



ДОКЛАД № 1

Наблюдательная миссия за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года

Период мониторинга: 18 июня – 14 августа 2019 года

Опубликовано 15 августа 2019

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



Доклад разработан Наблюдательной миссией за всеобщими местными выборами от 20 октября 2019 года, проводимой Ассоциацией Promo-LEX при финансовой поддержке Агентства США по Международному Развитию (USAID) в рамках Программы “Демократия, Прозрачность и Ответственность” и Фонда Сорос-Молдова в рамках проекта „Укрепление платформы по развитию активности и образования в области Прав Человека в Республике Молдова”.

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

Содержание

КРАТКИЙ ОБЗОР	4
ВВЕДЕНИЕ.....	6
I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	8
II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	11
III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.....	18
IV. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ .	21
V. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	23
VI. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ.....	24
VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ.....	27
VIII. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ	30
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	32
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	33

КРАТКИЙ ОБЗОР

Политический контекст. Предвыборный период был отмечен затягиванием процесса образования парламентского большинства, что привело к неопределенности в отношении даты проведения всеобщих местных выборов. Политический контекст местных выборов определялся созданием нового правящего альянса (ПСРМ, ПДС, ПППДП) и переходом в оппозицию ДПМ (партии, находящейся у власти с 2009 года). Другим последствием отношений, установленных в политико-административной системе в межвыборный период, стал политический трасеизм местных выборных лиц.

Нормативно-правовая база. Принцип стабильности избирательного законодательства, по существу, был соблюден в течение последнего года, предшествующего выборам, до 14 августа 2019 года, в основополагающие элементы закона о выборах, в том числе в отношении всеобщих местных выборов, не были внесены поправки. В то же время НМ Promo-LEX считает, что принятие в окончательном чтении и возможное вступление в силу проекта закона № 36 о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Кодекс о выборах, Кодекс о правонарушениях и т.д.) в начале избирательного периода по всеобщим местным выборам может создать неопределенность и трудности в организации и проведении выборов.

Неравное обращение с независимыми кандидатами по сравнению с теми, которые выдвигаются партиями и избирательными блоками, продолжает присутствовать в законодательстве, так как закон обязывает собирать подписи в подписных листах только независимых кандидатов. Кроме того, по мнению Миссии, имеются законодательные неопределенности в отношении механизма сбора подписей и финансовой отчетности процесса в случае местных выборов.

Только 4 из 16 рекомендаций по внесению изменений в законодательство, сформулированных НМ Promo-LEX на предыдущих всеобщих местных выборах (2015 года), были реализованы полностью или частично. Среди важных вопросов, которые остаются нерешенными в контексте местных выборов, по-прежнему числятся: неопределенность в отношении даты выборов и определения избирательного периода, отсутствие правового механизма по предупреждению "искусственной миграции избирателей", режим голосования избирателей без места жительства и места нахождения, соблюдение избирательными органами положений Кодекса о выборах в контексте использования избирателями удостоверений на право голосования и др.

Новые парламентские выборы. Что касается проведения новых парламентских выборов, НМ Promo-LEX считает, что мандат депутатов Майи Санду и Андрея Нэстасе де-юре прекратился 8 июля 2019 года по причине несовместимости должностей, соответственно, дата новых парламентских выборов должна была быть назначена в интервале 7 сентября 2019 года - 7 октября 2019 года.

Избирательные органы. В течение периода мониторинга был изменен состав ЦИК: три её члена, среди которых председатель и заместитель председателя подали в отставку, и были заменены другими тремя кандидатами, выдвинутыми и утвержденными Парламентом. Также, с административной должности подал в отставку секретарь Комиссии. Было избрано новое руководство ЦИК, таким образом, удалось обеспечить функциональность органа в преддверии избирательного периода. Впервые в состав ЦИК входит 100% мужчин. Promo-LEX считает целесообразным пересмотреть механизм образования ЦИК, в том числе путем диверсификации органов, имеющих право выдвигать её членов.

Государственный реестр избирателей. Непрерывное увеличение числа избирателей в Государственном Реестре Избирателей (ГРИ), о котором сообщала НМ Promo-LEX на предыдущих выборах, на фоне отрицательного естественного прироста населения в Республике Молдова с 1999 года, вызывает вопросы относительно качества управления

Государственным Реестром Населения (ГРН), соответственно ГРИ. Вопреки прежней практике, когда ЦИК опубликовывал данные ГРИ в начале избирательного периода, по состоянию на 14 августа 2019 года, на web-странице ЦИК данные о количестве избирателей еще не обнародованы (избирательный период по новым парламентским выборам начался 2 августа текущего года).

Основываясь на предыдущем опыте наблюдения за парламентскими выборами в 2019 году, Promo-LEX указал, в частности, на такие проблемы, как: ошибочное отнесение избирателей к ИУ; ошибки в адресах и присутствие умерших лиц в списках избирателей. В то же время, заключения НМ Promo-LEX по всеобщим местным выборам от 2015 года подтверждают еще одну проблему, присущую именно местным выборам: искусственная миграция избирателей.

Конкуренты на выборах. В случае местных выборов, в качестве конкурентов на выборах могут выступать партии, избирательные блоки и независимые кандидаты, однако, только независимые кандидаты обязаны собрать подписи в поддержку своей кандидатуры. В случае политических партий, НМ Promo-LEX, основываясь на предыдущем опыте, обращает внимание на необходимость соблюдения уставных положений, касающихся партийных организаций, имеющих право выдвигать кандидатов, и наличия действующего (не истекшего) мандата руководства, с целью подачи документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов в полном соответствии с положениями нормативно-правовой базы.

Также, в течение периода мониторинга, НМ Promo-LEX выявила как минимум три случая, которые могут быть квалифицированы как выдвижение кандидатов на должность примара раньше срока и, по крайней мере, одну ситуацию использования имиджа органа публичного управления в продвижении возможного конкурента на выборах.

Наблюдение за финансированием избирательной кампании остается приоритетом для НМ Promo-LEX. В связи с этим, Миссия сравнит расходы, сообщенные конкурентами на выборах в ЦИК и нижестоящие избирательные органы, с деятельностью и расходами, подсчитанными в результате гражданского наблюдения.

Язык ненависти. Ненавистнические высказывания - это явление, которое приобретает все больший размах и интенсивность в Республике Молдова, в том числе в избирательном контексте. В настоящее время нет соответствующих правовых рамок и механизмов для борьбы с этим явлением, а власти не реагируют на разжигание ненависти в избирательном контексте.

Начиная с новых местных выборов и местного референдума в Кишиневе в ноябре 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, выявляются ситуации и тематика выступлений, субъекты, использующие язык ненависти в своих предвыборных посланиях, и те, кого затрагивает данный тип дискриминации.

ВВЕДЕНИЕ

Доклад № 1 разработан в рамках деятельности Наблюдательной Миссии (НМ) Promo-LEX за всеобщими местными выборами от 20 октября 2019 года и охватывает результаты мониторинга межвыборного, а также предвыборного периода, в интервале с 18 июня 2019 года (установление даты всеобщих местных выборов Парламентом Республики Молдова) по 14 августа 2019 года. В доклад также включены выводы НМ по подготовке новых парламентских выборов в четырех округах, которые должны состояться в тот же день - 20 октября 2019 года - с всеобщими местными выборами. Содержание этого документа может быть подвергнуто редакционной правке.

Данный доклад содержит основные выводы и тенденции, характерные для предвыборного/избирательного периода по всеобщим местным выборам от 20 октября 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 представит пять промежуточных докладов по наблюдению за всеобщими местными/новыми парламентскими выборами и один Заключительный доклад. Кроме того, в контексте дня выборов (для I и II туров в случае местных выборов) будут разработаны пресс-релизы о проведении выборов, результатах параллельного подсчета голосов и оценке правильности заполнения протоколов. Миссия докладов НМ Promo-LEX заключается в том, чтобы в режиме реального времени диагностировать качество процедур организации и проведения выборов в течение заранее определенного периода времени; повышение ответственности субъектов избирательного процесса; выявление положительных и отрицательных тенденций в избирательном процессе. Заключительный доклад НМ будет представлен 19 декабря 2019 года.

Методология Promo-LEX по наблюдению за выборами была разработана в соответствии с международными стандартами в данной области и предполагает как долгосрочное наблюдение за выборами (избирательный период), так и краткосрочное (день голосования). 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 41-им ДН. В день голосования, Promo-LEX направит по одному краткосрочному наблюдателю (КН) на избирательные участки (ИУ), отобранные НМ Promo-LEX на основе выборки, установленной одной из социологических компаний.

Все наблюдатели, вовлеченные в процесс мониторинга, проходят подготовку в ходе семинаров, организуемых Миссией Promo-LEX, и подписывают Кодекс поведения¹ 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,

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

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 всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года является проектом, реализуемым Ассоциацией Promo-LEX в рамках Гражданской Коалиции 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 специального обязательства 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. Кроме того, нарушения, в том числе предполагаемые, фигурирующие в данном докладе, должны трактоваться избирательными органами в аспекте положений ст. 22, ч. (1), п.п. q) и ст. 68, ч. (5) Кодекса о выборах, в том числе как сообщения наблюдателей и должны рассматриваться согласно компетенции.

Миссия Promo-LEX управляет web-платформой www.monitor.md, на которой любой гражданин может сообщить о действиях предвыборного характера. На этой же 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 это общественная ассоциация, целью которой является развитие демократии в Республике 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, начиная с 2009 года, нынешняя НМ является 18-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 сформулированы 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 при финансовой поддержке Агентства США по Международному Развитию (USAID) в рамках Программы “Демократия, Прозрачность и Ответственность” и Фонда Сорос-Молдова в рамках проекта „Укрепление платформы по развитию активности и образования в области Прав Человека в Республике Молдова”.

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

Предвыборный период был отмечен затягиванием процесса образования парламентского большинства, что привело к неопределенности в отношении даты проведения всеобщих местных выборов. Политический контекст местных выборов определялся созданием нового правящего альянса (ПСРМ, ПДС, ПППДП) и переходом в оппозицию ДПМ (партии, находящейся у власти с 2009 года). Другим последствием отношений, установленных в политико-административной системе в межвыборный период, стал политический трасеизм местных выборных лиц.

1.1. Описание институциональной структуры

Территория Республики Молдова в административном отношении подразделяется на села, города, районы и Автономное Территориальное Образование Гагаузия. Органами местного публичного управления, посредством которых осуществляется местная автономия в селах (коммунах), городах (муниципиях), являются местные советы как правомочные органы власти и примары как исполнительная власть. Органами местного публичного управления, посредством которых осуществляется местная автономия в районах, являются районные советы как правомочные органы власти и председатели районов как исполнительная власть.

