

Promo-LEX

Продвижение демократии и прав человека

МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ

ВСЕОБЩИЕ МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ
5 НОЯБРЯ 2023

ДОКЛАД № 1

Период наблюдения:
1 января – 4 сентября 2023 года

Promo-LEX

Продвижение демократии и прав человека



coalțiia civică pentru alegeri libere și corecte

МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ

ВСЕОБЩИЕ МЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ
5 НОЯБРЯ 2023

Кишинёв, 2023

Ассоциация Promo-LEX

ул. Митрополит Петру Мовилэ 23/13,

Кишинёв, Молдова тел./факс:

(+373 22) 45 00 24, 44 96 26

info@promolex.md

www.promolex.md

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ БЕСПЛАТНО

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



Финансирование
Европейского Союза

Доклад разработан Миссией по наблюдению за всеобщими местными выборами от 5 ноября 2023 года, проводимой Ассоциацией Promo-LEX при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках программы “Демократия, Прозрачность и Ответственность” и Европейского Союза в рамках проекта „Укрепление законодательной базы в сфере выборов и оценка ее внедрения во время всеобщих местных выборов 2023 года”.

Ответственность за мнения, выраженные в данном докладе, лежит на Ассоциации Promo-LEX и не обязательно отражают точку зрения финансирующих сторон. Содержание доклада может быть подвергнуто редакционной правке. В случае расхождений между текстом на румынском языке и его переводом на другой язык, преимущество имеет текст на румынском языке.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
I. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	8
II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	12
III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.....	21
IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	27
V. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ	29
VI. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ	35
VII. ЯЗЫК ВРАЖДЫ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ	38
VIII. КАМПАНИЯ ПРОМО-LEX ПО ЭЛЕКТОРАЛЬНОМУ ИНФОРМИРОВАНИЮ, ОБРАЗОВАНИЮ И АПОЛИТИЧНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ	40
РЕКОМЕНДАЦИИ	41
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	42
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	43

КРАТКИЙ ОБЗОР

Политический контекст. В течение 4 лет с момента последних всеобщих местных выборов в Республике Молдова прошли президентские (2020 г.) и досрочные парламентские (2021 г.) выборы, на которых победили кандидаты одной партии. Осенние местные выборы станут проверкой уровня поддержки правительства. На политический контекст продолжает влиять раскол в обществе, касающийся геополитической ориентации страны, в частности в условиях войны, развязанной Российской Федерацией против Украины. Чрезвычайное положение, введенное после начала войны, продлевается на постоянной основе, но согласно положениям законодательства оно не повлияет на организацию выборов. Политическая миграция местных выборных должностных лиц накануне избирательного периода также является особенностью социально-политического контекста.

Законодательная база. Новый Избирательный кодекс, утвержденный 8 декабря 2022 года, вступил в силу 1 января 2023 года. Всеобщие местные выборы, назначенные на 5 ноября 2023 года, станут первыми выборами, организованными в соответствии с новыми законодательными положениями. По мнению Ассоциации Promo-LEX, процесс общественных консультаций по избирательному законодательству проводился в соответствии с законодательными положениями и в целом был открытым, партисипативным и инклюзивным. Проект также получил одобрение Венецианской комиссии. Ассоциация Promo-LEX принимала активное участие в обсуждении проекта, как на платформе ЦИК, так и на парламентской трибуне. Изменения, в большинстве своем, стали результатом выводов поствыборных конференций избирательных органов, рекомендаций национальных и международных наблюдательных миссий. Однако после того, как была назначена дата выборов, в Избирательный кодекс снова были внесены изменения в контексте реализации решения Конституционного суда о признании одной из политических партий неконституционной.

