миграции", так как организованная регистрация места нахождения избирателя в другом населенном пункте может исказить результаты выборов.

Чтобы выявить это явление, наблюдатели Promo-LEX проведут интервью с регистраторами и зададут вопросы касающиеся: определения числа избирателей, которые зарегистрировали свое место жительства или место нахождения в зоне их ответственности; случаи ошибочного отнесения избирателей к другой зоне в ГРИ; избиратели, которые были внесены или исключены из ГРИ с точки зрения изменения статуса (например: достижение 18-летнего возраста или смерть). Информация, полученная в результате интервью, будет проверена и в списках избирателей.

#### **4.2. Эволюция данных, фигурирующих в Государственном реестре избирателей (ГРИ)**

В целях представления количества избирателей в контексте парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, а также анализа эволюции их численности, мы будем использовать данные из ГРИ, так как списки избирателей находятся еще на этапе обновления. В Таблице № 2 и 3 представлена сравнительная ситуация численного содержания ГРИ в течение 2014-2018 годов.

---

<sup>42</sup> Кодекс надлежащей практики в избирательных делах, <https://bit.ly/2Uer0IA> (просмотрено 05.12.2018)

<sup>43</sup> Смотри последние констатации, Приложение № 4. Недостатки, выявленные в списках избирателей, Promo-LEX Заключительный доклад Наблюдательной Миссии за Новыми местными выборами от 20 мая (3 июня) 2018 года, <https://bit.ly/2pnNbmc>

Таблица № 2. Динамика количества избирателей 2014 – 2018

Источник	Дата	Общее кол-во избирателей	Кол-во избирателей без зарегистрированного места жительства /нахождения	Кол-во избирателей административно-территориальных единиц левобережья Днестра и муниципия Бендеры
Государственный реестр избирателей <sup>44</sup>	25.11.2014	3 226 446	171 052	211 329
Государственный реестр избирателей <sup>45</sup>	22.08.2016	3 237 032	161 630	221 600
Государственный реестр избирателей <sup>46</sup>	01.09.2017	3 255 361	155 683	225 971
Государственный реестр избирателей <sup>47</sup>	31.03. 2018	3 259 025	203 368	226 486
Государственный реестр избирателей <sup>48</sup>	10.12.2018	3 265 997	210 890	230 233

По данным *Таблицы № 1* мы наблюдаем неуклонный рост количества избирателей в Р. Молдова. В том числе по сравнению с сентябрем 2017 года, отмечается увеличение числа избирателей в ГРИ на 10 636 человек (для АТО левобережья Днестра и муниципия Бендеры число избирателей увеличилось на 4 262 человек). НМ Promo-LEX обращает внимание на тот факт, что постоянное увеличение числа избирателей в ГРИ, в условиях сокращения численности населения путем эмиграции, подпитывает состояние недоверия общества к ГРИ и к качеству списков избирателей.

Анализируя данные НБС,<sup>49</sup> касающиеся естественного прироста населения в РМ (без населения левобережья Днестра и муниципия Бендеры) за 2000 год, мы выявляем, что регистрируются отрицательные значения, отражающие естественное сокращение населения. Таким образом, в 2000 году, число живорождений составляло 36 939, а число умерших 41 224. Таким образом, мы приходим к выводу, что возникают сомнения в обоснованности постоянного увеличения числа избирателей, зарегистрированных в ГРИ, поскольку разница между уровнем рождаемости и смертности в отчетном году отрицательная.

Считаем необходимым, также, учесть значительные изменения в количестве избирателей, у которых нет зарегистрированного места жительства или места нахождения. Таким образом, замечаем, что в период 2014-2017 годов число избирателей без места жительства/нахождения уменьшается. В то же время, за 15 месяцев (с сентября 2017 года по ноябрь 2018 года) их число увеличилось на 55 207 избирателей или на 1,67%. Цифра, составляющая 210 890 избирателей без места жительства, или 6,45% от общего числа в ГРИ (исключая АТО левобережья Днестра), представляет собой тревожный, постоянно растущий показатель, вызывающий обеспокоенность в связи с парламентскими выборами.<sup>50</sup>

При анализе данных *Таблицы № 2* мы отмечаем значительные расхождения, касающиеся количества граждан, достигших 18-летнего возраста, отраженные различными государственными учреждениями (АПУ, НБС и ЦИК).

<sup>44</sup> <https://bit.ly/2EcGImU>

<sup>45</sup> <https://bit.ly/2B1EIQo>

<sup>46</sup> <https://bit.ly/2UxYmaf>

<sup>47</sup> <https://bit.ly/2G9LdkO>

<sup>48</sup> <https://bit.ly/2L8YGrG>

<sup>49</sup> Население и демографические процессы (рождаемость, смертность) <https://bit.ly/2SVAHPG>

<sup>50</sup> Последствия смешанной системы. Тематическое исследование: ограничение конституционного права избирать для граждан без места жительства или нахождения, <https://bit.ly/2RNjKQT>

Таблица № 3. Информация о гражданах, обладающих избирательным правом

Источник	Общая численность населения, включая левобережье Днестра и муниципий Бендеры	Общая численность населения без левобережья Днестра и муниципия Бендеры	Количество избирателей, включая левобережье Днестра и муниципий Бендеры	Количество избирателей без левобережья Днестра и муниципия Бендеры
<b>ГРИ, ЦИК</b> 10.12.2018	-	-	3 265 997	3 035 764
<b>АПС</b> <sup>51</sup> 01.12.2018	4 001 127	3 686 877	-	-
<b>НБС</b> <sup>52</sup> 17.01.2018	-	3 547 539	-	2 871 565

Поэтому необходимо проявить более прозрачное поведение со стороны государственных органов в отношении формирования и доступности списков избирателей для участников избирательного процесса. Более того, с точки зрения Наблюдательной Миссии, несоответствие между данными должно быть объяснено абсолютно всеми субъектами, участвующими в процессе регистрации граждан и/или избирателей.

#### 4.3. Присутствие при проверке Государственного реестра избирателей (ГРИ)

В контексте наблюдения за качеством списков избирателей в рамках парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, Ассоциация Promo-LEX направила в ЦИК письмо с просьбой позволить наблюдателям ассоциации присутствовать при выборочной проверке порядка 600 человек в ГРИ, без указания конкретной категории этих избирателей, только с указанием того, что эти лица не должны фигурировать в ГРИ.

В своем ответе, ЦИК в письме № СЕС 8/2929 от 05.12.2018, запрашивает информацию о "необходимости и цели, предусмотренной законодательством, касающимся обработки категории данных, доступ к которым был запрошен, а также согласие, предоставленное Promo-LEX субъектами, чьи персональные данные затрагиваются, в котором они разрешают обработку своих персональных данных".

Исходя из этого ответа, Ассоциация Promo-LEX направила Жалобу в адрес Председателя ЦИК, в которой приведены аргументы, осуждающие выставление условий для доступа наблюдателей Promo-LEX к процессу присутствия при проверке ГРИ. Контекст проверки был основан на качестве списков избирателей, учитывая, что ГРИ является единственным источником для составления списков избирателей. И только путем анализа порядка ведения, управления и функционирования ГРИ (и оборота данных в целом) можно сформулировать определенные выводы и рекомендации. Ассоциация подтвердила свою позицию обнародовать информацию о функциональности системы и выявить любые недостатки, а также проинформировать ЦИК о результатах. Цель запроса заключалась в проверке порядка функционирования ГРИ, реализуемого через уполномоченного регистратора (со стороны Комиссии) в процессе регистрации, который и обеспечивал бы недопущение нарушения законодательства в области защиты персональных данных. С точки зрения наблюдателей, проверка того, зарегистрирован ли человек в ГРИ, является операцией, четко предусмотренной избирательным законодательством, которая напрямую связана с проверкой качества списков избирателей. Таким образом, любые препятствия для осуществления прав, предусмотренных Кодексом о выборах (ст. 68) представляют собой нарушение.