В рамках всеобщих местных выборов примары городов (муниципиев), сел (коммун) и советники районных, городских (муниципальных) и сельских (коммунальных) советов избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года.

14 июня 2015 года состоялись последние всеобщие местные выборы, в рамках которых были избраны органы местного публичного управления сроком на четыре года. Таким образом, срок их полномочий истек в июне 2019 года, следовательно, должны быть организованы всеобщие местные выборы.

Постановлением Парламента № 53 от 18 июня 2019 года, дата проведения всеобщих местных выборов была назначена на 20 октября 2019 года. Как и в случае предыдущих местных выборов, избирательные органы не планируют организовывать выборы органов местного публичного управления в приднестровском регионе, который в настоящее время не контролируется конституционными властями Республики Молдова.

Избрание примаров секторов и секторальных советов мун. Кишинев вновь было перенесено на следующие выборы (2023 года), со ссылкой на трудности внедрения.²

1.2. Влияние результатов парламентских выборов от 24 февраля 2019 года

Всеобщие местные выборы, намеченные на 20 октября 2019 года, пройдут примерно через восемь месяцев после парламентских выборов от 24 февраля 2019 года. Подтверждение Конституционным Судом результатов парламентских выборов от 24 февраля 2019 года и утверждение мандатов избранных депутатов имело место 9 марта, однако голосование за новый состав Правительства состоялось только 8 июня 2019 года.

Таким образом, предвыборный период был отмечен затягиванием процесса образования парламентского большинства, что привело к неопределенности в отношении даты проведения всеобщих местных выборов. Также на политический контекст всеобщих местных выборов повлияло образование нового парламентского большинства (ПСРМ, ПДС, ПППДП) и переход в оппозицию ДПМ (партии, находящейся у власти с 2009 года) и ППШ.

Дата местных выборов была назначена Парламентом Республики Молдова только 18 июня 2019 года, примерно через 10 дней после формирования парламентского большинства.

² <http://bit.ly/2Z6ShGZ>

Впервые с момента проведения первых местных выборов в апреле 1995 года интервал между истечением четырехлетнего мандата местного выборного лица и датой выборов был настолько большим, превысив четыре месяца. Чтобы исключить такого рода ситуации, Правительство инициировало 21 июня 2019 года, проект постановления об утверждении законопроекта о проведении местных выборов в фиксированный день – третье воскресенье октября. Мы полагаем, что таким образом будут предсказуемые сроки и без уязвимостей политического вмешательства со стороны центральных органов власти в отношении назначения даты выборов. До момента опубликования Доклада эти изменения не были утверждены Парламентом.

В условиях нового руководства, которое не было сформировано на основе близости, заявленных геополитических высказываний, местные выборы 2019 года, похоже, пройдут фоне идей, характеризующимся соперничеством между новым и старым руководством по таким вопросам как олигархизация/захват государственных институтов, а не по геополитическим вопросам, как в ходе предыдущих выборов.³

Смена парламентского большинства, также, генерировала процесс внесения изменений в избирательное законодательство на дистанции близкой к избирательному периоду, некоторые поправки затрагивают фундаментальные аспекты (аннулирование смешанной системы избрания депутатов), но не имеют прямого отношения к правовой базе по организации и проведению местных выборов.

На фоне политических изменений трое членов ЦИК из девяти, в том числе её председатель и заместитель председателя, подали в отставку. Также с административной должности подал в отставку секретарь Комиссии.

1.3. Политический трасеизм и случаи запугивания, на которые ссылаются местные выборные лица

Согласно официальным данным, отраженным на web-странице ЦИК, в результате организации местных выборов в период 2015-2018 годов (включая новые местные выборы), главами 898 органов местного публичного управления были избраны представители 12 политических формирований и независимые кандидаты (в соответствии с Таблицей № 1). Большинство избранных примаров были выдвинуты ДПМ (302), за ними следует ЛДПМ (277) и ПКРМ (77).

Как и в случае депутатов парламента XX-го созыва (2014-2018),⁴ политический трасеизм охарактеризовал соотношение политических сил и на уровне местного правления в период между местными выборами 2015 года и выборами, назначенными на 20 октября 2019 года. Таким образом, к примеру, в случае ДПМ – если в результате организации местных выборов было избрано 302 примара, выдвинутых этим политическим формированием, то в январе-феврале 2019 года было констатировано, что минимум 550 примаров связаны с этой политической партией.⁵

Таблица № 1. Эволюция политической принадлежности примаров

Политическая принадлежность	Местные выборы 2015 - 2018 (официальные данные ЦИК)	Ситуация на февраль 2019 года (данные ИМ Promo-LEX)	Тенденция
ДПМ	302	550	+248
ЛДПМ	277	96	-181
ПКРМ	77	47	-30

³ Ограниченная миссия ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами. Заключительный доклад. Местные выборы, 14 и 28 июня 2015 года. Республика Молдова. стр. 4. <http://bit.ly/2LXjpBw>

⁴ Заключительный доклад Наблюдательной миссии за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, стр. 13. <https://bit.ly/31dbx3a>

⁵ Информация была собрана наблюдателями Promo-LEX в контексте парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, в результате бесед, проведенных с местными выборными лицами, служащими органов местного управления или с местными гражданами.

НК	68	68	-
ПСРМ	51	46	-5
ЛП	48	37	-11
ППНП	42	28	-14
НЕПМ	27	21	-6
НЛП	2	1	-1
ОПДР	1	0	-1
ПНДМ	1	0	-1
ППШ	1	2	+1
НПРМ	1	0	-1
ПДС	0	1	+1
ПНЕ	0	1	+1

В этом же контексте отметим, что количество местных выборных лиц сторонников ДПМ, проявивших добровольную или организованную/принудительную симпатию, оказалось намного выше в июле 2018 года, когда примерно 713 примаров (из общего числа, составляющего 898) подписали открытое письмо, адресованное европейским дипломатам, в котором, наряду с ДПМ, выразили свое возмущение в отношении принятой Европейским Парламентом 5 июля резолюции о приостановлении макрофинансовой помощи на неопределенный срок.⁶

Признание организованной/принудительной симпатии ДПМ подтверждается и местными выборными лицами II-го уровня, которые в начале 2018 года указали в соотношении 21% от общего числа опрошенных лиц, что *физическое или психологическое запугивание и угрозы являются наиболее распространенными насильственными методами воздействия на местных выборных лиц*. Соответствующая ситуация была зафиксирована в условиях, когда около 45% респондентов отказались отвечать на вопросы. Важным является тот факт, что все местные выборные лица, которые указали на конкретные случаи запугивания, сделали это на условиях сохранения анонимности.⁷

После смены политической силы, похоже, начался обратный процесс, процесс выхода местных выборных лиц из состава ДПМ⁸.

1.4. Организация новых парламентских выборов

В результате формирования Правительства в условиях внедрения законодательных положений о смешанной системе,⁹ 26 июля 2019 года, Парламент Республики Молдова принял постановления № 92, 95 и 96, которыми принял к сведению отставку трех депутатов, избранных по одномандатным округам № 33, 48 и 50. Затем, Постановлением № 102 от 30 июля 2019 года, Парламент принял к сведению заявление об отставке депутата, избранного по ОИО № 17. Как следствие, были объявлены вакантными мандаты четырех депутатов, избранных по одномандатным округам, как следует ниже:

- Андрей Нэстасе, Избирательный блок ACUM, избранный по одномандатному избирательному округу № 33 (Кишинев);
- Виорел Мельник, независимый депутат, избранный по одномандатному избирательному округу № 48 (приднестровский регион – юг);
- Майя Санду, Избирательный блок ACUM, избранная по одномандатному избирательному округу № 50 (зарубежный, западный округ Республики Молдова);
- Владимир Плахотнюк, ДПМ, избранный по одномандатному избирательному округу № 17 (Ниспорены).

Таким образом, постановлениями № 2543 от 29 июля 2019 года и № 2549 от 31 июля 2019 года, ЦИК назначил на 20 октября 2019 года организацию и проведение новых

⁶ Резолюция была подвергнута критике со стороны ДМП при поддержке 27 председателей районов. <https://bit.ly/2Yvxjlv>

⁷ Доклад Proton-LEX № 2 „Мониторинг прозрачности ОМПУ II”. <https://is.gd/qgR8zE>

⁸ 11 примаров из Дондюшан покидают ДПМ. <http://bit.ly/2Yv8RMh>

⁹ В соответствии с ч.(1) ст.105 Кодекса о выборах, если образовалась вакансия мандата депутата, ЦИК назначает дату новых выборов, которые проводятся не ранее чем через 60 дней, но не позднее чем через три месяца со дня образования вакансии.

парламентских выборов, одновременно с всеобщими местными выборами, в четырех указанных одномандатных избирательных округах.

II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Всеобщие местные выборы. Принцип стабильности избирательного законодательства, по существу, был соблюден в течение последнего года, предшествующего выборам, до 14 августа 2019 года, в основополагающие элементы закона о выборах, в том числе в отношении всеобщих местных выборов, не были внесены поправки. В то же время НМ Proto-LEX считает, что принятие в окончательном чтении и возможное вступление в силу проекта закона № 36 о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Кодекс о выборах, Кодекс о правонарушениях и т.д.) в начале избирательного периода по всеобщим местным выборам может создать неопределенность и трудности в организации и проведении выборов.

Неравное обращение с независимыми кандидатами по сравнению с теми, которые выдвигаются партиями и избирательными блоками, продолжает присутствовать в законодательстве, так как закон обязывает собирать подписи в подписных листах только независимых кандидатов. Кроме того, по мнению Миссии, имеются законодательные неопределенности в отношении механизма сбора подписей и финансовой отчетности процесса в случае местных выборов.

Только четыре из 16 рекомендаций по внесению изменений в законодательство, сформулированных НМ Proto-LEX на предыдущих всеобщих местных выборах (2015 года), были реализованы полностью или частично. Среди важных вопросов, которые остаются нерешенными в контексте местных выборов, по-прежнему числятся: неопределенность в отношении даты выборов и определения избирательного периода, отсутствие правового механизма по предупреждению "искусственной миграции избирателей", режим голосования избирателей без места жительства и места нахождения, соблюдение избирательными органами положений Кодекса о выборах в контексте использования избирателями удостоверений на право голосования и др.

Новые парламентские выборы. Что касается проведения новых парламентских выборов, НМ Proto-LEX считает, что мандат депутатов Майи Санду и Андрея Нэстасе де-юре прекратился 8 июля 2019 года по причине несовместимости должностей, соответственно, дата новых парламентских выборов должна была быть назначена в интервале 7 сентября 2019 года - 7 октября 2019 года.