Избирательные органы. Всеобщие местные выборы более сложные с точки зрения организации процесса и предполагают большую ответственность нижестоящих избирательных органов. Текущие выборы станут первыми выборами, организованными по всей стране нынешним составом ЦИК. Кроме того, в условиях нового Избирательного кодекса. Нормативная база не была полностью утверждена до начала избирательного периода, но сроки рассмотрения каждого закона были соблюдены. Некоторые новые положения привели к определенным недоразумениям в отношении их применения (к примеру, применение положений в отношении сообщений, представляющих общественный интерес). Состав ЦИК не укомплектован, одна должность остается вакантной примерно за месяц до избирательного периода. Процесс набора председателей ОИС II завершен. Процесс организации выборов протекает согласно Календарному плану.

Государственный реестр избирателей. ЦИК ежемесячно публикует данные о количестве избирателей в ГРИ. Такое положение было введено в нормативно-правовую базу, что уже является более чем надлежащей практикой. Что касается данных ГРИ, обращаем внимание на то, что вопреки тенденциям последних лет незначительного, но постоянного снижения общего числа избирателей, в преддверии ноябрьских всеобщих местных выборов 2023 года их численность возросла.

Потенциальные конкуренты на выборах. И на этих всеобщих местных выборах сохраняется проблема объявления кандидатов на выборные должности до официального периода их выдвижения. Как минимум 16 политических партий уже объявили о своем намерении выдвинуть определенных кандидатов - ППСН, ПРОМ, ПСЕД, ПДС, ЛГК, КЕБ, ПППДП, ЛП, ЕСДП, ПСРМ, ГК, НАД, ПП, ДУМ, ППДД и ПКРМ. По данным НМ Promo-LEX предвыборная агитационная деятельность потенциальных кандидатов наблюдалась в случае 4-х политических партий: ПДС, ПСРМ, ЕСДП и ПППДП. Мы также считаем, что в случае двух органов власти – Мэрии муниципия Кишинёв и Бельцы и одной политической партии - ПСРМ, речь может идти об использовании административных ресурсов с целью накопления политического капитала в избирательный период.

Наблюдение за финансированием избирательной деятельности. НМ Promo-LEX продолжает наблюдение за финансированием деятельности инициативных групп и предвыборной

кампаний конкурентов на выборах. Методология предполагает оценку расходов и их сравнение с информацией, предоставленной избирательным органам. Важной задачей также является мониторинг внедрения новых законодательных положений, а также деятельности ЦИК как органа по надзору контролю. Бюджет, выделенный на организацию всеобщих местных выборов, по мнению Promo-LEX, не полностью прозрачен.

Язык вражды. В 2022 году Кодекс о правонарушениях был дополнен и в настоящее время использование конкурентами на выборах языка вражды и/или подстрекательство к дискриминации, в том числе в материалах предвыборной агитации, запрещено и наказывается.

Центральная избирательная комиссия и Совет по телевидению и радио разработали внутренние инструменты регулирования политической и предвыборной рекламы и, соответственно, мониторинга высказываний, разжигающих ненависть, в аудиовизуальных СМИ.

В контексте тенденций использования языка вражды в избирательные периоды, зафиксированных за последние пять лет, а также новых положений, касающихся предвыборной агитации, мониторинг феномена языка вражды на всеобщих местных выборах необходим для анализа и оценки степени использования языка ненависти и подстрекательства к дискриминации и его санкционирования.

ВВЕДЕНИЕ

Доклад № 1 разработан и представлен в контексте публичного запуска деятельности Миссии Promo-LEX по наблюдению (НМ) за всеобщими местными выборами от 5 ноября 2023 года. Он охватывает период с 1 января 2023 года, когда вступил в силу новый Избирательный кодекс и включает в себя результаты наблюдения за предвыборным и избирательным периодом до начала процедур назначения кандидатов на выборные должности по избирательным округам II уровня – 6 сентября 2023 года.

Основные констатации и тенденции настоящего доклада касаются социально-политического и законодательного контекста всеобщих местных выборов, деятельности избирательных органов, а также деятельности потенциальных кандидатов, оказывающей электоральное влияние. Также описаны методологии и цели мониторинга финансирования избирательных кампаний и мониторинга языка вражды.