В результате, 18.12.2018, после формулировки поправки<sup>53</sup> к первоначальному запросу, в которой проинформировали о категории избирателей, которые будут проверены,

<sup>51</sup> <http://www.asp.gov.md/ro/date-statistic> (просмотрено 06.12.2018)

<sup>52</sup> <https://bit.ly/2QGrz3K>

наблюдатели Promo-LEX получили возможность, в присутствии сотрудников ЦИК, проверить в ГРИ ряд лиц. Соответствующий перечень лиц был предоставлен Ассоциацией Promo-LEX в распоряжение Центральной Избирательной Комиссии. В этот перечень вошли лица, которые либо получили гражданство, либо отказались от него, либо восстановились в гражданстве Республики Молдова в 2018 году, информация была получена из Указов Президента РМ. Для проверки был подготовлен список, состоящий из 697 человек, которые должны были быть проверены, фигурируют ли они или нет в ГРИ. В результате, из 697 человек методом случайного отбора были выбраны 63 человека (шаг, используемый при проверке: каждый 11-ый человек, в соответствии с внесением его в списки в Официальном Мониторе 2018).

В результате вышеуказанной проверки, наблюдатели Promo-LEX констатировали, что из 53 проверенных лиц, в части отказа от гражданства РМ каких-либо недочетов обнаружено не было. То есть, все лица, лишившиеся гражданства РМ были внесены в отдельную категорию "Статус – другое гражданство" и, как следствие, с устных заявлений сотрудников ЦИК, не будут включены в списки избирателей на парламентских выборах. В части предоставления гражданства и восстановления в гражданстве, было констатировано, что в 7 из 10 проверенных случаев, указанные лица не числятся в ГРИ, хотя теоретически они должны фигурировать в качестве избирателей.

Тем не менее, проверка компетентными органами полученных результатов, была сочтена целесообразной, в частности, для выявления мотивов и причин этих несоответствий. После проверки, 19 декабря 2018 года, наблюдатели были проинформированы Председателем ЦИК по телефону о том, что эти ситуации были проверены более детально, и было установлено, что лица, отсутствующие в ГРИ, еще не прошли соответствующие процедуры принятия присяги или оформления документов, удостоверяющих личность, для включения их в ГРИ.

---

<sup>53</sup> Поправка была сформулирована в помещении ЦИК непосредственно перед Amendamentul a fost formulat în incinta CEC imediat înainte de efectuarea asistată a verificării.

## V. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ

*Как президентские выборы 2016 года, так и новые местные выборы от 20 мая 2018 года продемонстрировали, что, с одной стороны, рассмотрение жалоб является процедурой, которая четко не регламентирована, особенно, в день выборов и в период после выборов, а, с другой стороны, что именно судебная инстанция может взять на себя роль субъекта в избирательном процессе и самостоятельно принять решение по некоторым делам, без того, чтобы это вмешательство было запрошено какой-либо стороной.*

*Изменение избирательной системы обнаружило и другие уязвимости: юридические неопределенности, которые могут вызвать конфликты подсудности судебных инстанций, например, в случае судебных разбирательств по избирательным вопросам, или повышенный риск признания недействительными мандатов в одномандатных избирательных округах в контексте акта добровольного правосудия.*

### 5.1. Необходимость мониторинга избирательных споров

В 2018 году, судебные инстанции вынесли ряд решений в судебных спорах по вопросам выборов, вызвавших разногласия в обществе. Наиболее шумевшим стало решение о признании недействительным мандата генерального примара в контексте новых местных выборов от 20 мая 2018 года.<sup>54</sup>

Ассоциация Promo-LEX<sup>55</sup>, а также ряд экспертов в области права посчитали эти решения самоуправными и необоснованными. Таким образом, мы считаем, что мониторинг судебных тяжб, а также информирование о них общественности, повысит ответственность субъектов, участвующих в судебном процессе, с одной стороны, а с другой стороны, это даст непосвященным людям лучшее понимание того, как принимаются решения. Поэтому мониторинг судебных процессов по вопросам выборов, проводимый организациями гражданского общества, необходим и полезен в силу общей миссии по улучшению качества процессов рассмотрения и разрешения избирательных споров.

Парламентские выборы от 24 февраля 2019 года пройдут на основе новой избирательной системы. Это станет вызовом, как для тяжущихся, так и для судебных инстанций, которые будут рассматривать возникшие споры в свете новой нормативно-правовой базы. Учитывая сложность смешанной системы и характер возникающих споров, существует риск того, что избирательное законодательство будет неравномерно применяться судами разных избирательных округов и избирательными органами.

Мониторинг избирательных споров носит специфический характер, как из-за ограниченных сроков, так и из-за сути спора. В частности, избирательные споры определяются:

- Сжатые сроки давности для подачи жалобы - 3 календарных дня с момента совершения действия или выявления бездействия, либо вынесения решения, а затем – обжалования решений или определений судебных инстанций – один день с момента оглашения решения или определения;
- Рассмотрение и урегулирование избирательных споров в сжатые сроки, составляющие 3-5 дней,
- Влияние судебных решений на избирательный процесс в целом и, в частности, на подтверждение законности выборов или признания их недействительными, а также на утверждение или признания недействительными мандатов депутатов Конституционным Судом.

---

<sup>54</sup> Заключительный доклад НМ Promo-LEX за новыми местными выборами от 20 мая 2018 года.

<https://is.gd/odsRtQ>

<sup>55</sup> Информационная справка Ассоциации Promo-LEX на Обращение Парламентской Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету от 31 июля 2018 года <https://is.gd/gqksb3>

В то же время урегулирование избирательных споров также определяет возникновение определенных рисков, порождаемых как лакунарной и неоднозначной правовой базой, так и неоднородной практикой избирательных органов и судебной системы:

- дифференцированная оценка и квалификация нарушений Кодекса о выборах, которые могут повлиять на результаты выборов;
- чрезмерное снижение компетенции избирательных органов по разрешению споров по вопросам выборов;
- признание выборов недействительными не более чем в 1/3 одномандатных избирательных округах без проведения новых выборов на национальном уровне, что представляет собой мандаты не более 17 депутатов. Таким образом, существует риск аннулирования голосов граждан из 17 одномандатных округов.
- ограничение доступа к правосудию и эффективному судебному контролю в избирательных вопросах для избирателей и конкурентов на выборах из зарубежных одномандатных округов и левобережья Днестра.
- отсутствие у инициативной группы качества субъекта, могущего выступать стороной жалобы, согласно п.3 Положения о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами в период избирательной кампании. “В делах о выборах, рассматриваемых избирательными органами, стороной жалобы может быть избиратель, конкурент на выборах/участник референдума или избирательный орган действия/бездействие или постановления которого обжалуются”. Таким образом, инициативная группа не может выступать в качестве стороны жалобы, а Окружная Избирательная Комиссия и Окружной Избирательный Совет могут применять санкции к инициативной группе.