2.1. Изменение избирательного и смежного с ним законодательства в течение года до выборов

Принцип стабильности избирательного законодательства устанавливает, что следует запретить изменять основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие 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 документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.¹⁰ В этой связи, доводим до сведения, что за последний год до всеобщих местных выборов, в Кодекс о выборах четыре раза вносились поправки по инициативе Парламента Республики Молдова, поправки, носящие в основном технический характер, которые не относятся к тем трем аспектам, указанным Венецианской Комиссией:

- 1) Законом № 271 от 23.11.2018 термин „надбавка” был заменен термином „пособие” в статье, предусматривающей оплату труда постоянных работников аппарата ЦИК.
- 2) Законом № 302 от 30.11.2018 были внесены изменения в порядок расчета вознаграждения служащих аппарата окружного избирательного совета и освобожденных служащих.¹¹

¹⁰ Кодекс надлежащих практик в избирательных делах <https://bit.ly/20F0FaQ>

¹¹ Членам избирательных органов, не освобожденным и не привлеченным, а также сотрудникам аппаратов избирательных

3) Законом № 238 от 08.11.2018 (опубликованным в Официальном Мониторе 30.11.2018), в ст. 13, ч. (1), п.п. b) вновь внесено положение следующего содержания: „b) лишённые права голоса вступившим в законную силу решением судебной инстанции”. Данный закон вступил в силу 30.12.2018. Соответственно, начиная с 31 декабря 2018 года, при установлении судебной меры охраны, суд принимает решение о праве голоса путем оценки совокупного соответствия по нескольким критериям.¹² Также в соответствии с этим законом Министерство Внутренних Дел, Министерство Юстиции и НОН обязаны информировать избирательные органы о наличии запрета занимать ответственные должности и о наличии судимости.

4) 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 сохранён 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.

Также, отметим, что 29.03.2019 был зарегистрирован проект закона № 36 о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Кодекс о выборах, Закон о политических партиях, Кодекс о правонарушениях),¹³ который был уже одобрен в двух чтениях, но не был принят в окончательном чтении.¹⁴ Помимо поправок, касающихся аннулирования смешанной избирательной системы и возврату к пропорциональной системе – положений, относящихся к парламентским выборам, данным законопроектом, в том числе, предлагается изменить положения, относящиеся ко всем типам выборов, а именно, исключить свидетельства о неподкупности, исключить предвыборную агитацию в день голосования, уменьшить размер пожертвований, внести изменения в положения о финансировании избирательной кампании.

В связи с этим, *принимая во внимание тот факт, что до начала избирательного периода по местным выборам осталось ограниченное время, а избирательный период по новым парламентским выборам уже начался, рекомендуем Парламенту Республики Молдова внести в заключительные положения законопроекта норму, которая устанавливала бы в качестве срока для вступления в силу изменений в Кодекс о выборах один из дней следующих после проведения всеобщих местных выборов.* Иначе, избирательный процесс будет лишен необходимой предсказуемости, акты, которые подчиняются закону (Положения ЦИК), будут утверждены в разгар избирательного периода, и как служащие избирательной сферы, так и избиратели могут быть дезориентированы в отношении запретительных или предписывающих норм, применимых к данным выборам. В случае, если предполагается, что законопроект в окончательном чтении будет выставлен для голосования в течение избирательного периода, рекомендуем Парламенту предпринять эти меры незамедлительно.

Также, Законом № 53 от 18.06.2019 (опубликованном в Официальном Мониторе 28.06.2019 и вступившим в силу 28.07.2019) были внесены изменения в Закон № 436/2006 о местном публичном управлении, таким образом, уже в третий раз было отложено вступление в силу положений, касающихся организации и функционирования органов публичного управления секторов муниципия Кишинев, соответственно было отложено и избрание секторальных советов и примаров секторов муниципия Кишинев, согласно ст.56 указанного закона.

Отметим тот факт, что несмотря на то, что ЦИК инициировал разработку и внесение изменений в некоторые положения, регулирующие избирательный процесс в рамках

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, выплачиваемое из выделенных на проведение выборов финансовых средств.

¹² Ст. 308¹¹, ч. (2), (3) Гражданского процессуального кодекса.

¹³ <https://bit.ly/20Aislu>

¹⁴ Пленарное заседание от 11.06.2019, пленарное заседание от 31.07.2019.

местных выборов еще 10 апреля,¹⁵ на момент составления данного доклада¹⁶ они не были утверждены на заседании ЦИК.

2.2. Проблемные аспекты внедрения нормативно-правовой базы

2.2.1. Сбор подписей в поддержку независимых кандидатов инициативными группами и уполномоченными лицами

Ст. 47 Кодекса о выборах предусматривает процедуру сбора подписей, в том числе в рамках местных выборов, в части (2) отмечается, что правом осуществлять сбор подписей обладают кандидаты, в том числе независимые, и члены инициативных групп, выдвигающих и/или поддерживающих этих кандидатов на выборах, уполномоченные ими лица, а также члены инициативных групп по проведению референдума.

В отличие от специальных норм по организации и проведению других типов выборов, в специальных нормах, регулирующих местные выборы (Раздел V Кодекса о выборах), не упоминаются лица, обладающие правом осуществлять сбор подписей в поддержку независимых кандидатов (ни члены инициативных групп, ни уполномоченные лица). Более того, согласно ст.1 инициативная группа это группа, состоящая из граждан, обладающих избирательным правом, и зарегистрированная в соответствии с настоящим кодексом Центральной Избирательной Комиссией для сбора подписей в поддержку кандидата на выборную должность или проведения референдума.

В связи с этим, не понятна классификация, проведенная ЦИК в п.13 п.п. а) Положения о порядке составления, представления и проверки подписных листов,¹⁷ согласно которому правом осуществлять сбор подписей обладают независимые кандидаты и уполномоченные ими лица в случае проведения местных выборов, и, соответственно, члены инициативной группы, поддерживающие кандидата в депутаты в одномандатном округе или кандидата в Президенты Республики Молдова, а также члены инициативной группы, поддерживающие проведение референдума. Уточним, что как уполномоченные лица, так и члены инициативной группы получают удостоверения и несут одинаковую ответственность за правильность подписных листов и собранных подписей. Разница обусловлена необходимостью регистрации инициативной группы и подачи отчетов о ее финансировании.

Исходя из того, что для некоторых населенных пунктов необходимо собрать больше подписей в рамках местных выборов и, соответственно, требуется больше финансовых средств, чем для парламентских выборов в одномандатных округах, мы считаем необоснованной классификацию, проведенную Положением о порядке составления, представления и проверки подписных листов.

2.2.2. Установление даты местных выборов и исчисление избирательного периода

18 июня 2019 года, Парламент Республики Молдова принял Постановление № 53, которым установил дату проведения местных выборов на 20 октября 2019 года, постановление опубликовано в Официальном Мониторе 28 июня 2019 года и вступило в силу 1 августа 2019 года. Принимая во внимание положения части (1) статьи 130 Кодекса о выборах, которая устанавливает, что примары избираются сроком на четыре года и тот факт, что предыдущие местные выборы проводились 14 июня 2015 года, констатируем, что мандат примаров истек 14 июня 2019 года.

Напомним, что ни Кодекс о выборах, ни смежное с ним законодательство не содержат на данный момент четких положений об установлении даты всеобщих местных выборов. По мнению Ассоциации Protono-LEX, высказанному в 2015 году, исходя из того, что ст.83 Кодекса о выборах устанавливает, что парламентские выборы проводятся не позднее чем в трехмесячный срок после истечения срока его полномочий, применяя этот же принцип к

¹⁵ <https://bit.ly/2TIXOnO>

¹⁶ 14 августа 2019 года.

¹⁷ Утверждено Постановлением ЦИК № 1730 от 3 июля 2019 года. <https://bit.ly/2KtK7Az>

местным выборам, мы можем прийти к выводу, что всеобщие местные выборы должны были быть организованы в интервале 14 июня 2019 года – 14 сентября 2019 года.¹⁸

Согласно ч.(1) ст.133 Кодекса о выборах, дата проведения всеобщих местных выборов назначается не позднее, чем за 60 дней до дня выборов, дата всеобщих местных выборов 2019 года была назначена за 124 дня до дня выборов. В целях обеспечения предсказуемости избирательного процесса приветствуется решение о назначении выборов более чем за 60 дней, но не в контексте, в котором срок, на который продлевается мандат местных выборных лиц, превышает трехмесячный интервал.

В то же время, исходя из понятия избирательного периода, установленного ст.1 Кодекса о выборах, заключаем, что избирательный период начался 28 июня 2019 года (день обнародования даты выборов) и вопреки предельному периоду времени, установленному этой же нормой, он намного превысит установленный 90-дневный срок.¹⁹

Учитывая принятие Закона о нормативных актах № 100 от 22.12.2017, предусматривающего 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 назначить дату выборов более чем за 90 дней до дня выборов, повторяем рекомендацию об изменении понятия „избирательный период” как периода времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов компетентными органами. В этой связи, высказываемся за продление 90-дневного срока, в том числе с указанием органа власти, ответственного за установление данного срока, начиная со специфики типов выборов (парламентские, президентские, всеобщие местные, новые местные, референдумы и др.).

Исходя из принципа предсказуемости и стабильности, Promo-LEX подтверждает свою позицию в отношении возможности продления избирательного периода, что, по мнению Миссии, создало бы более благоприятные условия для равных возможностей между потенциальными конкурентами, а также и достаточно времени для подготовки организации и проведения выборов.

2.2.3. Проблемные аспекты внедрения нормативно-правовой базы, обозначенные в рамках других выборов, которые не были решены

Еще раз остановимся на проблемных аспектах, обозначенных в рамках других выборов, релевантных для всеобщих местных выборов от 20 октября:

- неравное обращение с независимыми кандидатами по сравнению с кандидатами, выдвигаемыми партиями или избирательными блоками в том, что касается обязательства сбора подписей. НМ Promo-LEX вновь подчеркивает, что, по её мнению, условия регистрации независимых кандидатов на местных выборах должны быть аналогичны условиям регистрации кандидатов, выдвинутых политическими партиями или избирательными блоками, по примеру президентских выборов;²⁰
- чрезмерное количество подписей, которое должно быть собрано независимыми кандидатами на должность примара муниципия Бельцы (5 516) и Кишинев (10 000). Впрочем, Кодекс надлежащих практик в избирательных делах²¹ четко устанавливает, что

¹⁸ Экспресс-анализ. Возможные сценарии для установления даты всеобщих местных выборов 2015 года, „Promo-LEX”. Смотри: <https://bit.ly/2TgCOyB>

¹⁹ Согласно Календарному плану по реализации действий по организации и проведению всеобщих местных выборов от 20 октября 2019 года, утвержденному Постановлением ЦИК № 2251 от 31.07.2019, избирательный период начнется 19 августа 2019 года.