НМ Promo-LEX представит пять промежуточных докладов по наблюдению за всеобщими местными выборами и один Заключительный доклад. В день выборов (для I и II туров) будут разработаны пресс-релизы о ходе голосования и результатах параллельного подсчета голосов в муниципиях Кишинёв и Бельцы. Целями докладов НМ Promo-LEX являются: уведомление избирательных органов в режиме реального времени о результатах оценки качества процедур организации и проведения выборов; информирование общественности о положительных и отрицательных тенденциях, выявленных в рамках избирательного процесса; повышение ответственности участников выборов; предотвращение возможных нарушений избирательного законодательства.

Методология Promo-LEX по наблюдению за выборами основана на международных стандартах 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 на основании собственных констатаций, в том числе сообщенных долгосрочными наблюдателями (ДН), относительно 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. Констатации ДН представляются на основе тематических форм и хранятся на web-платформе www.data.promolex.md, безопасной системе с ограниченным доступом, управляемой Promo-LEX. Посещая территорию, наблюдатели Promo-LEX собирают и анализируют информацию, полученную в результате наблюдений на местах, интервью, встреч с собеседниками и ознакомления с официальными документами. Мониторинг деятельности кандидатов/конкурентов на выборах также проводится в online-среде.

Наблюдение за избирательным процессом в течение избирательного периода будут осуществлять 40 долгосрочных наблюдателей (ДН). Promo-LEX также проведет мониторинг языка вражды и подстрекательства к дискриминации с помощью 7 мониторов. В день выборов НМ обеспечит наблюдение за выборами, охватив 100% избирательных участков в муниципиях Бельцы и Кишинев (в обоих турах голосования, в зависимости от ситуации), по одному краткосрочному (статическому) наблюдателю на каждом участке. Остальные порядка 200 статических наблюдателей и 140 наблюдателей, сгруппированных в мобильные группы (70 команд по 2 человека в каждой), будут направлены на избирательные участки на остальной территории страны, отобранные на основе репрезентативной выборки.

Деятельность наблюдателей управляется центральной командой Миссии. Все наблюдатели и мониторы Promo-LEX проходят подготовку в ходе семинаров, организуемых Наблюдательной миссией. Наблюдатели также подписывают и берут на себя ответственность соблюдать Кодекс поведения¹ независимого национального наблюдателя Promo-LEX, обязуясь действовать оперативно, добросовестно и аполитично.

¹ [Кодекс поведения](#) независимого национального наблюдателя Promo-LEX.

НМ Promo-LEX по наблюдению за всеобщими местными выборами от 5 ноября 2022 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 как сообщения и рассматриваться согласно компетенции в аспекте положений части (9) ст. 88 Избирательного кодекса.

Миссия Promo-LEX управляет web-платформой www.electorala.monitor.md, на которой любое лицо 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 25-ой по счету. Также сотрудники и члены Ассоциации обладают международным опытом участия в наблюдении за выборами в рамках Международных миссий в Армении, Чехии, Германии, Грузии, Эстонии, Черногории, Норвегии, Румынии, Сербии, Швеции, Турции, Украины и т.д.

Международные стандарты, на которые делаются ссылки в данном докладе, разработаны ООН, ОБСЕ, Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), Европейским Союзом и Советом Европы. В конце каждого доклада сформулированы рекомендации органам публичного управления, избирательным органам, конкурентам на выборах и другим заинтересованным субъектам, с тем, чтобы обеспечить надлежащую организацию и улучшение избирательного процесса.

Данный доклад разработан при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках программы *“Демократия, Прозрачность и Ответственность”* и Европейского Союза в рамках проекта *„Укрепление законодательной базы в сфере выборов и оценка ее внедрения во время всеобщих местных выборов 2023 года”*.

Ответственность за мнения, выраженные в данном докладе, лежит на Ассоциации Promo-LEX и не обязательно отражают точку зрения финансирующих сторон. Содержание доклада может быть подвергнуто редакционной правке.

I. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

1.1. Описание институциональной базы

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.

Всеобщие местные выборы от 5 ноября 2023 года станут восьмыми подобными выборами, организованными в Республике Молдова, и четвертыми, наблюдаемыми Ассоциацией Promo-LEX.

На этих всеобщих местных выборах будут избраны 898 примаров и 11 058 местных советников, из которых 9 972 сельских (коммунальных), городских и 1 086 районных/муниципальных.² По сравнению с предыдущими всеобщими местными выборами, которые состоялись 20 октября 2019 года, число избираемых местных советников сократилось на 522 человека.

Согласно анализу Promo-LEX (см. Приложение № 1) количество советников сократилось как минимум в 232 населенных пунктах (26%), в том числе в 6 АТЕ 1-го уровня в муниципии Кишинёв. В количественном отношении больше всего были затронуты местные советы района Хынчешты – 17 ОМПУ. Количество мандатов советников возросло только в г. Дурлешты, с 23 до 27 человек.

Это снижение более драматично, чем в период 2015-2019 годов, когда количество выборных должностей сократилось примерно на 100 мандатов советников. Причинами являются, с одной стороны, продолжающееся сокращение численности жителей административно-территориальных единиц (АТЕ), а также изменение законодательства.³ Начиная с этих выборов, количество мандатов советников в местных советах устанавливается исходя из численности жителей на 1 января 2023 года, согласно данным Государственного реестра населения (ГРН), представленным Агентством государственных услуг (АГУ).

Как и в случае предыдущих местных выборов, избирательные органы не организуют выборы органов местного публичного управления в населенных пунктах левобережья Днестра, которые находятся вне конституционной юрисдикции органов центрального публичного управления.

1.2. Констатации и тенденции социально-политического характера

Динамика общественно-политической ситуации в период между выборами. За примерно четырехлетний срок полномочий местных выборных лиц, с 2019 по 2023 год, социально-политическая ситуация в Республике Молдова претерпела существенные изменения. В этот период состоялись президентские (2020 г.) и досрочные парламентские (2021 г.) выборы. На обоих выборах победу одержали кандидаты Партии „Действие и солидарность” (ПДС), которая в 2019 году на местных выборах не имела собственного списка кандидатов, они вошли в состав избирательного блока АСУМ вместе с Платформой „Достоинство и правда” (ПППДП).

ПДС получила на последних парламентских выборах 63 депутатских мандата из 101, что позволило ей сформировать правительство одноцветного большинства. В законодательный орган также вошли Избирательный блок коммунистов и социалистов (ИБКС) с 32 мандатами и Политическая партия „Шор” (ППШ) – 6 депутатов. Коммуникация между властью и оппозицией

² [Постановление ЦИК № 1157 от 04.08.2023](#) об определении количества мандатов местного советника на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

³ [Закон № 336](#) от 08-12-2022 о внесении изменений в некоторые нормативные акты. Ранее в качестве основы для расчетов использовалась информация, предоставленная Национальным бюро статистики.

в ходе законодательного процесса была недостаточной: власть обвиняли в монополизации законодательного процесса, а оппозицию - в том, что она недостаточно вовлечена в деятельность законодательного органа.⁴ С этой точки зрения всеобщие местные выборы могут означать проверку уровня поддержки парламентских партий, особенно ПДС, после более чем двух лет правления парламентского большинства.