Кроме того, мы отмечаем сохранение некоторых неопределенностей в отношении применения правовой нормы примерно через полтора года после изменения законодательства. Мы по-прежнему констатируем наличие правовой неопределенности, которая может привести к конфликту подсудности судов в случае судебных разбирательств по избирательным вопросам на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года.<sup>56</sup>

## 5.2. Аспекты методологии

НМ Promo-LEX проведет мониторинг жалоб по вопросам выборов, как тех, которые рассматриваются внесудебным путем избирательными органами, так и рассматриваемых в судебном порядке – избирательные споры, которые будут направлены в судебные инстанции всех уровней, мониторингу не будут подвержены заявления о защите чести и достоинства конкурентов на выборах, возбужденные уголовные дела, или дела находящиеся в процессе рассмотрения, которые могут быть связаны с избирательной кампанией, а также другие дела, которые могут иметь косвенную связь с избирательной кампанией.

Таким образом, целью мониторинга споров по вопросам выборов является изучение и оценка порядка рассмотрения и урегулирования жалоб по вопросам выборов, выявление случаев ошибочного и неоднообразного толкования и применения норм материального и процессуального права, а также формулирование выводов и рекомендаций для избирательных органов или судебных инстанций, в зависимости от обстоятельств, о единообразии практик.

Мониторинг жалоб, рассматриваемых внесудебным путем избирательными органами (УИБ, ОИС и ЦИК) будет проводиться сетью долгосрочных наблюдателей (ДН). В каждом ОО будет работать один ДН, который посетит участковые избирательные бюро во время запланированных визитов, проводя еженедельный мониторинг деятельности ОИС.

---

<sup>56</sup> Анализ Promo-LEX о возможных конфликтах подсудности судов в случае судебных споров по вопросам выборов на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года <https://is.gd/leqXe9>

Кроме того, мониторинг проведут 19 наблюдателей судебных инстанций, которые, при необходимости, примут участие в судебных слушаниях, на которых будут рассматриваться споры по вопросам выборов, а долгосрочные наблюдатели будут собирать информацию (копии жалоб и журнала учета жалоб нижестоящих избирательных органов). В результате проведенного мониторинга, наблюдатели судебных инстанций и долгосрочные наблюдатели заполнят по одному формуляру для каждого судебного разбирательства, информация которая будет обработана и проанализирована.

## **VI. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ**

*В период предвыборной кампании, НМ Proto-LEX выявила ряд действий потенциальных конкурентов на выборах, которые могут быть охарактеризованы как начало избирательной кампании раньше срока и злоупотребление административными ресурсами.*

*Злоупотребление административными ресурсами может быть истолковано в случае двух потенциальных конкурентов: ДПМ и ПСРМ. В случае ДПМ, НМ Proto-LEX выявила в предвыборный период не менее семи случаев, когда действия потенциального конкурента на выборах на национальном уровне содержали признаки некоторых нарушений, таких как: отождествление партии с государством, злоупотребление административными ресурсами и подкуп граждан. Кроме того, было выявлено не менее четырех случаев, которые можно рассматривать как использование административных ресурсов на уровне одномандатного округа. По данным НМ Proto-LEX, в предвыборный период ПСРМ приписала себе проекты, принятые и реализованные Кишиневским Муниципальным Советом за счет публичных средств. Досрочное начало выдвижения кандидатов еще одно нарушение, выявленное НМ Proto-LEX. В данном контексте, считаем, что действия ПСРМ, ППШ, ПДС и ПППДП могут быть истолкованы как такие нарушения. В случае ПСРМ речь идет о так называемом выдвижении кандидатов, учитывая, что в период с 8 сентября по 3 ноября 2018 года, ПСРМ публично представила кандидатов от партии в 43 из 46 одномандатных округах, образованных на территории Р. Молдова (без приднестровского региона). В ситуации ППШ речь идет о массивном продвижении в регионах института представителей партии. А ПДС и ПППДП объявили еще в предвыборный период, что выдвинули потенциальных кандидатов в депутаты для прохождения фильтров неподкупности, иногда оглашая их имена в связи с этим.*

*Действия по подготовке и распространению предвыборной информации в предвыборный период, по мнению НМ, также могут быть истолкованы как начало избирательной кампании раньше установленного законом срока. Здесь речь идет о действиях ПДС и ПППДП (будущем избирательном блоке АСУМ), которые в период с 5 ноября по 10 декабря 2018 года проводили встречи с гражданами и распространяли информационные материалы (обязательства, взятые на себя АСУМ) как минимум в 21 округе.*

*МО Proto-LEX подчеркивает, что очень сложно разграничить текущую деятельность публичного органа, деятельность по официальному выдвижению кандидатов и распространению информации о выборах или политическому продвижению, в ситуации, когда Конституция гарантирует свободу выражения мнения и право на получение информации. В этом контексте Proto-LEX считает, что запреты для избирательного периода, а также его продолжительность, должны быть пересмотрены законодательным органом.*

### **6.1. Мероприятия, которые могут квалифицироваться как начало избирательной кампании раньше срока**

В соответствии со ст. 91 Кодекса о выборах, избирательная кампания при выборах Парламента начинается не ранее чем за 30 дней до дня выборов. Согласно Календарному плану ЦИК, избирательная кампания, зарегистрированных конкурентов, начнется 25 января 2019 года.

*НМ Proto-LEX считает необходимым обратить внимание на поведение некоторых потенциальных конкурентов на выборах, которые в предвыборный период провели мероприятия, которые можно охарактеризовать как предвыборную агитацию.*

#### **6.1.1. Мероприятия, которые можно интерпретировать как выдвижение кандидатов**

Согласно положениям ст.1 Кодекса о выборах, понятие *выдвижение кандидатов*, означает процедуру принятия партиями и другими общественно-политическими организациями,

избирательными блоками решений по кандидатурам на выборные должности, осуществляемую на заседаниях руководящих органов после объявления даты выборов. Процесс выдвижения кандидатов длится 30 дней, и завершается за 30 дней до дня выборов.

В соответствии с Календарным планом ЦИК,<sup>57</sup> выдвижение кандидатов должно проводиться в период с 26 декабря 2018 года по 24 января 2019 года.

В контексте вышеизложенного, отметим, что 7 сентября 2018 года, на своей официальной странице, ПСРМ объявила об инициировании организации собраний по всей стране в форме митингов, начиная с 8 сентября 2018 года.<sup>58</sup> В рамках этих собраний, в период 8 сентября – 3 ноября 2018 года, ПСРМ публично представила кандидатов от партии для 43 из 46 одномандатных округов, образованных на территории Р. Молдова (без приднестровского региона). Таким образом, констатируем, что не были выдвинуты кандидаты только для 3-х одномандатных округов: № 6 (Дрокия), № 11 (Фалешты) и № 44 (Тараклия).

В приведенной ситуации, мы считаем, что созданы условия неравной конкуренции между кандидатами на выборах. Как следствие, кандидаты ПСРМ по одномандатным округам, будучи выдвинутыми *де-факто*, но без оформления документов, в том числе внутренних *де-юре* имеют преимущество, составляющее и 4 месяца (в зависимости от дня, когда они были выдвинуты), по сравнению с кандидатами, которые только должны быть выдвинуты другими партиями.

В этой же связи, констатируем проведение мероприятий, которые подпадают под де-факто выдвижение до установленных законом сроков, как в случае ПДС и ПППДП. В соответствии с обязательством о присоединении к будущему избирательному блоку, кандидаты должны пройти некие "фильтры по неподкупности"<sup>59</sup>. Ведь, 6 ноября 2018 года, например,<sup>60</sup> лидер ПДС заявила, что все потенциальные кандидаты со стороны ПДС уже подали документы для проверки и оценки неподкупности.