²⁰ Доклад № 1 Наблюдательной миссии за новыми местными выборами от 20 мая 2018 года, стр. 10. <https://bit.ly/2HNwLen>

²¹ Кодекс надлежащих практик в избирательных делах. Руководящие принципы и пояснительный доклад, стр. 6. <http://bit.ly/2YJK9Nm>

закон не должен требовать сбора подписей более чем 1% избирателей соответствующего избирательного округа. А, во-вторых, цифры чрезмерны, если сравнивать их с количеством подписей, необходимым для должности депутата по одномандатному округу, например, 500-1000;

- несправедливое отношение к независимым женщинам-кандидатам в примары по сравнению с независимыми женщинами-кандидатами в депутаты (отсутствие преимуществ, которые побуждали бы женщин баллотироваться на пост примара);²²
- ограничение права избирателей использовать удостоверение на право голосования на местных выборах;²³
- отсутствие правовой базы/правовых норм электронной проверки подписных листов в рамках местных выборов и использование модуля „Проверка Подписных листов в ГАИС Выборы” в процессе проверки действительности подписей, без регулирования юридической силы данных, сгенерированных системой.²⁴

2.3. Степень внедрения рекомендаций Promo-LEX, содержащихся в Заключительном докладе по мониторингу местных выборов от 14 (28) июня 2015 года²⁵

В результате мониторинга всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 года, Ассоциация Promo-LEX разработала ряд рекомендаций для органов публичного управления, избирательных органов, конкурентов на выборах и правоохранительных органов в целях улучшения избирательного процесса.

Из 16 рекомендаций по улучшению нормативно-правовой базы, релевантной для всеобщих местных выборов, были внедрены полностью или частично только четыре из них. К ним относятся включение процедур и точных сроков подтверждения лиц, ответственных за финансы конкурентов на выборах (казначеев); в Кодекс о выборах, обеспечение выдвижения на выборные должности равного количества мужчин и женщин, установление единого предельного размера финансовых средств для всех конкурентов на выборах на уровне избирательного округа и воздержание от изменения нормативной базы в избирательной сфере как минимум за год до даты выборов. В результате остаются невыполненными остальные 12 рекомендаций Ассоциации Promo-LEX, актуальных и для следующих выборов:

- 1) Дополнение Кодекса о выборах новым положением, устанавливающим единую дату всеобщих местных выборов.
- 2) Дополнение Закона об административно-территориальном устройстве Республики Молдова нормами, предусматривающими реорганизацию или ликвидацию ОМПУ 1-го уровня с численностью населения менее 1500 человек.
- 3) Дополнение Закона о защите персональных данных нормами, обеспечивающими прозрачность и доступность списков избирателей.
- 4) Дополнение Кодекса о выборах нормами, обеспечивающими осуществления права голоса избирателями, не имеющими ни места жительства, ни места нахождения.
- 5) Внесение изменений в часть 2, ст.123 Кодекса о выборах в аспекте конкретизации лиц, не могущих осуществлять право голоса и установление предельных сроков, в которые могут быть произведены изменения, что исключило бы искусственную „миграцию” избирателей.
- 6) Исключение фразы „конкуренту на выборах предоставляется не менее 1м² площади панно” из ст. 1 Кодекса о выборах со ссылкой на норму „Минимум специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш”.

²² Доклад № 1 Наблюдательной миссии за новыми местными выборами от 20 мая 2018 года, стр. 11.

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

²³ Заключительный доклад Наблюдательной миссии за новыми местными выборами от 20 мая (3 июня) 2018 года, стр. 11. <https://bit.ly/2wrd47l>

²⁴ Заключительный доклад Наблюдательной миссии за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, стр. 13-14. <https://bit.ly/31dbx3a>

²⁵ Заключительный доклад. Мониторинг всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 года, стр. 57-58. <http://bit.ly/2O0eyC7>

- 7) Совершенствование законодательной базы с точки зрения установления точных сроков и процедур, предусматривающих продолжение избирательной кампании для II тура голосования.
- 8) Изменение Кодекса о выборах и Закона о политических партиях путем установления порядка учета и проверки членства в политической партии в целях предупреждения политической деятельности членов избирательных органов, по необходимости их наказание.
- 9) Изменение законодательных норм, предусматривающих пересчет голосов, таким образом, чтобы затраты по его проведению неслись ЦИК в случае обнаружения несоответствия исходных результатов, либо стороной, которая ходатайствовала о пересчете, если исходные результаты подтвердились.
- 10) Изменение пункта 33 Положения о составлении, администрировании, распределении и обновлении списков избирателей по удостоверениям на право голосования в целях обеспечения осуществления права голоса всеми избирателями в пределах одного и того же избирательного округа, а не только служащими избирательной сферы.
- 11) Изменение порядка подбора членов УИБ и ОИС путем ведения обязательства обладать квалификационным сертификатом в избирательной сфере (выданным ЦНОИС).
- 12) Пересмотр предельного размера пожертвований со стороны физических и юридических лиц политическим партиям, снизив их до соответствующего среднего уровня жизни.

2.4. Назначение даты новых парламентских выборов

29 июля 2019 года ЦИК принял Постановление № 2543, которым назначил на 20 октября 2019 года проведение новых парламентских выборов на должность депутата в одномандатных избирательных округах № 33, 48 и 50, а Постановлением № 2549 от 31.07.2019, для одномандатного избирательного округа № 17. Оба Постановления ЦИК были опубликованы в официальном Мониторе 02.08.2019.

В соответствии с частью (1) ст.105 Кодекса о выборах, если и после повторного голосования выборы признаны недействительными **или образовалась вакансия мандата депутата**, ЦИК назначает дату новых выборов, которые проводятся не ранее чем через 60 дней, но не позднее чем через три месяца со дня, когда выборы признаны недействительными. Кроме того, согласно части (7) ст.2 Закона №39 от 07.04.1994 о статусе депутат Парламента, **в случае отставки**, лишения мандата, **несоответствия** или смерти, депутатский мандат становится вакантным.

Согласно пунктам 80-83 Постановления Конституционного Суда № 21 от 24 июня 2015 года, если депутат, находящийся в положении несовместимости, *подаёт заявление об отставке*, депутатский мандат прекращается с момента подачи заявления, а Парламент должен действовать оперативно для соблюдения предписаний закона. **Отставка** депутата предполагает ряд процедур, состоящих из нескольких последовательных этапов и действий, предпринимаемых как депутатом, находящимся в положении несовместимости, так и Парламентом, ЦИК, Конституционным Судом:

- 1) представление Председателю Парламента заявления об отставке депутата;
- 2) принятие Парламентом к сведению заявления об отставке и объявление мандата вакантным.

Для депутатов, избранных по спискам/общенациональный округ:

- 3) ЦИК в 10-дневный срок рассматривает кандидатуру резервного кандидата и представляет её Конституционному Суду для признания мандата;
- 4) признание мандата Конституционным Судом в течение пяти дней;

Для депутатов, избранных по одномандатным округам:

- 3) назначение даты новых (частичных) выборов в соответствующих одномандатных округах.

Конституционный Суд отметил в п.88, что **все процедуры по устранению несовместимости должны быть завершены в 30-дневный срок**, предусмотренный законом, после чего

возникает несовместимость, в противном случае, **по истечении указанного срока депутатский мандат прекращается по праву**, в этом случае нет необходимости в других формальностях

Принимая во внимание тот факт, что депутаты Андрей Нэстасе и Майя Санду находились в положении несовместимости²⁶ с должностью Заместителя премьер-министра, Министра Внутренних Дел и, соответственно, Премьер-министра Правительства Республики Молдова с 8 июня 2019²⁷ года, они подали заявления об отставке 8 июля, то есть на тридцатый день. Учитывая тот факт, что процедуры, связанные с несовместимостью депутатов, не могли быть завершены в течение установленного 30-дневного срока, мандат депутатов прекратился 8 июля 2019 года без каких-либо дополнительных формальностей.

Кроме того, мы считаем, что Парламент Республики Молдова затягивал представление проекта решения, ведь, со дня подачи заявлений об отставке до даты принятия решений, касающихся объявления вакантного мандата, Парламент собирался как минимум четыре²⁸ раза на пленарных заседаниях.

Таким образом, учитывая тот факт, что мандат депутатов Андрея Нэстасе и Майи Санду прекратился по праву 8 июля 2019 года, согласно ст.105 Кодекса о выборах и части (12) ст.2 Закона о статусе депутата Парламента, Центральная Избирательная Комиссия, по долгу службы, должна была установить дату новых парламентских выборов в интервале с 7 сентября 2019 года по 7 октября 2019 года.

²⁶ Ст. 3 Закона № 39 от 07.04.1994 о статусе депутата Парламента.

²⁷ Указ № 1172 от 08.06.2019 о назначении Правительства.

²⁸ 09.07.2019; 12.07.2019; 16.07.2019; 19.07.2019.

III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

В течение периода мониторинга был изменен состав ЦИК: три её члена, среди которых председатель и его заместитель подали в отставку, и были заменены другими тремя кандидатами, выдвинутыми и утвержденными Парламентом. Также, с административной должности подал в отставку секретарь Комиссии. Было избрано новое руководство ЦИК, таким образом, удалось обеспечить функциональность органа в преддверии избирательного периода. Впервые в состав ЦИК входит 100% мужчин. Promo-LEX считает целесообразным пересмотреть механизм образования ЦИК, в том числе путем диверсификации органов, имеющих право выдвигать её членов.

3.1. Структура избирательных органов

В качестве постоянного национального органа, ЦИК координирует деятельность всех нижестоящих избирательных органов, образованных с целью подготовки и проведения местных выборов: окружные избирательные советы II-го уровня (ОИС II), окружные избирательные советы I-го уровня (ОИС I) и участковые избирательные бюро (УИБ).

3.2. Состав ЦИК

Мандат нынешнего состава ЦИК составляет пять лет и начался в 2016 году. В период с 28 июня по 4 июля 2019 года три члена Комиссии - Юрие Чокан, Алина Руссу и Родика Чуботару - покинули свои посты в контексте политических изменений в обществе. Подчеркнем, что Алина Руссу исполняла должность председателя, а Родика Чуботару - заместителя председателя.