Незадолго до начала избирательного периода Конституционный суд впервые в истории Республики Молдова признал одну из политических партий неконституционной.⁵ Речь идет о парламентской партии ППШ, которая на всеобщих местных выборах 2019 года получила 72 (6,5%) мандата советников 2-го уровня, 516 (4,9%) мандатов советников 1-го уровня и 43 (4,8%) мандата примаров.⁶ В основе дела лежит обращение, поданное в Конституционный суд 11 ноября 2022 года Правительством Республики Молдова. В своей оценке Суд, среди прочего, приходит к выводу, что „непрозрачное и незаконное финансирование деятельности партии „Шор” и подкуп избирателей неоспоримы. Эти систематические, непрерывные и значимые действия существенно ограничивают демократический избирательный процесс, и является обескураживающим фактором не только для других конкурентов на выборах, но и для избирателей, которые искренне верят в демократические ценности. Суд подчеркивает, что участие такой партии в процессе формирования государственной воли не допускается в условиях свободной демократии”.

Согласно Постановлению ЦИК № 1165 от 9 августа 2023 года о перечне политических партий, имеющих право участвовать во всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года, своих кандидатов смогут выдвинуть 60 политических партий, зарегистрированных АГУ. На последних всеобщих местных выборах в 2019 году количество партий, имевших право выдвигать кандидатов, составляло 46. На тот момент 28 партий зарегистрировали кандидатов, из которых 23 получили как минимум один мандат советника и/или примара.

Очень важным событием в конфигурации социально-политических реалий в Республике Молдова в этот период стало получение 23 июня 2022 года статуса страны-кандидата на вступление в Европейский Союз. В своем Заключении от 17 июня 2022⁷ года Еврокомиссия рекомендовала Совету ЕС предоставить нашей стране статус кандидата, но также обратила внимание на необходимость выполнения определенных условий. Заключение Комиссии представляет собой „дорожную карту” с девятью обязательствами, которые Республика Молдова должна выполнить для дальнейшего продвижения по пути вступления. Обязательство № 2 касалось реформы в сфере выборов. Год спустя, 22 июня 2023⁸ года, докладчик Еврокомиссии отметил три реализованных шага, первый из которых касается реформы в сфере выборов.

В то же время на политический контекст местных выборов в Республике Молдова продолжает влиять раскол в обществе, касающийся геополитической ориентации страны, в частности в условиях войны, развязанной Российской Федерацией против Украины. По данным Барометра общественного мнения (БОП) от 4 сентября 2023 года, на вопрос о геополитическом векторе страны 47% респондентов ответили, что выберут вступление в ЕС, а 32,5% - за Евразийский таможенный союз в случае проведения референдума по этому вопросу.⁹ Даже если речь идет о местных выборах, где в первую очередь должны решаться вопросы местного значения, на уровне политических посылов отношение к войне продолжает оставаться важным критерием разграничения политических партий в обществе.

Контекст безопасности в регионе также повлиял на способ управления страной. Так, с начала войны было установлено чрезвычайное положение,¹⁰ которое постоянно продлевалось (уже 8

⁴ [Доклад Promo-LEX](#). Мониторинг деятельности Парламента XI-го созыва в период 2021-2022 г.г.

⁵ [Постановление](#) Конституционного суда № 10 от 19 июня 2023 года о контроле конституционности Политической партии „Шор”.

⁶ [Результаты](#) всеобщих местных выборов 2019 года.

⁷ [Заключение по](#) заявлению Молдовы о вступлении в Европейский Союз.

⁸ [Выступление для прессы](#) Комиссара по вопросам расширения и политике соседства Оливера Вархейи после неформального заседания Совета по общим вопросам.

⁹ [Барометр общественного мнения](#), Институт публичных политик (ИПП), сентябрь 2023 года.

¹⁰ Постановление Парламента Республики Молдова № 41 от 24 февраля 2022 года об объявлении чрезвычайного

раз), последнее решение по этому поводу было одобрено Парламентом 31 июля и вступило в силу 3 августа 2023¹¹ года. Однако, согласно этому же постановлению, чрезвычайное положение не повлияет на организацию выборов этой осенью.