По мнению НМ Promo-LEX, де-факто выдвижения потенциальных кандидатов раньше срока в предвыборный период имело место и в случае Партии Шор. Начиная, с июня 2018 года и затем, в течение предвыборного периода, соответствующая партия ввела и разработала институт "полномочных представителей" формирования в регионах, проведя в связи с этим публичные мероприятия в регионах. Закрепленные за частью представителей территории ответственности совпадают с границами одномандатных избирательных округов.<sup>61</sup>

Кроме того, сообщалось, в частности, в средствах массовой информации, о нескольких отдельных ситуациях, в которых определенные лица публично объявили о своем намерении баллотироваться на будущих выборах в качестве независимых кандидатов в определенных одномандатных округах, эти новости освещались различными источниками массовой информации.

#### 6.1.2. Мероприятия по подготовке и распространению информации предвыборного характера

В соответствии со ст.52 Кодекса о выборах, подготовка и распространение информации с целью склонить избирателей отдать свои голоса за тех или иных конкурентов на выборах (предвыборная агитация) допускается только после регистрации конкурента на выборах избирательным органом.

Вопреки вышеизложенному, 5 ноября 2018 года, на своей странице в Facebook, лидер ПДС,<sup>62</sup> Майя Санду, разместила информацию об инициировании информирования граждан об

<sup>57</sup> Постановление ЦИК №1898 от 05.12.2018 об утверждении Календарного плана мероприятий по подготовке и проведению выборов в Парламент Республики Молдова от 24 февраля 2019 года - <https://bit.ly/2zj8PqN>.

<sup>58</sup> <https://bit.ly/2UlmnBx>

<sup>59</sup> Обязательство для действия и солидарности - <https://bit.ly/2S3VMY1>

<sup>60</sup> <https://bit.ly/2Lp8GgN>.

<sup>61</sup> <https://is.gd/msUUdo> ; <https://is.gd/2iholB>

<sup>62</sup> <https://bit.ly/2QMaRzZ>

обязательствах будущего избирательного блока АСУМ для победы на парламентских выборах (великая мобилизация). В результате, в период 5 ноября – 10 декабря, были проведены встречи с гражданами и распространялись информационные материалы (обязательства, взятые на себя блоком АСУМ) как минимум в 21 районе (Новые Анены, Бельцы, Калараш, Каушаны, Чадыр-Лунга, Комрат, Криуляны, Дондюшаны, Дрокия, Дубоссары, Фалешты, Флорешты, Глодяны, Яловены, Оргеев, Рышканы, Сыеджерей, Сороки, Штефан Водэ, Теленешты, Унгены).

## **6.2. Мероприятия, которые можно квалифицировать как злоупотребление административными ресурсами в избирательных целях**

Административные ресурсы – это человеческие, финансовые, материальные, *натуральные* (выгоды от социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы) и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки.<sup>63</sup>

В *Документе Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ (ОБСЕ)* от 29.06.1990,<sup>64</sup> государства-члены обязались обеспечить **четкое разделение между государством и политическими партиями, в частности, политические партии не будут сливаться с государством.**

Кроме того, отметим, что *предложение или предоставление избирателю денег, имущества, услуг или иных выгод с тем, чтобы побудить его к осуществлению своих избирательных прав определенным образом в рамках парламентских, местных выборов или референдума* квалифицируется как действие по **подкупу избирателей**.<sup>65</sup> В этой связи, помимо наложения штрафа в размере от 4000 до 6000 условных единиц в случае подкупа избирателей, юридическое лицо наказывается лишением права заниматься определенной деятельностью или ликвидацией юридического лица.

В предвыборный период,<sup>66</sup> Promo-LEX констатировал действия, которые можно расценить как злоупотребление административными ресурсами с целью получения политического капитала партиями ДПМ и ПСРМ (потенциальными конкурентами на выборах). Кроме того, вопреки обязательствам из *Документа Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ (ОБСЕ)* были констатированы случаи ассимиляции государства/государственных учреждений с политической партией.

Таким образом, констатируем, что в течение 2018 года, в том числе в предвыборный период, ДПМ организует брифинги для прессы в штаб-квартире партии, где она объявляет решения, принятые на еженедельных партийных заседаниях, которые интерпретируются как указания для лиц, принимающих решения в государстве. Следует отметить, что избирателям тяжело различить усилия и достижениями партии и, соответственно, усилия и достижения Правительства или государственных органов. Таким образом, происходит передача имиджа от партии государственным органам и наоборот.

---

<sup>63</sup> Доклад Венецианской Комиссии о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов - <https://bit.ly/2QtIzIS>

<sup>64</sup> Документ Копенгагенского Совещания Конференции по Человеческому Измерению СБСЕ (ОБСЕ) от 29.06.1990, п. 5.4 - <https://bit.ly/2BTV5ez>

<sup>65</sup> Уголовный кодекс Республики Молдова, ст. 181<sup>1</sup> - <https://bit.ly/2LnHJdm>.

<sup>66</sup> Определение *избирательного периода* в действующей редакции было регламентировано в Кодексе о выборах 21 июля 2017 года - <https://bit.ly/2BEхJji> - одновременно с внесением поправки о смешанной избирательной системе. До соответствующего изменения, *избирательный период* предполагал под собой *период времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения окончательных результатов выборов компетентными органами* - <https://bit.ly/2FYOV2a>.

Например, в предвыборный период, а именно, со 2 октября по 27 ноября 2018 года, во время еженедельных брифингов<sup>67</sup> ДПМ объявила о реформе заработной платы или предоставлении различных пособий, которые вступят в силу с 1 декабря 2018 года, после истечения срока действия мандата Парламента.

Подчеркнем, что права и обязанности органов государственной власти - улучшать социально-экономическое состояние населения, но, по мнению НМ Promo-LEX, рассматриваемые действия не должны осуществляться преимущественно в конце мандата, в предвыборный и избирательный период. Напомним, что срок полномочий парламента истек 30 ноября. Тем не менее, практически все повышения заработной платы и выплаты пособий ожидаются именно после этой даты.

Кроме того, обращаем внимание на тот факт, что эти финансовые надбавки социального характера изначально не были предусмотрены в бюджете на 2018 год. Мы обеспокоены предоставлением финансовых ресурсов в избирательный и предвыборный период в дополнение к первоначально предусмотренным в бюджете, поскольку они содержат четкую предвыборную коннотацию и могут определить выбор избирателей. Отметим, что эти реформы были одинаково необходимы как в 2016 году, так и в 2017 году.