Отставки были мотивированы проектом закона № 43 о внесении изменений в ст.20 Кодекса о выборах, зарегистрированном в Парламенте 16.04.2019. Проект предлагает изменение процедуры отставки членов ЦИК, выдвинутых Парламентом, путем перехода компетенции по установлению несоблюдения условий, предусмотренных частью (2) ст.19 от Апелляционной Палаты Кишинев к органу, который их выдвинул или утвердил членов ЦИК. Этот законопроект был одобрен Парламентом 18 июня 2019 года, однако, Президент Республики Молдова вернул его для повторного рассмотрения в Парламент, для „вынесения на публичные обсуждения согласно принципам, предусмотренным Законом № 100/2017 и Законом № 797/1996”. Следует отметить, что до даты составления настоящего доклада публичных обсуждений по данному проекту проведено не было, и он не был повторно принят Парламентом Республики Молдова.

Также, 19 июля, в ходе заседания ЦИК было объявлено об отставке с должности секретаря Вячеслава Агригороае. 16 июля 2019 года Парламент утвердил на должность членов ЦИК других трех человек до истечения срока мандатов их предшественников, а 19 июля было избрано и назначено новое руководство Комиссии. Таким образом, избирательный орган стал функциональным накануне избирательного периода.

Впервые с 1994 года и по настоящее время²⁹, в состав ЦИК вошли 100% мужчин, соответственно - 0% женщин. Для сравнения, структура руководящих должностей нижестоящих избирательных органов на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года, с точки зрения гендерного баланса составляла: 85% женщин в руководстве УИБ и 57% женщин в руководстве ОИС.³⁰

Promo-LEX, 11 июля 2019 года, представил Обращение, в котором просит Парламент инициировать публичные консультации по узакониванию нового алгоритма выдвижения

²⁹ <http://bit.ly/2JVbVfB>, <http://bit.ly/2LXdc8m>

³⁰ Заключительный доклад. Миссия Promo-LEX по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, стр. 21, 26. <http://bit.ly/2JEmk0k>

членов ЦИК на основе диверсификации субъектов, обладающих этим правом, и представил проект законодательных изменений, в том числе в качестве платформы для обсуждения.³¹

3.3. Постановления ЦИК, имеющие отношения к организации и проведению выборов

Тематическое содержание принятых постановлений. В контексте организации и проведения всеобщих местных выборов, а также новых парламентских выборов, ЦИК принял восемь постановлений, касающихся: установления даты проведения выборов; утверждения календарных планов; дополнительных обязанностей публичных органов управления в контексте выборов; распределения обязанностей членов ЦИК в период выборов; списка 46 общественно-политических организаций, которые могут участвовать в новых парламентских выборах; утверждения сметы расходов на новые парламентские выборы и аккредитации наблюдателей.

О прозрачности процесса принятия решений. В течение 2019 года, Promo-LEX констатировал частичное соблюдение ЦИК законодательных положений, касающихся прозрачности процесса принятия решений, путем обеспечения опубликования объявлений об инициировании разработки проектов регулирующих актов, объявлений об организации публичных консультаций, в меньшей степени о результатах консультаций. В течение 2019 года, избирательный орган разработал/подверг изменениям пять регулирующих актов, с предложением вынесения их на публичное обсуждение: Положение о финансировании деятельности политических партий, Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на местных выборах, Положение о порядке составления, представления и проверки подписных листов, Положение о деятельности окружного избирательного совета и, соответственно, Положение о статусе наблюдателя и процедуре их аккредитации (предельный срок для представления предложений/рекомендаций: 19.08.2019).

Одновременно, констатируем, что ЦИК инициировал процедуру внесения изменений в два других регулирующих акта, вариант для публичных обсуждений еще не опубликован: Положение о процедурах жеребьевки (предельный срок для представления предложений/рекомендаций: 18.06.2019) и Инструкция об общей процедуре повторного подсчета избирательных бюллетеней (предельный срок для представления предложений/рекомендаций: 18.06.2019). В результате, констатируем, что в течение двух месяцев избирательный орган не опубликовал проекты соответствующих регулирующих актов, чтобы они могли быть выставлены для публичных обсуждений. По мнению „Promo-LEX“, соответствующая ситуация вызывает беспокойство, поскольку до дня выборов осталось всего два месяца.

В этом же контексте отметим, что, в отличие от парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, как в процессе организации всеобщих местных выборов, так и в организации новых парламентских выборов, было выявлено, что *Календарный план мероприятий по организации и проведению всеобщих местных выборов от 20 октября 2019 года*, а также *Календарный план мероприятий по организации и проведению новых парламентских выборов от 20 октября 2019 года*, не стали предметом публичных консультаций. Кроме того, согласно части (1) ст.70 Кодекса о выборах, Постановление № 2558 от 09 августа 2019 года, ЦИК утвердил Положение об освещении избирательной кампании на новых парламентских выборах от 20 октября 2019 года в одномандатных избирательных округах № 17, 33, 48 и 50 в средствах массовой информации Республики Молдова без выставления его проекта для публичных обсуждений.

3.4. Аккредитация национальных и международных наблюдателей

Напомним, что для национальных наблюдателей (в частности, миссий с большим количеством наблюдателей) процесс аккредитации был бюрократизирован и усложнен

³¹ Публичное обращение о необходимости ускорить процедуры назначения и утверждения Парламентом новых членов Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК), а также избрания членами ЦИК руководства органа. <http://bit.ly/2XUBOWL>

накануне парламентских выборов от 24 февраля 2019 года Постановлением ЦИК № 1694. Promo-LEX неоднократно выражал свое несогласие, прося избирательный орган пересмотреть нормы Положения о статусе наблюдателей и порядке их аккредитации.³²

В результате, в июне 2019 года, ЦИК инициировал процедуру по внесению изменений в Положение о статусе наблюдателей и их аккредитации. Предельным сроком, установленным для представления предложений, было 16 июня 2019 года. 13 августа 2019 года, избирательный орган опубликовал проект указанного положения для публичных обсуждений, предельным сроком для представления предложений является 19 августа 2019 года.

Постановлением ЦИК № 2557 от 6 августа 2019 года, по просьбе Promo-LEX, были аккредитованы первые 61 национальных наблюдателей по мониторингу всеобщих местных и новых парламентских выборов.

³² Публичное обращение в отношении ограниченной прозрачности в процессе утверждения и неправомерного содержания Постановления ЦИК № 1694 от 12 июня 2018 года о внесении изменений и дополнений в Положение о статусе наблюдателей и порядке их аккредитации. <https://bit.ly/2YRqxCa>
Петиция об ограничении свободы выражения мнения наблюдателей в день выборов, а также необоснованной бюрократизации и затягивания процесса аккредитации наблюдателей. <https://bit.ly/2KAg213>

IV. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Непрерывное увеличение числа избирателей в Государственном Реестре Избирателей (ГРИ) на фоне отрицательного естественного прироста населения в Республике Молдова с 1999 года, вызывает вопросы относительно качества управления Государственным Реестром Населения (ГРН), соответственно ГРИ. Вопреки прежней практике, когда ЦИК опубликовывал данные ГРИ в начале избирательного периода, по состоянию на 14 августа 2019 года, на веб-странице ЦИК данные о количестве избирателей еще не обнародованы (избирательный период по новым парламентским выборам начался 2 августа текущего года).

Основываясь на предыдущем опыте наблюдения за парламентскими выборами в 2019 году, Promo-LEX указал, в частности, на такие проблемы, как: ошибочное отнесение избирателей к ИУ; ошибки в адресах и присутствие умерших лиц в списках избирателей. В то же время, заключения НМ Promo-LEX по всеобщим местным выборам от 2015 года подтверждают еще одну проблему, присущую именно местным выборам – искусственная миграция избирателей.

4.1. Необходимость наблюдения за списками избирателей

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 (ГРН). Эти списки включают всех граждан, обладающих избирательным правом, которые имеют место жительства или место нахождения на территории какого-либо избирательного участка.

В контексте проведения выборов, независимо от их природы (местные, парламентские или президентские), качество списков избирателей было одной из самых обсуждаемых тем в публичном пространстве. То, как управляются списки избирателей, и их качество являются чрезвычайно важными факторами, которые могут напрямую влиять на доверие граждан к избирательному процессу и даже на результаты голосования.

Анализ недостатков, выявленных наблюдателями в списках избирателей на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года, свидетельствует о том, что абсолютное большинство проблем касаются: ошибочного отнесения избирателей к ИУ (30.31%); ошибок в адресах (20.37%) и присутствия умерших лиц в списках (16.44%).³³

Кроме того, в заключениях НМ Promo-LEX по всеобщим местным выборам от 2015 года была констатирована другая проблема, присущая выборам местного типа – *искусственная миграция населения*. По мнению Миссии, явление искусственной миграции населения предполагает под собой рост числа избирателей в конкретном избирательном округе в контексте выборов, обусловленный регистрацией в организованном порядке места нахождения избирателей в населенных пунктах соответствующего округа.³⁴

Данная проблема была выявлена НМ Promo-LEX и в ходе парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, при проведении голосования в одномандатных округах. К примеру, наблюдатель Promo-LEX идентифицировал, что в период 22–25 января 2019 года, мэрии Коржова и Бэлэбэнешть, р. Криуляны, получили уведомления о смене постоянного/временного места жительства жителей этих сёл. Таким образом, 33 избирателя зарегистрировали свое постоянное место жительства всего по 3-ем адресам в г. Кишиневе,

³³ Заключительный доклад. Миссия Promo-LEX по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, стр. 33-36. <http://bit.ly/2lEmk0k>

³⁴ Заключительный доклад. Мониторинг всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 года, стр. 16-18. <http://bit.ly/2O0eyC7>

сектор Чокана, по 2, 11 и, соответственно, 22 человека.³⁵ Эта тема также была затронута и другими общественными ассоциациями.³⁶

НМ Promo-LEX обращает внимание ЦИК на соответствующие ситуации на случай возможного вмешательства, даже постфактум, с целью предотвращения в контексте всеобщих местных и новых парламентских выборов от 20 октября 2019 года.

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

Вопреки прежней практике, когда ЦИК опубликовывал данные ГРИ в начале избирательного периода, по состоянию на 14 августа 2019 года, на web-странице ЦИК данные о количестве избирателей еще не обнародованы (избирательный период по новым парламентским выборам начался 2 августа текущего года).

В Таблицах № 2 и 3 представлена сравнительная ситуация численности избирателей/граждан Республики Молдова в течение 2014-2019 годов. По данным Таблицы № 2 мы наблюдаем неуклонный рост численности избирателей в Республике Молдова. Кроме того, замечаем после 2017 года резкое увеличение числа избирателей без места жительства/нахождения. В отношении них, напомним, существуют правовые неопределенности относительно их возможности реализовать свое право голоса в условиях местных выборов.