Эволюция политической принадлежности местных выборных лиц. По итогам всеобщих местных выборов, прошедших в октябре-ноябре 2019 года, наибольшее количество мандатов примаров и советников (1-го и 2-го уровней) получили Демократическая партия Молдовы (в настоящее время Европейская социал-демократическая партия (ЕСДП)) и Партия социалистов Республики Молдова (ПСРМ) – в целом свыше 50%.¹² В то же время обращаем внимание на то, что по сравнению с социально-политической ситуацией в 2019 году Демократическая партия больше не является парламентской партией, а число депутатов ПСРМ сократилось.

Несмотря на то, что к концу срока полномочий местных выборных лиц не удалось выявить статистические данные, касающиеся их политической принадлежности, НМ Promo-LEX приложит усилия, в контексте мониторинга выборов, чтобы получить общую картину в этой связи.

В то же время хотелось бы обратить внимание на то, что за последний год действия срока полномочий местных выборных лиц в публичном пространстве был озвучен ряд обвинений в отношении действий некоторых партий по „вербовке” местных выборных лиц. Речь, к примеру, идет об обвинениях Либерально-демократической партии Молдовы (ЛДПМ) в адрес ПДС^{13,14}, обвинениях Европейской социал-демократической партии (ЕСДП) в адрес Партии развития и объединения Молдовы (ПРОМ)¹⁵ и ПДС¹⁶, а также об обвинениях ПСРМ в адрес Илана Шора и Партии „Возрождение” (ПВ), которые якобы „инициировали массовый процесс коррупции и подкупа членов партии социалистов”¹⁷.

Указанные партии отвергли обвинения в запугивании и подкупе местных выборных лиц. В то же время в публичном пространстве был освещен случай задержания с поличным районного советника Окницкого районного совета во время передачи примару города Окницы¹⁸ суммы в 30 тысяч долларов. Согласно некоторым СМИ, речь идет о попытке подкупа местного избранника, чтобы он перешел из ПСРМ в ПВ.¹⁹

Доверие к органам местного публичного управления. Органы местного публичного управления в период 2019-2023 годов остаются в числе наиболее признанных гражданами государственных институтов. Степень доверия к ним граждан выше, чем поддержка органов центрального публичного управления.

Таблица № 1. Степень доверия к органам публичной власти в сравнительной перспективе (2019–2023)²⁰

Очень высокое доверие / Некоторое доверие	Декабрь 2019	Июнь 2020	Октябрь 2020	Февраль 2021	Июнь 2021	Ноябрь 2022	Сентябрь 2023
Мэрия	57.1%	49.9%	55.1%	55.8%	55.3%	55.6%	55.4%

положения

¹¹ [Постановление](#) Парламента Республики Молдова № 244 от 31 июля 2023 года о продлении чрезвычайного положения.

¹² Результаты всеобщих местных выборов от 20 октября 2019 года, <https://a.цИК.md/ro/20-октября-2019-4847.html>

¹³ Пресс-релиз Центрального постоянного бюро ЛДПМ. <https://newsmaker.md/ro/doc-pldm-acuza-pas-ca-le-racoleaza-alesii-locali-continua-practicile-de-corupere-folosite-pe-timpurile-statului-capturat/>

¹⁴ [Стоп ПДС!](#) Старт Свободе и Демократии!

¹⁵ ЕСДП: Настоящие партии возвращают свои собственные команды, а не набирают членов из других партий! <https://tribuna.md/2023/04/03/psde-partidele-autentice-proprie-echipe/>

¹⁶ Ион Сула, председатель ЕСДП: ПДС оказывает давление на мэров ЕСДП. <https://www.facebook.com/watch/?v=6351007074992078&ref=sharing>

¹⁷ Пресс-релиз ПСРМ. ПСРМ не поддастся давлению мафиозных группировок. <https://socialistii.md/psrm-nu-va-ceda-presiunilor-gruparilor-mafiot/>; ПСРМ: участники атаки на крупнейшую оппозиционную партию действуют рука об руку с правящим режимом.

¹⁸ [Пресс-релиз НЦКБ](#). Советник Окницкого районного совета был задержан с поличным во время передачи незаконной суммы денег в 30 тыс. долларов.