Promo-LEX считает, что эти действия могут быть квалифицированы как злоупотребление административными ресурсами с целью накопления политического капитала:

- бесплатное распределение Правительством в жилых помещениях, в которых используются газовые баллоны, датчиков газа, сигнализирующих об утечке газа и своевременно оповещающих об этом специальные силы (брифинг 09.10.2018). Уже 11 октября 2018 года, Премьер-министр Павел Филип потребовал от Министерства Экономики и Инфраструктуры разработать план действий по этому вопросу.<sup>68</sup> 19 ноября 2018 года на веб-сайте Правительства был опубликован пресс-релиз о разработке плана действий, с дальнейшей доработкой/более подробным урегулированием некоторых вопросов, касающиеся использования газовых баллонов;<sup>69</sup>
- повышение заработной платы с 01.12.2018 на 20%, 50% или 90% для более, чем 150 тыс. бюджетников сферы образования, здравоохранения, социальной защиты и органов местного публичного управления. С их последующим ежегодным повышением (брифинг от 09.10.2018). Проект законодательного акта был зарегистрирован 13.11.2018, с его утверждением на заседании Парламента от 27.11.2018;<sup>70</sup>
- повышение заработной платы с 01.12.2018 на 20% врачам и на 10% медицинскому персоналу (брифинг от 13.11.2018);<sup>71</sup>
- повышение пенсий с 01.01.2019 на 10% тем, чья пенсия составляет менее 1589 леев, дополнительно к ежегодному повышению путем индексации пенсий (брифинг от 13.11.2018). Проект законодательного акта был зарегистрирован 20.11.2018, с его утверждением на заседании Парламента от 23.11.2018;<sup>72</sup>
- предоставление во второй половине декабря единовременной помощи – в 600 леев, каждому пенсионеру (это свыше 500 тыс. пенсионеров), чья пенсия меньше 2000 леев (брифинг от 27.11.2018). Проект законодательного акта был зарегистрирован в этот же день (27.11.2018), с его принятием на заседании Парламента от 30.11.2018;<sup>73</sup>
- предоставление и повышение на 12% компенсаций в холодный период года не только семьям, чей доход составляет менее 1600 леев, но и тем чей доход составляет до 2000 леев: по 350 леев/в месяц, в течение 5 месяцев (брифинг от 27.11.2018);

---

<sup>67</sup> Брифинги ДМП - <https://bit.ly/2BbHqx4>, <https://bit.ly/2EpnBqH>, <https://bit.ly/2C61KCa>, <https://bit.ly/2QLUFig>, <https://bit.ly/2zXH6CH>.

<sup>68</sup> <https://bit.ly/2ECGAOG>.

<sup>69</sup> <https://bit.ly/2ED0kS7>.

<sup>70</sup> <https://bit.ly/2S75ZmA>.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> <https://bit.ly/2rLPEbu>.

<sup>73</sup> <https://bit.ly/2RndwgD>.

- повышение с 01.12.2018 заработной платы работникам почтовых отделений (порядка 4800 почтальонов) на 35-100%. Включение в обязанности почтальонов приносить пенсию пенсионерам на дом (брифинг от 27.11.2018).

В контексте вышеизложенного, констатируем, что каждое политическое решение, взятое на себя ДМП (упомянутой выше) и публично объявленное представителями партии, было исполнено в кратчайшие сроки государственными институтами на государственные деньги, чаще всего, которые не были изначально запланированы для действий, которые власти решили реализовать.

Одновременно, Promo-LEX констатировал, что некоторые депутаты ДПМ использовали административные ресурсы для накопления политического капитала в некоторых конкретных избирательных округах, образованных для парламентских выборов от 24 февраля 2019 года. Таким образом, например, Константин Цуцу, на своей странице в Facebook приписал себе заслугу за ряд работ, проведенных в населенных пунктах Дурлешты, Бачой, Трушены, Сынжера и Кодру, которые вместе образуют одномандатный округ № 33<sup>74</sup> (строительство нового почтового отделения в пос. Дурлешты, уличное освещение в коммунах Дурлешты и Бачой, восстановление улиц в Сынжере, Трушенах, Бачой, запуск троллейбусного маршрута № 34 в Трушены и др.).

Аналогичные ситуации имеют место и в случае депутатов Еуджена Никифорчук (работы по ремонту дорог в населенных пунктах, относящихся к избирательному округу № 8 Флрешты)<sup>75</sup> и Олега Сырбу<sup>76</sup> (работы по ремонту детского сада в Голень, Единцы, открытие пунктов догоспитальной экстренной медицинской помощи) в избирательном округе № 3 Единцы) и Анатолия Загородный<sup>77</sup> (подарки для детсадов, обещание отремонтировать один детсад, включив его в бюджет запланированный на 2019 год, подарки для библиотеки села Бэлчана, избирательный округ № 38 Хынчешты).

В случае ПСРМ, было констатировано использование административных ресурсов путем отнесения на свой счет проектов, принятых и реализованных Кишиневским Муниципальным Советом за счет публичных средств (запланированные в муниципальном бюджете на 2018 год): ремонт детсадов<sup>78</sup> и школ<sup>79</sup> в мун. Кишинев; установка площадок для Workout в мун. Кишинев (со спортивным оборудованием);<sup>80</sup> благоустройство игровых площадок<sup>81</sup> и дворов.<sup>82</sup>

---

<sup>74</sup> <https://bit.ly/2Lgnm1O>, <https://bit.ly/2R07aas>, <https://bit.ly/2EhJuan>, <https://bit.ly/2GcXWmK>, <https://bit.ly/2EfeOGQ>, <https://bit.ly/2GcW5yn>, <https://bit.ly/2QMyb0F>

<sup>75</sup> <http://archive.is/g1lyU>, <http://archive.is/2yXcP>

<sup>76</sup> <https://bit.ly/2EiuAAT>, <https://bit.ly/2Bb2bjK>

<sup>77</sup> <https://bit.ly/2BtewsO>, <https://bit.ly/2SXLB7d>, <https://bit.ly/2S3H1EI>.

<sup>78</sup> <http://archive.is/brDKo>

<sup>79</sup> <http://archive.is/IUhIw>

<sup>80</sup> <http://archive.is/8ZmCK>

<sup>81</sup> <http://archive.is/sDVD>

<sup>82</sup> <http://archive.is/EPOZB>

## **VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ**

*Наблюдение за финансированием избирательной кампании остается приоритетом для НМ Proto-LEX. В связи с этим мы продолжим сравнивать расходы, представленные в ЦИК, с мероприятиями и расходами, оцененными в результате гражданского наблюдения. В контексте изменения избирательной системы мы отмечаем, что законодательные поправки, касающиеся финансирования конкурентов на выборах/инициативных групп и их финансовой отчетности, можно оценить как положительные. В этой связи мы имеем в виду, в частности: снижение предельных размеров пожертвований со стороны физических и юридических лиц, включение в финансовую отчетность услуг безвозмездно предоставляемых физическими и юридическими лицами, а также всех волонтерских мероприятий и др.*

*Тем не менее, исходя из предыдущего опыта наблюдения за финансами конкурентов на выборах и специфики смешанной системы, мы выявили следующие проблемы: увеличение количества финансовых отчетов, представляемых в ЦИК; неравные условия избирательной борьбы за счет использования административного ресурса; финансовая поддержка конкурентов на выборах из зарубежных округов, в условиях, когда работающие за границей граждане не могут переводить средства на счет Избирательный фонд; привлечение фондов, ассоциируемых с политическими лидерами или политическими партиями; недостаточность времени для эффективного мониторинга заключительных отчетов о финансировании избирательной кампании, особенно в контексте отмены дня тишины и т.д.*

### **7.1. Методологические ориентиры**

Методология мониторинга финансирования избирательной кампании заключается в наблюдении за деятельностью инициативных групп (ИГ) и конкурентов на выборах с точки зрения финансовых ресурсов, собранных и использованных как в избирательный период, так и в период сбора подписей и в ходе избирательной кампании. В то же время проводится оценка соответствия деятельности по отчетности, учету и надзору за субъектами избирательной деятельности действующим правовым нормам.

Информация, представленная ДН, анализируется, на её основе, исходя из минимальной рыночной цены, подсчитываются расходы, а затем финансовая информация, содержащаяся в официальных отчетах ИГ и конкурентов на выборах, представленных в ЦИК, сравнивается с информацией, содержащейся в подсчетах, проводимых на основе наблюдения. В результате, оценивается соответствие полученных результатов и представленных отчетов действующей правовой базе.