Таблица № 2. Динамика количества избирателей (2014 – 2019) на основе данных ГРИ

Дата	Общее количество избирателей	Количество избирателей без зарегистрированного места жительства /нахождения	Количество избирателей АТЕ левобережья Днестра и муниципия Бендеры
25.11.2014 ³⁷	3 226 446	171 052	211 329
22.08.2016 ³⁸	3 237 032	161 630	221 600
01.09.2017 ³⁹	3 255 361	155 683	225 971
10.12.2018 ⁴⁰	3 265 997	210 890	230 233
02.08.2019	-	-	-

В Таблице № 3 представлены данные о численности населения/граждан Республики Молдова за 2019 год, предоставленные различными государственными учреждениями, уполномоченными в данной области. Существующие расхождения можно объяснить разными подходами и различными затронутыми субъектами. Однако, численность свыше 4 млн. граждан Республики Молдова (включая несовершеннолетних), суммированная на основе ГРН вызывает, по мнению НМ Promo-LEX, обоснованные подозрения в том, что касается точности данных, содержащихся в ГРН. По умолчанию, также возникают сомнения в качестве содержания ГРИ, генерируемого на основе ГРН, на фоне постоянного отрицательного естественного прироста населения Республики Молдова, начиная с 1999⁴¹ года.

Таблица № 3. Статистическая информация о населении/гражданах/избирателях Республики Молдова

Численность населения Республики Молдова Данные НБС 01.01.2019	Численность населения Республики Молдова Данные АГУ 01.07.2019	Численность населения Республики Молдова Данные ЦИК
2 681 735 ⁴² (без приднестровского региона)	4 090 761 ⁴³	-

³⁵ Доклад № 5 Миссии по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, стр. 10. <http://bit.ly/33zZGOi>

³⁶ <http://bit.ly/2N2MFr2>

³⁷ <https://bit.ly/2EcGlmU>

³⁸ <https://bit.ly/2B1ElQo>

³⁹ <https://bit.ly/2UxYmaf>

⁴⁰ <https://bit.ly/2L8YGrG>

⁴¹ Банк статистических данных Молдовы. Естественное движение по годам, показатели и среднее/Естественный прирост. Всего по стране за период 1991–2018 годов. <http://bit.ly/32JwILM>

⁴² Численность населения, постоянно проживающего в Республике Молдова, по полу и возрастным группам на начало 2019 года. Пресс-релиз Национального Бюро Статистики Республики Молдова. <http://bit.ly/2M073s4>

⁴³ Количество граждан – это сумма, полученная на основе: Статистических данных Государственного Реестра Населения, касающихся физических лиц с местом жительства в Республике Молдова в профиле гражданства (<http://bit.ly/2Y8mVPE>) и Статистических данных Государственного Реестра Населения, касающихся граждан Республики Молдова, выехавших за рубеж на постоянное место жительства (<http://bit.ly/2JBCIEa>).

V. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

5.1. Мероприятия по организации выборов с вовлечением ОПУ

В контексте организации и проведения всеобщих местных выборов и новых парламентских выборов, ОПУ должны быть вовлечены в следующую деятельность:

- выдвижение членов ОИС I и II, ООИС;
- выдвижение членов УИБ;
- выдвижение предложений о границах ИУ;
- обеспечение нижестоящих избирательных органов офисами/помещениями и материалами, необходимыми для их надлежащей деятельности;
- обеспечение доступа в помещение ИУ лиц с особыми потребностями;
- обеспечение специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш и встреч с избирателями;
- участие в проверке ГРИ.

Следует отметить, что при посещении web-страницы www.actelocale.gov.md было установлено, что органы местного публичного управления начали принимать постановления о выдвижении членов в избирательные органы еще в апреле 2019 года.

5.2. Установление мест для размещения предвыборных афиш и встреч с избирателями

В соответствии с положениями Кодекса о выборах,⁴⁴ ОПУ обязаны в трехдневный срок со дня начала избирательного периода определить и гарантировать минимум специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш, а также определить минимум помещений для проведения встреч с избирателями, а соответствующие решения (распоряжения) незамедлительно вывешиваются в помещениях этих органов и доводятся до сведения заинтересованных лиц через средства массовой информации, а также другие имеющиеся средства связи.

⁴⁴ Ст. 52, ч. (9) Кодекса о выборах. <https://bit.ly/2Jcsdy2>

VI. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ

В случае местных выборов, в качестве конкурентов на выборах могут выступать партии, избирательные блоки и независимые кандидаты, однако, только независимые кандидаты обязаны собрать подписи в поддержку своей кандидатуры. В случае политических партий, НМ Promo-LEX, основываясь на предыдущем опыте, обращает внимание на необходимость соблюдения уставных положений, касающихся партийных организаций, имеющих право выдвигать кандидатов, и наличия действующего (не истекшего) мандата руководства, с целью подачи документов, необходимых для выдвижения и регистрации кандидатов в полном соответствии с положениями нормативно-правовой базы.

Также, в течение периода мониторинга, НМ Promo-LEX выявила как минимум три случая, которые могут быть квалифицированы как выдвижение кандидатов на должность примара раньше срока и, по крайней мере, одну ситуацию использования имиджа государственного органа в продвижении возможного конкурента на выборах.

6.1. Качество конкурента на выборах

В соответствии со ст.1 Кодекса о выборах, в случае местных выборов, в качестве конкурентов на выборах могут выступать партии, другие общественно-политические организации, избирательные блоки и отдельные лица, баллотирующиеся на должность примара или советника местного совета, зарегистрированные соответствующим окружным избирательным советом. Согласно данным АГУ список партий и других общественно-политических организаций, имеющих право участия в выборах, включает в себя 46 организаций.⁴⁵

ЦИК⁴⁶ отвечает за публикацию списка партий и других общественно-политических организаций, имеющих право участвовать в выборах. Согласно Календарному плану ЦИК, крайний срок опубликования соответствующего списка для всеобщих местных выборов был установлен после 1 августа 2019 года. К моменту представления доклада соответствующий список не был опубликован, был обнародован только список для новых⁴⁷ парламентских выборов.

По опыту наблюдения за предыдущими местными выборами, НМ Promo-LEX обращает внимание партий на необходимость соблюдения уставных положений, касающихся партийных организаций, уполномоченных выдвигать кандидатов. Ведь, к примеру, на новых местных выборах от 20 мая 2018 года, Миссия выявила проблемные ситуации, касающиеся соответствия качества субъектов с правом выдвижения кандидатов, исходя из протоколов, поданных в результате проведенных заседаний партийных органов, уставным положениям в данной области.⁴⁸

Также, в контексте участия во всеобщих местных выборах политическим партиям, полномочия руководящих органов которых истекли, следует уточнить эти аспекты, чтобы подать документы необходимые для выдвижения и регистрации кандидатов в полном соответствии с законодательной базой. Напомним, что в ходе заседания от 11 декабря 2018 года, ЦИК констатировал, что у 25-ти политических партий из 46, мандаты их лидеров истекли. В данном контексте, Комиссия обратилась к политическим партиям с просьбой скорректировать информацию о мандате лидера формирования в Реестре Политических Партий, который ведет АГУ.⁴⁹ По наблюдениям НМ Promo-LEX ситуация не претерпела серьезных изменений накануне местных выборов.

⁴⁵ Перечень политических партий Республики Молдова. <http://asp.gov.md/ro/node/3664>

⁴⁶ Ст. 26, п.п. d) Кодекса о выборах. <https://bit.ly/2Jcsdy2>

⁴⁷ 46 партий и общественно-политических организаций имеют право участвовать в новых парламентских выборах от 20 октября 2019 года. <http://bit.ly/2yYTuSg>

⁴⁸ Доклад № 2. Наблюдательная миссия Promo-LEX за новыми местными выборами от 20 мая 2018 года, стр. 11. <http://bit.ly/32DlLeL>

⁴⁹ <http://bit.ly/2z0nEEo>

6.2. Случаи, которые можно квалифицировать как выдвижение кандидатов до установленного законом срока

Согласно статье 46 Кодекса о выборах, при проведении местных выборов выдвижение кандидатов начинается после образования избирательных округов и ОИС. В соответствии с Календарным планом, срок подачи досье для регистрации кандидатов был установлен на период 30 августа –19 сентября в случае ОИС II, и 9–19 сентября 2019 года, соответственно, в случае ОИС I, после образования соответствующих органов.

Отметим, что за период мониторинга было выявлено как минимум три случая (ПППДП), которые можно квалифицировать как выдвижение потенциальных кандидатов на должность примара раньше срока: мун. Унгены – Георге Петик, чья „кандидатура на должность примара” была выдвинута соответствующей территориальной организацией ПППДП 4 августа 2019 года, с публичным распространением информации через „live” в социальных сетях; к. Ставчены, мун. Кишинев – Виорел Адаудже, „единогласно поддержанный в качестве кандидата на местных выборах” соответствующей территориальной организацией ПППДП 3 июля 2019 года, с опубликованием информации в социальных сетях, и к. Сирець, Страшены – Василе Картера, за которого „единогласно проголосовала местная организация” 4 августа 2019 года, с распространением информации в социальных сетях одним из сторонников ПППДП. В случае Виорела Адаудже, 09.08.2019, наблюдатели Promo-LEX выявили и листовки с его планами для коммуны Ставчены, мун. Кишинев.

Данные выводы основаны на распространенных объявлениях о решениях местных организаций, которые, согласно уставу партии, имеют право выдвигать кандидатов на местные выборы. В то же время НМ Promo-LEX обращает внимание на тот факт, что в избирательном законодательстве Республики Молдова не предусмотрены предварительные механизмы отбора кандидатов („primerise”), которые могут проводиться в правовых условиях, начиная со дня объявления выборов, например, до выдвижения самих кандидатов.

6.3. Случаи, которые можно квалифицировать как продвижение с использованием имиджа государственных органов

НМ Promo-LEX констатировала ситуацию, которую можно интерпретировать как вовлечение Президента Республики Молдова, Игоря Додона, в продвижение ПСРМ и её потенциальных кандидатов на всеобщих местных выборах.

Кодекс надлежащих практик в избирательных делах отмечает: „Всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности и стимулировать государство к беспристрастному отношению к ним”.⁵⁰ Также, ст. 52, ч. (8) Кодекса о выборах предусматривает, что „в предвыборной рекламе не могут использоваться изображения государственных учреждений и органов публичной власти, как отечественных, так и зарубежных, либо международных организаций. [...]”. Спорной является сама возможность того, чтобы Президент Республики Молдова поддерживал кого-либо из кандидатов, выдвинутых какой-либо политической партией, столько времени, сколько ст.123, ч.(2) Кодекса о выборах обязывает его отказаться от членства в какой-либо партии еще на этапе признания действительным мандата.