### **7.2. Изменения нормативно-правовой базы**

Финансирование избирательных кампаний регулируется Кодексом о выборах, Законом № 249 о политических партиях, Положением ЦИК о финансировании избирательных кампаний, утвержденным Постановлением ЦИК № 3352 от 4 мая 2015 года и Положением о финансировании инициативных групп, утвержденным постановлением Центральной Избирательной Комиссии № 114 от 18 августа 2016 года.

Среди поправок к избирательному законодательству в контексте изменения избирательной системы в 2017 году, с пропорциональной на смешанную систему,<sup>83</sup> есть также положения о финансировании конкурентов на выборах/инициативных групп и их финансовой отчетности. В целом, эти изменения, регулирующие финансирование, можно оценить как положительные, например:

---

<sup>83</sup> 20 июля 2017 года, Парламент Республики Молдова принял Закон № 154 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым, по существу, была изменена избирательная система путем перехода от пропорциональной системы выборов к смешанной системе.

- Снижение предельных размеров пожертвований со стороны физических и юридических лиц на одну кампанию с 200 и, соответственно, 400 среднемесячных заработных плат<sup>84</sup> по экономике до 50 и, соответственно, 100 средних зарплат<sup>85</sup>.
- Принятие пожертвований, в том числе собственных финансовых средств, политическими партиями в избирательный период только непосредственно на счет „Избирательный фонд”<sup>86</sup>, при условии представления финансового отчета Центральной Избирательной Комиссии с указанием данных, предусмотренных частью (1) ст.43”.
- Включение в финансовую отчетность услуг безвозмездно предоставляемых физическими и юридическими лицами и всех волонтерских мероприятий<sup>87</sup>.

### **7.3. Проблемы, ранее выявленные предыдущими Наблюдательными Миссиями, которые также могут повлиять на нынешнюю избирательную кампанию**

#### *7.3.1. Отсутствие финансовой прозрачности конкурентов на выборах в части отражения расходов по большинству бюджетных статей отчета о финансировании избирательной кампании*

По данным НМ Promo-LEX, на двух общенациональных выборах, предшествовавших периоду мониторинга, отчетность о расходах конкурентов на выборах оставляла желать лучшего. Констатации наблюдателей каждый раз демонстрировали различия между данными наблюдения и подсчитанными данными в сравнении с данными финансовых отчетов конкурентов. Таким образом, на парламентских выборах 2014 года ни один из 24 конкурентов на выборах не задекларировал командировочные расходы, и только один конкурент на выборах сообщил о расходах на вознаграждение волонтеров. На президентских выборах 2016 года ни один из конкурентов на выборах из 12 зарегистрированных, не задекларировал расходы на оплату труда или расходы на опросы общественного мнения. В то же время только три конкурента на выборах отразили расходы на вознаграждение волонтеров, расходы на консультационные услуги и дополнительные расходы на содержание офисов (включая услуги связи).

По оценкам наблюдателей Promo-LEX, на парламентских выборах 2014 года в финансовой отчетности не было отражено как минимум 14 916 866<sup>88</sup> леев. Большая часть незаявленных расходов, основанных на подсчетах Promo-LEX, была связана с организацией публичных мероприятий - 74,82% от общих расходов, отнесенных к неотраженным затратам. Что касается президентских выборов 2016 года, НМ Promo-LEX констатировала, что 11 конкурентов не отразили полностью расходы, понесенных во время избирательной кампании (I и II туры) на сумму не менее 7 667 223 леев.<sup>89</sup>

#### *7.3.2. Снижение индекса прозрачности финансирования избирательной кампании и ослабление процесса эффективного надзора за окончательными отчетами, особенно в контексте отмены дня тишины*

<sup>84</sup> Размер среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозированный на 2018 год, был установлен в размере 6 150 леев.

<https://bit.ly/2Pt3hFX>

<sup>85</sup> Ст. 41, ч. (2), п.п. е) Кодекса о выборах

<sup>86</sup> Ст. 43, ч. (7) Кодекса о выборах

<sup>87</sup> Ст. 43, ч. (10) Кодекса о выборах, устанавливает: „Все услуги и действия, предусмотренные в части (8), безвозмездно предоставляемые физическими и юридическим лицами, и все волонтерские мероприятия, проводящиеся в период сбора подписей и в период избирательной кампании в поддержку кандидата или конкурента на выборах, оцениваются инициативной группой и конкурентом на выборах и в обязательном порядке указываются в финансовом отчете согласно процедуре, установленной положением, которое утверждается Центральной Избирательной Комиссией.”

<sup>88</sup> Заключительный доклад – Мониторинг парламентских выборов от 30 ноября 2014 года, стр. 34,

<https://bit.ly/2Eqsixj>

<sup>89</sup> Смотри Заключительный доклад – Наблюдательная Миссия за выборами Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, стр. 57, <https://bit.ly/2qVCdTy>

В связи с продлением периода, разрешающего проведение предвыборной агитации, до дня выборов включительно, а также в связи с тем, что рассмотрение жалоб по финансированию избирательных кампаний не подпадает под сроки, предусмотренные ст.72-74, сохранение обязательства о представлении окончательного отчета о финансировании избирательной кампании, а именно, за 2 дня до дня выборов, остается ограничивающей мерой, направленной на снижение финансовой прозрачности конкурентов на выборах.

Они оказываются в ситуации, вынуждающей их избежать декларирования расходов, понесенных в день выборов, и таким образом, нарушить нормы прозрачности. Promo-LEX неоднократно рекомендовал продлить срок подачи окончательных отчетов, таким образом, чтобы они представлялись после дня выборов, а не в соответствии с нынешней формулой, то есть за 2 дня до выборов, в соответствии с Кодексом о выборах.<sup>90</sup>

*Proto-LEX квалифицирует не приведение в соответствие обязательства по представлению окончательных отчетов о финансировании избирательной кампании с новым предельным сроком избирательной борьбы,<sup>91</sup> как свидетельство поспешных изменений, внесенных без всеобъемлющего анализа законодательства. Мы рассматриваем эту ситуацию как проблему законодательного порядка и рекомендуем ввести новый срок для подачи окончательных отчетов, максимум через 5 дней после дня выборов.*

*7.3.3. Возможность перевода финансовых средств со стороны политической партии на счет Избирательный фонд, сверх предельного размера, установленного для пожертвований со стороны юридических лиц*

НМ Promo-LEX по-прежнему квалифицирует ситуацию пожертвований со счета партии на счет „Избирательный фонд” как неоднозначную, с точки зрения качества политического формирования-жертвователя – как юридического лица. Ведь, правовая норма не является ясной в этом отношении. Напомним, что согласно ст. 41 ч. (2) п.п. е) Кодекса о выборах, предельный размер пожертвований юридических лиц на счете „Избирательный фонд” на избирательную кампанию составляет соответственно 100 среднемесячных заработных плат по экономике на соответствующий год. Одновременно, ст. 1 ч. (1) Закона о политических партиях устанавливает, что политические партии являются добровольными, имеющими статус юридического лица объединениями. В результате, партия не может переводить собственные финансовые средства на счет „Избирательный фонд” в размере, превышающем 100 среднемесячных заработных плат. Позиция ЦИК, однако, отличается от юридической логики, изложенной выше, считая, что политическая партия обладает специальным статусом, причина, по которой мы считаем, что законодательный орган должен был бы высказаться однозначно по этому вопросу.

*7.3.4. Нарушение политических прав граждан Республики Молдова, работающих за пределами страны, но которые не могут оказать финансовую поддержку политической партии/конкуренту на выборах.*

Другая проблема, отмеченная Promo-LEX,<sup>92</sup> а также Венецианской Комиссией, касается невозможности того, чтобы граждане Республики Молдова, находящиеся за рубежом и работающие там, могли сделать пожертвования партиям или конкурентам на выборах, которым они отдают предпочтение. Таким образом, несмотря на то, что Конституционный

---

<sup>90</sup> Ч. 6, ст. 43 Кодекса о выборах устанавливает, что отчеты о финансировании избирательных кампаний за весь избирательный период представляются Центральной Избирательной Комиссией зарегистрированными ею конкурентами на выборах не позднее чем за 2 дня до дня выборов. Отчеты размещаются на сайте Центральной избирательной комиссии в течение 48 часов после их получения с соблюдением законодательства о защите персональных данных.

<sup>91</sup> Срок, измененный 23.11.2018, Законом был исключен запрет на проведение предвыборной агитации в день выборов и предшествующий выборам день, ограничение распространяется только на помещения избирательных участков и у входа в помещения избирательных участков.

<sup>92</sup> Мнение Ассоциации Promo-LEX по проекту Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (специальные права избирателей из диаспоры) №217 от 26.06.2018. п. 8. <https://is.gd/ay4x4p>

Суд сохранил конституционность этих ограничений, мы считаем, что мы являемся свидетелями нарушения политических прав, по меньшей мере, 805 509 граждан Республики Молдова,<sup>93</sup> которые официально работают за пределами страны, но не могут внести свой финансовый вклад в поддержку политической партии/конкурента на выборах, которым они отдают предпочтение. Юридическая причина, на которую ссылаются власти, ограничена тем фактом, что только финансовые ресурсы от трудовой, предпринимательской, научной или творческой деятельности на территории Республики Молдова могут быть использованы для финансирования партий и избирательных кампаний. Как это ни парадоксально, но государство Республика Молдова без угрызения совести принимает<sup>94</sup> ежеквартальные переводы в размере порядка 300 млн. долларов США в национальную экономику.

### *7.3.5. Вовлечение Фондов ассоциируемых с политическими лидерами или политическими партиями*

Напомним, что в ст.41 ч. (3), п.п. h), Кодекс о выборах запрещает прямое и/или не прямое финансирование и материальную поддержку, [...] избирательных кампаний/конкурентов на выборах некоммерческими организациями, профсоюзами, благотворительными или религиозными организациями.

Однако, в ходе президентских выборов, например, два благотворительных фонда, связанных с политическими лидерами, действовали как участники, влияющие на предвыборный имидж двух конкурентов. Этими организациями являются – Фонд Влада Плахотнюка "Эдельвейс" и Фонд "Ренато Усатый".<sup>95</sup> В принципе, Фонд является некоммерческой, неполитической организацией, которая не оказывает политической/ избирательной помощи ни одному конкуренту или политическому субъекту. В данном случае, используя инструмент передачи имиджа, благодаря своей деятельности фонды, содержащие в своих названиях имена политиков, косвенно участвуют в политической деятельности и, в частности, в избирательной кампании.

### *7.3.6. Организация концертов и культурных мероприятий как форма подкупа избирателей*

Организация концертов и других культурных мероприятий является методом, часто используемым в избирательной кампании, и предполагает управление культурными мероприятиями, оплачиваемыми конкурентами на выборах, при этом вход для избирателей является бесплатным. По сути, это рекреационные услуги и форма подкупа избирателей, поскольку конкуренты на выборах проводят предвыборную агитацию в контексте культурных мероприятий, чтобы убедить избирателей голосовать за того или иного кандидата. По данным наблюдателей Promo-LEX, в ходе парламентских выборов 2014 года, по меньшей мере, 6 конкурентов на выборах потратили средства на организацию 181 концерта, 7 дискотек, 2 презентаций и 2 концертов за пределами страны.<sup>96</sup> В концертах приняли участие, по крайней мере, 91 артист. На президентских выборах 2016 года как число конкурентов на выборах, так и количество концертов значительно сократилось, ограничившись 11 концертами, организованными 3 конкурентами на выборах. В обоих случаях, НМ Promo-LEX подсчитала затраты намного превышающие заявленные расходы, перейдя к заключению о плохой отчетности и нарушении законодательства.

---

<sup>93</sup> Анализ Promo-LEX о географии размещения и количестве избирательных участков, образованных за пределами Республики Молдова, п. 5, <https://bit.ly/2SI07ii>.

<sup>94</sup> Эволюция денежных переводов из-за рубежа <https://is.gd/CoZDb3>

<sup>95</sup> Смотри Заключительный доклад – Наблюдательная Миссия за выборами Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, стр. 37, <https://bit.ly/2qVCdTy>

<sup>96</sup> Заключительный доклад – Мониторинг парламентских выборов от 30 ноября 2014 года, стр. 33, <https://bit.ly/2Equisjx>

## VIII. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ

*Начиная с новых местных выборов и местного референдума в Кишиневе в 2017 году, НМ Promo-LEX проводит и мониторинг языка ненависти и подстрекательства к дискриминации, используемого конкурентами на выборах в ходе выборов. Основываясь на отслеживаемых источниках информации, мы будем выявлять случаи и тематику выступлений, нас интересуют субъекты, использующие язык ненависти в предвыборных посланиях, и те, кого затрагивает данный тип дискриминации.*

Язык ненависти - это форма распространения общественной нетерпимости, дискриминации и подстрекательства к насилию, которая запрещена законом и карается гражданским и уголовным законодательством. Язык ненависти может быть формой манипулирования общественностью и избирателями в избирательном контексте, а также отвлечением от реальных проблем.

Язык ненависти - это явление, которое становится все более масштабным и интенсивным в Республике Молдова. Это подтверждается представленным недавно Ассоциацией Promo-LEX докладом - "Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и медиа-пространстве в Республике Молдова", который выявил 457 случаев разжигания ненависти за 6 месяцев мониторинга.<sup>97</sup> Исследование, проведенное Promo-LEX, показывает, что 42% случаев разжигания ненависти имеют место в политическом контексте, поэтому политики часто являются основными пропагандистами нетерпимости в публичном пространстве, в том числе в ходе избирательных процессов.

Исходя из этих предпосылок, НМ Promo-LEX ставит перед собой целью провести мониторинг языка ненависти в ходе избирательной кампании по парламентским выборам от 24 февраля 2019 года. Мониторинг будет проводиться на основе специальной методологии, разработанной Promo-LEX и обсужденной с представителями Совета по Предупреждению и Ликвидации Дискриминации, Центральной Избирательной Комиссии, Координационного Совета по телевидению и радиовещанию и средств массовой информации.

Мониторинг будет проводиться 5 мониторами, контрактowanными Promo-LEX для данной деятельности, с использованием базы данных и специальных формуляров отчетности.

Источниками мониторинга будут печатная пресса и online-СМИ, ТВ программы, политики, религиозные деятели и лидеры общественного мнения, кибер платформы для хранения и распространения информации и публичные мероприятия. Источники мониторинга будут отбираться на основе показателей просмотра и исследований измерения трафика и посещаемости в интернете, а также опросов, проводимых социологическими компаниями по вопросам доверия общественности, а также в зависимости от присутствия в медиа-пространстве политиков, религиозных деятелей и лидеров общественного мнения.