Несмотря на то, что избирательная кампания еще не началась, тем не менее, в связи с необходимостью гарантирования равных возможностей всем потенциальным кандидатам на протяжении всего избирательного процесса отметим, что 24 июля 2019 года, Президент Республики Молдова дал интервью одному из медиа-ресурсов. В ходе данного интервью, Игорь Додон упомянул о своем участии во всех заседаниях региональных советов ПСРМ (Центрального, Южного, Северного и Кишиневского), в ходе которых провел персональные

⁵⁰ *Кодекс надлежащих практик в избирательных делах. Руководящие принципы и пояснительный доклад*, стр. 18. <http://bit.ly/2YJK9Nm>

беседы со всеми потенциальными кандидатами. Также был отмечен и тот факт, что были обозначены кандидаты в примары по всем городам и практически по всем селам. В своем интервью Президент ассоциирует себя с ПСРМ, отмечая, что „...у нас будут кандидаты везде. Я думаю, что на местных выборах у нас будут хорошие результаты, и мы получим первое место. Я в этом уверен. ПСРМ - самая сильная партия, и я думаю, что у нас есть возможность выиграть большинство примаров на местном уровне (в городах и селах)”.⁵¹

Отметим, что Постановлением ЦИК № 2264 от 08 февраля 2019⁵² года, в контексте парламентских выборов от 24 февраля 2019 года, а п.2 избирательный орган обратил внимание Президента Республики Молдова на недопустимость своего вовлечения в избирательную кампанию (в отношении продвижения кандидатов ПСРМ на должность депутата в рамках всевозможных мероприятий, организованных им в качестве Президента).

⁵¹ Игорь Додон: Нам всем потребуется политическая мудрость, чтобы удержать коалицию во имя РМ, с 41 минуты. <https://bit.ly/33tEXMp>

⁵² Постановление № 2264 от 08.02.2019 об обращении № СЕС-10АР/50 от 4 февраля 2019 года Либеральной партии и об обращении № СЕС-7/1006 от 5 февраля 2019 года политической партии «Шор», п. 2. <https://bit.ly/31FcukV>

VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Наблюдение за финансированием избирательной кампании остается приоритетом для НМ Proto-LEX. В связи с этим, Миссия сравнит расходы, сообщенные конкурентами на выборах в ЦИК и нижестоящие избирательные органы, с деятельностью и расходами, подсчитанными в результате гражданского наблюдения.

7.1. Методологические ориентиры

Методология мониторинга финансирования избирательной кампании заключается в наблюдении за деятельностью конкурентов на выборах с точки зрения финансовых ресурсов, собранных и использованных как в избирательный период, так 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.

7.2. Нормативно-правовая база в сфере финансирования избирательных кампаний

Финансирование избирательной кампании регулируется: Конституцией Республики Молдова,⁵³ Кодексом о выборах – ст. 41. Условия и порядок финансовой поддержки избирательных кампаний,⁵⁴ Законом № 249 о политических партиях,⁵⁵ Положением ЦИК о финансировании избирательных кампаний,⁵⁶ утвержденным Постановлением ЦИК № 3352 от 4 мая 2015 года и положением о финансировании инициативных групп,⁵⁷ утвержденным Постановлением Центральной Избирательной Комиссии № 114 от 18 августа 2016 года.

Для финансирования избирательных кампаний могут использоваться лишь доходы от деятельности в качестве работника по найму, предпринимательской, научной или творческой деятельности, осуществляемой на территории Республики Молдова.⁵⁸

Все доходы и расходы конкурентов на выборах должны отражаться на банковских счетах специально открытых после их регистрации, именуемых счетами с пометкой „Избирательный фонд”.⁵⁹ Конкуренты на выборах, не открывшие в банке счет с пометкой „Избирательный фонд”, извещают об этом ЦИК и проводят только избирательные мероприятия или агитацию, не предусматривающие финансовые расходы. Банки должны ежедневно информировать ЦИК (или ОИС) о сделках, осуществляемых через счета с пометкой „Избирательный фонд”.⁶⁰

Запрещается финансирование иностранными юридическими лицами, в том числе со смешанным капиталом, другими государствами и международными организациями, включая международные политические организации; гражданами Республики Молдова в возрасте до 18 лет и гражданами, в отношении которых установлена судебная мера охраны в виде опеки; физическими лицами-гражданами Республики Молдова из доходов, полученных за пределами страны; органами публичной власти, организациями, предприятиями, публичными учреждениями, другими юридическими лицами, финансируемыми из государственного бюджета или имеющими государственный капитал, за исключением случаев, когда предоставление услуг или материальная поддержка прямо предусмотрены законодательством.

Помимо этого, запрещается финансирование юридическими лицами, которые за год до начала избирательного периода осуществляли деятельность, финансируемую или

⁵³ Конституция Республики Молдова. <https://bit.ly/2ZHjfc3>

⁵⁴ Кодекс о выборах Республики Молдова. <https://bit.ly/2Jcsdy2>

⁵⁵ Закон о политических партиях, ЗПП 249. <https://bit.ly/2NlIQi1>

⁵⁶ Положение ЦИК о финансировании избирательных кампаний. <https://bit.ly/2ZJWU74>

⁵⁷ Положение ЦИК о финансировании инициативных групп. <https://bit.ly/2M86Hka>

⁵⁸ Ст. 41, ч. 1 Кодекса о выборах.

⁵⁹ Банк, в котором открыты счета с пометкой «Избирательный фонд», ежедневно либо по требованию ЦИК информирует таковую о денежных средствах, перечисленных на счет конкурентов на выборах.

⁶⁰ Ст. 41, ч. 2, п.п. а), б), в) Кодекса о выборах Республики Молдова.

оплачиваемую из публичных средств (фондов), а также юридическими лицами с иностранным или смешанным капиталом; анонимами или от имени третьих лиц; физическими лицами, не являющимися гражданами Республики Молдова; некоммерческими организациями, профсоюзами, благотворительными или религиозными организациями.⁶¹

Также, конкурентам на выборах запрещается предлагать избирателям деньги, распределять безвозмездно материальные блага, в том числе из средств гуманитарной помощи или других благотворительных акций.⁶² Данное действие вменяется в вину Уголовным кодексом в ст.181¹, таким образом, 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 наказывается штрафом в размере от 500 (25 000 леев) до 850 (42 500 леев) условных единиц или лишением свободы на срок до 5 лет, а в случае юридического лица – штрафом в размере от 4000 (200 000 леев) до 6000 (300 000 леев) условных единиц с лишением права заниматься определенной деятельностью или ликвидацией юридического лица.

Одно физическое лицо может пожертвовать одному конкуренту сумму до **348 750 леев** (50 средних зарплат по экономике), в то время как одно юридическое лицо может пожертвовать до **697 500 леев** (100 средних зарплат по экономике). Установленный размер средней заработной платы по экономике на 2019 год составляет 6 975⁶³. леев. Конкуренты могут воспользоваться беспроцентными кредитами из государственного бюджета. Заявка на предоставление кредита подается в Министерство Финансов.⁶⁴ Каждый конкурент на выборах пользуется максимальным пределом доходов, которые он может накопить, установленным Центральной Избирательной Комиссией.

Конкуренты на выборах со стороны политических партий и избирательных блоков обязаны **в течение 3-х дней после открытия счета с пометкой «Избирательный фонд»**, а в последующем – **еженедельно** представлять Центральной Избирательной Комиссии отчет о накопленных финансовых средствах и своих расходах на избирательную кампанию.⁶⁵ Отчеты размещаются на сайте ЦИК в течение 48 часов после их получения.⁶⁶ Независимые кандидаты на местных выборах **в течение 3-х дней после открытия счета с пометкой «Избирательный фонд»**, а в последующем – **каждые две недели** представляют соответствующему окружному избирательному совету отчеты о накопленных финансовых средствах и расходах на избирательную кампанию. В течение двух дней после получения отчета окружной избирательный совет направляет их для размещения на web-страницах соответствующих органов местного публичного управления. Отчеты о финансировании

⁶¹ Ст. 41, ч. 3, п.п. а), b), c), d), e), f), g), h) Кодекса о выборах.

⁶² Соответствующие положения не применяются в случае символических подарков, изготовленных за счет средств, декларированных на счете «Избирательный фонд», представляющих собой предвыборную или политическую рекламу с символикой конкурента на выборах, рыночная стоимость которых не превышает 2-х условных единиц (100 леев).

⁶³ Официальный размер среднемесячной заработной платы по экономике в Республике Молдова на 2019 год. <https://bit.ly/2YuU9VL>

⁶⁴ Полученные от государства кредиты погашаются государством полностью или частично в зависимости от общего количества действительных голосов, поданных за конкурента на выборах в соответствующем избирательном округе. Денежная сумма, полученная путем деления суммы кредита на число избирателей, принявших участие в голосовании, и затем умножения полученного результата на количество действительных голосов, поданных за соответствующего конкурента на выборах, подлежит погашению из государственного бюджета.

⁶⁵ Отчет включает следующую информацию: а) идентификационные данные физического или юридического лица, пожертвовавшего финансовые средства; б) список всех полученных пожертвований, в том числе характер и размер каждого пожертвования в виде денег, товаров, предметов, работ или услуг; с) общий размер пожертвований и число жертвователей; d) перечень пожертвований, возвращенных вследствие превышения предельных размеров, установленных пунктом е) части (2) статьи 41 Кодекса о выборах; e) идентификационные данные физического или юридического лица, которому выплачены финансовые средства со счета «Избирательный фонд», и назначение этих расходов; f) суммы долга, номера учетных финансовых документов и другая необходимая информация; g) бухгалтерские данные юридических лиц, учрежденных или иным образом контролируемых политической партией, за соответствующий период.

⁶⁶ Ст. 43 Кодекса о выборах Республики Молдова. Отчеты о финансировании избирательных кампаний. <https://bit.ly/2Jcsdy2>

избирательных кампаний за весь избирательный период представляются Центральной Избирательной Комиссии зарегистрированными ею конкурентами на выборах не позднее, чем за два дня до дня выборов. Отчеты размещаются на сайте Центральной Избирательной Комиссии в течение 48 часов после их получения.