Данные мониторинга будут проанализированы и представлены общественности, органам власти и конкурентам на выборах для повышения осведомленности и предупреждения использования языка ненависти. После интерпретации данных будут сформулированы выводы и рекомендации для заинтересованных сторон (средства массовой информации, политические партии и конкуренты на выборах, а также органы власти) с целью совершенствования законодательной базы, поведения в ходе избирательных кампаний, освещения языка ненависти в средствах массовой информации и практики санкционирования данных высказываний.

---

<sup>97</sup> Доклад | ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ в общественном и медиа-пространстве в Республике Молдова <https://is.gd/HiYrmV>

## **IX. ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ВОСПИТАНИЕ**

### **9.1. Кампании Promo-LEX по информированию и электоральному воспитанию**

*В контексте Парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, Promo-LEX проведет Кампанию по информированию, электоральному воспитанию и аполитичной мобилизации граждан Р. Молдова, обладающих избирательным правом, в том числе из диаспоры. Основная цель Кампании заключается в содействии повышению уровня участия граждан Р. Молдова в парламентских выборах от 24 февраля 2019 года.*

Кампания будет включать следующие мероприятия:

- Акции по информированию "от двери к двери", которые будут проведены порядка в 100 населенных пунктах из 46 одномандатных избирательных округов Республики Молдова. Мероприятия будут проводиться сетью, состоящей из 46 местных координаторов Кампании и свыше 200 волонтеров.
- Чтобы облегчить дискуссионную платформу между конкурентами на выборах и избирателями, будут организованы 10 публичных предвыборных дебатов в 10 одномандатных избирательных округах. Также, в партнерстве с Национальной общественной компанией по телевидению и радиовещанию "Телерадио-Молдова", будет организовано около 40 телевизионных и радио дебатов с участием кандидатов по одномандатным спискам.
- Для продвижения осознанного голоса и аполитичной мобилизации избирателей будут изготовлены и рекламироваться 2 видеоролика на ТВ, Радио и в социальных сетях.
- Будет проведена online-кампания по информированию и аполитичной мобилизации. По большей части, online-кампания будет нацелена на избирателей из диаспоры и молодежь.
- Ассоциация Promo-LEX также предоставит 5-6 грантов на сумму 125,000.00 долларов США неправительственным организациям и медиа -организациям для проектов, направленных на содействие участию граждан Республики Молдова в парламентских выборах.

### **9.2. Мероприятия Центра непрерывного образования в избирательной сфере (ЦНОИС) и ЦИК**

В рамках ряда мероприятий, запущенных ЦИК и ЦНОИС в рамках широкомасштабной кампании по гражданскому воспитанию, начатой для парламентских выборов 2019 года – Кампания „Демократия имеет значение”<sup>98</sup> – было реализовано несколько проектов по информированию всех групп участников выборов.

Например, в рамках Проекта „Укрепление демократии в Молдове посредством инклюзивных и прозрачных выборов”, ЦИК в партнерстве с PNUD Молдова разработал и отпечатал Руководство для Избирателя, версия „Легко прочитать, легко понять” на румынском, русском и английском языках. Также, были изданы шрифтом Брайля брошюры: „Демократия имеет значение – Участвуй!” и „Демократия изучается” вместе с аудио CD. Эта брошюра была составлена на трех языках: румынском, русском и гагаузском.<sup>99</sup>

Также были начаты и запущены партнерства с ADEPT в рамках проекта "Повышение степени информированности молдавских граждан из диаспоры о парламентских выборах 2019 года",<sup>100</sup> а также с IREX Молдова в рамках проекта „Продвижение информирования избирателей”.<sup>101</sup> В сотрудничестве с Национальным Форумом Молодежи Молдовы была проведена еще одно информационное мероприятия - Конференция Lightroom<sup>102</sup> по вопросам манипуляции информацией и психологического насилия на выборах.

<sup>98</sup> <https://bit.ly/2Pdx0m5>

<sup>99</sup> <https://bit.ly/2E3snsC>

<sup>100</sup> <https://bit.ly/2QxsT96>

<sup>101</sup> <https://bit.ly/2E22dH4>

<sup>102</sup> <https://bit.ly/2APt7yp>

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

### **Парламенту Республики Молдова:**

1. Изменение понятия “избирательный период” и продление срока в 90 дней, в том числе с указанием органа власти, ответственного за его установление, в зависимости от типа выборов (парламентские, президентские, всеобщие местные, новые местные, референдум и т.д.).
2. Проверка ex-ante конституционности и, по необходимости, отмена Постановления Парламента № 332 от 30.11.2018, которым проведение республиканского консультативного референдума было назначено на 24 февраля 2019 года, в один день с проведением выборов Парламента.
3. Пересмотр срока подачи окончательных отчетов о финансировании избирательной кампании, максимум через 5 дней после дня выборов.
4. Четкое установление в качестве формы подкупа избирателей, в уголовном законодательстве, организацию концертов и косвенную поддержку политических партий некоммерческими и религиозными фондами и организациями.
5. Урегулирование финансирования политических партий, конкурентов на выборах и инициативных групп гражданами Республики Молдова, временно находящимися за рубежом, путем банковских переводов и установлением предельных размеров, могущих быть проверенными. Физические лица, граждане Республики Молдова, должны иметь право предоставлять пожертвования (оказывать поддержку) вышеуказанным субъектам.

### **Центральной Избирательной Комиссии и нижестоящим избирательным органам**

6. Принятие и изменение Регламентов и Инструкций ЦИК только с соблюдением законодательных положений о прозрачности принятия решений.
7. Внесение изменений в Положение о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами в период избирательной кампании, с целью присвоения инициативной группе статуса стороны жалобы.

### **Национальному Органу по Неподкупности, Агентству Публичных Услуг, Национальной Инспекции по Пробации**

8. Внесение изменений в Положение о порядке выдачи свидетельства о неподкупности с целью регламентировать возможность выдачи двух экземпляров Свидетельства о неподкупности лицам, намеревающимся участвовать в парламентских выборах, как по общенациональному округу, так и по одномандатным округам.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ч. – часть  
НОН – Национальный Орган по Неподкупности  
ОМПУ – орган местного публичного управления  
ст. – статья  
АПУ – Агентство Публичных Услуг  
УИБ – участковое избирательное бюро  
НБС – Национальное Бюро Статистики  
к. – коммуна  
ЦИК – Центральная Избирательная Комиссия  
ОИС – Окружной Избирательный Совет  
МОИСК – Муниципальный Окружной Избирательный Совет Кишинева  
НК – независимый кандидат  
к. - коммуна  
ОО – одномандатный округ  
Г-н – господин  
ФС – формуляр события  
ФП – формуляр посещения  
в.п. – подпункт  
м<sup>2</sup> – квадратный метр  
НМ – Наблюдательная миссия  
мун. - муниципий  
МИТС – Министерство Информационных Технологий и Связи  
№ - номер  
г. - город  
ОБСЕ - Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе  
ОБСЕ/БДИПЧ – Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека  
ДН – долгосрочный наблюдатель  
КН – краткосрочный наблюдатель  
ПДС – Партия Действие и Солидарность  
п. – пункт  
ДПМ – Демократическая Партия Молдовы  
ПППДП – Платформа Достоинство и Правда  
ПСРМ - Политическая Партия „Партия Социалистов Республики Молдова ”  
ППШ – Политическая Партия "Шор"  
р. – район  
РСИС – Реестр Служащих Избирательной Сферы  
Р.Молдова – Республика Молдова  
ГРИ – Государственный Реестр Избирателей  
с. – село  
ИУ – избирательный участок  
тир. – тираж  
ТВ – телевидение  
АТЕ – административно-территориальная единица  
ед. - единица  
USAID - Агентство США по международному развитию