ЦИК, ОИС I и ОИС II уполномочены осуществлять надзор за финансированием избирательной кампаний. Они получают финансовые отчеты конкурентов на выборах, проверяют их точность, их соответствие и могут налагать санкции⁶⁷, такие как предупреждение и штрафы, конфискация фондов, возбуждение процесса о правонарушении согласно законодательству, лишение ассигнований из государственного бюджета и аннулирование регистрации конкурента на выборах,⁶⁸ либо требовать от других „компетентных органов” применения санкций в отношении конкурентов.

В течение пяти дней после начала избирательного периода вещательные организации доводят до общественности и информируют Центральную Избирательную Комиссию и Координационный совет по телевидению и радио об условиях предоставления кандидатам на выборы рекламной площади (включая цену за минуту времени) и иных сопутствующих услуг. Центральная Избирательная Комиссия размещает эту информацию на своем сайте.

В соответствующий срок, 44 вещательные организации проинформировали ЦИК о своей готовности и представили ценовые предложения рекламной площади в предвыборных целях в случае всеобщих местных выборов⁶⁹ и новых парламентских выборов.

7.3. Бюджет Центральной Избирательной Кампании

Бюджет Центральной Избирательной Комиссии для всеобщих местных выборов. Согласно Постановлению ЦИК № 1874 от 14 ноября 2018 об утверждении бюджета Центральной Избирательной Комиссии на 2019 год, смета расходов на организацию и проведение всеобщих местных выборов установлена в размере 139 999 700 леев.⁷⁰

Бюджет Центральной Избирательной Комиссии для новых парламентских выборов. Согласно Постановлению № 2555 об утверждении сметы расходов на организацию и проведение новых парламентских выборов от 20 октября 2019 года на должность депутата в одномандатных избирательных округах № 33 – мун. Кишинев, № 48 – г. Слободзия, мун. Тирасполь и мун. Бендеры, № 50 – западный округ Республики Молдова и № 17 – г. Ниспорены, оценочная смета затрат ЦИК составляет 11 931 730 леев, согласно приложению № 1.⁷¹

⁶⁷ Ст. 75 Кодекса о выборах. Юридическая ответственность. <https://bit.ly/2Jcsdy2>

⁶⁸ Ст. 75, ч. 5) Кодекса о выборах устанавливает, что регистрация аннулируется по ходатайству Центральной избирательной комиссии, а в случае местных выборов – также по ходатайству окружного избирательного совета окончательным судебным решением, которым устанавливаются: а) использование конкурентом на выборах недекларированных финансовых и материальных средств или превышение предельного размера средств избирательного фонда; б) использование конкурентом на выборах финансовых средств из-за рубежа; в) неприостановление деятельности в занимаемой должности кандидатом, который обязан приостановить ее. В этом случае аннулируется регистрация независимого кандидата или исключается из списка конкурента на выборах соответствующий кандидат; г) нарушение конкурентом на выборах положений части (3) статьи 52, то есть привлечение в какой бы то ни было форме лиц, не являющихся гражданами Республики Молдова, к мероприятиям по предвыборной агитации. (6) В случаях, предусмотренных ч. (5), Центральная избирательная комиссия или окружной избирательный совет обращается, приняв соответствующее постановление, с заявлением об аннулировании регистрации конкурента на выборах в Апелляционную Палату Кишинев в случае парламентских и президентских выборов либо в судебную инстанцию по месту нахождения соответствующего избирательного совета в случае всеобщих местных выборов или новых местных выборов. Судебная инстанция рассматривает заявление и выносит решение по нему в течение пяти дней, но не позднее дня, предшествующего дню выборов.

⁶⁹ Декларации вещательных организаций об издательской политике (в том числе условия предоставления рекламных площадей). <https://bit.ly/2YLDvSv>

⁷⁰ Постановление ЦИК № 1874 о смете расходов на всеобщие местные выборы от 20 октября 2019 года. <https://bit.ly/2yOpNTI>

⁷¹ Постановление ЦИК № 2555 о смете расходов на новые парламентские выборы от 20 октября 2019 года. <https://bit.ly/2YX4sGx>

VIII. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ

Ненавистнические высказывания - это явление, которое приобретает все больший размах и интенсивность в Республике Молдова, в том числе в избирательном контексте. В настоящее время нет соответствующих правовых рамок и механизмов для борьбы с этим явлением, а власти не реагируют на разжигание ненависти в избирательном контексте.

Начиная с новых местных выборов и местного референдума в Кишиневе в ноябре 2017 года, НМ Прото-LEX проводит мониторинг языка ненависти и подстрекательства к дискриминации, используемого конкурентами на выборах в ходе выборов. Основываясь на отслеживаемых источниках информации, выявляются ситуации и тематика выступлений, субъекты, использующие язык ненависти в своих предвыборных посланиях, и те, кого затрагивает данный тип дискриминации.

8.1. Аргументы в пользу мониторинга языка ненависти в избирательный период

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. Этот факт подтверждается последними докладами, представленным Ассоциацией Прото-LEX в 2018 году и 2019 году: „Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и медиа -пространстве в Республике Молдова”. Результаты мониторинга за 2018 года показали, что, в среднем, каждый день возникают два новых случая разжигания ненависти, в то время как в 2019 году этот показатель увеличился до 3,5 новых случаев в день. Доклад за 2019 год свидетельствует, что 67% случаев разжигания ненависти происходит в политическом контексте, поэтому политики часто являются главными пропагандистами нетерпимости в публичном пространстве, в том числе в избирательных процессах. Эта цифра выросла по сравнению с 2018 годом, когда случаи, выявленные в политическом контексте, составляли 42%.

В Докладе за 2019 год было выявлено, что порядка 28% случаев языка ненависти было идентифицировано в избирательном контексте, что предполагает под собой тот факт, что ненавистнические высказывания выражались в период избирательной кампании, исходили от одного из конкурентов на выборах или адресовались ему, касались какой-либо политической партии, её сторонников или предвыборных программ.

Мониторинг языка ненависти выявил и ряд проблем. На данный момент у властей нет ответа на ненавистнические высказывания в избирательном контексте. Нет соответствующих правовых рамок и механизмов для борьбы с этим явлением. Общие механизмы, такие как судебные инстанции или Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР), могут исследовать риторику ненависти с гражданской точки зрения, но не могут обеспечить решение, которое исправило бы проблему в электоральном аспекте. В этом смысле язык ненависти совершенно неконтролируем, независимо от воздействия на избирательный процесс.

В результате был сформулирован ряд рекомендаций по совершенствованию законодательной базы и политик в данной области, а также практические предложения по реагированию на случаи ненавистнических высказываний в избирательном контексте. В частности, Центральной Избирательной Комиссии было рекомендовано: инициировать создание механизма по мониторингу, документированию и санкционированию языка ненависти в избирательных кампаниях; строго и незамедлительно реагировать на все случаи языка ненависти и устанавливать соответствующие санкции за каждое нарушение; разработать систему сбора дезагрегированных данных с тем, чтобы обеспечить согласованное и комплексное представление о случаях, форме выражения и послуживших

этому причин, а также примененное решение, и периодически предоставлять эту информацию в распоряжение общественности.

Также было предложено: разработать внутренние инструменты по повышению эффективности процесса мониторинга, документирования и санкционирования языка ненависти (инструкции, руководства); проводить мероприятия по продвижению толерантного публичного дискурса в ходе избирательных процессов и сдерживанию конкурентов на выборах от использования риторики, основанной на нетерпимости.

И последнее, но не менее важное, Promo-LEX рекомендовал ЦИК проводить для членов избирательных органов и сотрудников регулярные учебные мероприятия по выявлению языка ненависти, сексизма, расизма, гомофобии и их форм выражения, защищенных критериев и предрассудков в обществе.

8.2. Методологические аспекты мониторинга языка ненависти

Исходя из этих предпосылок, НМ Promo-LEX ставит перед собой целью провести мониторинг языка ненависти в ходе избирательной кампании по всеобщим местным выборам от 20 октября 2019 года. Мониторинг будет проводиться на основе специальной методологии, разработанной Promo-LEX и скоординированной 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 экспертами, контрактованными 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.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Парламенту Республики Молдова:

1. Внесение изменений в ст. 8 и 133 Кодекса о выборах в целях установления единой даты всеобщих местных выборов.
2. Внесение изменений в ст. 16–21 Кодекса о выборах в целях пересмотра механизма назначения членов ЦИК.
3. Внесение дополнений в ст. 16 Кодекса о выборах в целях обеспечения представительства для обоих полов в составе ЦИК.
4. Дополнить статью 134 Кодекса о выборах положениями, устанавливающими определенный период времени (например, 3 месяца) до выборов, в который отнесение избирателей к определенным адресам/избирательным участкам было бы „заморожено”. Таким образом, можно исключить „искусственную миграцию” избирателей, что особенно сказывается на местных выборах.
5. Создание равных условий между зарегистрированными конкурентами на местных выборах путем внедрения механизма сбора подписей в подписных листах для всех категорий конкурентов.
6. Установление законодательных механизмов по предупреждению и борьбе с языком ненависти в избирательный период.

Центральной Избирательной Комиссии:

7. Периодическое опубликование данных Государственного реестра избирателей.
8. Разработка внутренних инструментов по повышению эффективности процесса мониторинга, документирования и санкционирования языка ненависти (инструкции, руководства).
9. Организация и своевременное проведение в соответствии с законодательными процедурами публичных консультаций по проектам нормативных актов, релевантных для текущих избирательных процессов. Опубликование результатов публичных консультаций (сводки).

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ч. – часть
ОМПУ – орган местного публичного управления
ст. – статья
АГУ – Агентство Государственных Услуг
УИБ – участковое избирательное бюро
НБС – Национальное Бюро Статистики
к. – коммуна
ЦИК – Центральная Избирательная Комиссия
ОИС I – Окружной Избирательный Совет I-го уровня
ОИС II – Окружной Избирательный Совет II-го уровня
ООИС – Одномандатный Окружной Избирательный Совет
НК – независимый кандидат
ЦНОИС – Центр непрерывного образования в избирательной сфере
СПЛДОР – Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства
ОО – общенациональный округ
ЯН – язык ненависти
п.п. – подпункт
НМ – Наблюдательная миссия
мун. - муниципий
№ – 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 – Политическая Партия „Платформа Достоинство и Правда”
ПСРМ – Политическая Партия „Партия Социалистов Республики Молдова”
р. – район
РСИС – Реестр Служащих Избирательной Сферы
ГРИ – Государственный Реестр Избирателей
ГРЕ – Государственный Реестр Населения
с. – село
ИУ – избирательный участок
АТЕ – административно-территориальная единица
USAID – Агентство США по международному развитию
АТОГ – Автономное Территориальное Образование Гагаузия