¹⁹ [Попытка подкупа](#) одного из мэров: 30.000 долларов за то, чтобы перейти из ПСРМ в партию „Возрождение”.

²⁰ [Барометр общественного мнения \(2019 - 2022\)](#) & [Барометр общественного мнения \(2023\)](#), Институт публичных политик.

Парламент	23.6%	17.1%	14.5%	13.9%	15.1%	24.3%	26.7%
Правительство	27.8%	20.3%	23.2%	18.5%	18.5%	28%	28.4%
Президент Республики Молдова	36.3%	26%	28.3%	42.6%	47%	34.1%	35.8%

Реформа административно-территориального устройства. В течение последнего года полномочий местных выборных лиц Правительство утвердило Стратегию реформы государственного управления на 2023-2030²¹ годы. Важным компонентом этого является реформа ОМПУ. Предлагается, чтобы к 2027 году – путем добровольного укрупнения, а с 2027 года – путем нормативного укрупнения была решена проблема чрезмерной фрагментации АТЕ 1-го уровня, а также упрочнения административной способности АТЕ.

Решение этих проблем долгое время откладывалось, и в этом смысле следует оценить намерение правительства их решить. Однако мы констатируем отсутствие консолидированной позиции политического класса по такому фундаментальному вопросу. В то же время попытки продвижения административно-территориальной реформы путем добровольного укрупнения АТЕ 1-го²² уровня накануне всеобщих местных выборов, а также сохраняющаяся неопределенность относительно будущего второго административного уровня вызывают состояние неуверенности среди местных выборных лиц или даже „нервозность”²³.

²¹ [Стратегия реформы](#) государственного управления Республики Молдова на 2023-2030 г.г., принята исполнительным органом.

²² [Закон № 225](#) от 31.07.2023 о добровольном укрупнении административно-территориальных единиц.

²³ [Пресс-релиз КМВМ](#). В преддверии выборов Виорел Фурдуй говорит о сотрудничестве с правительством и стратегических ошибках в сфере местного публичного управления!

II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА

2.1. Внесение изменений в законодательство о выборах путем принятия нового Избирательного кодекса

2.1.1. Общая презентация

8 декабря 2022 года Парламент Республики Молдова утвердил новый Избирательный кодекс.²⁴ Всеобщие местные выборы станут первыми выборами, организованными и проведенными в соответствии с новыми законодательными положениями. Многие нормы будут применены впервые, что возлагает ответственность не только на избирательные органы, но и на другие стороны, участвующие в организации и проведении выборов.

Предложения о внесении изменений в Кодекс о выборах, а также в другие нормативные акты были разработаны ЦИК и направлены Правительству Республики Молдова и Парламенту для рассмотрения возможности внесения изменений в избирательное и смежное²⁵ законодательство. В большинстве своем внесенные в избирательное и смежное законодательство изменения отразили необходимость исполнения Представлений Конституционного суда, соблюдения заключений Венецианской комиссии, а также намерение реализовать рекомендации национальных и международных наблюдательных миссий.

Процесс общественных консультаций проводился в соответствии с законодательными положениями, в целом он был открытым, партисипативным и инклюзивным. Период разработки и консультаций на платформе ЦИК занял порядка девяти месяцев.²⁶ За этот период ЦИК организовал публичную презентацию „Концепции внесения изменений в избирательное и смежное законодательство” (3 февраля 2022 года), за которой последовал цикл из 9 тематических консультационных семинаров относительно приоритетов, установленных в этом отношении. Затем, 25 мая 2022 года, ЦИК представил общественному мнению первый проект нового Избирательного кодекса и предложения по внесению изменений в смежное законодательство. В указанных выше публичных мероприятиях приняли участие члены ЦИК и служащие избирательной сферы, национальные и международные эксперты в избирательной сфере, представители политических партий и организаций гражданского общества и т.д. Проект Избирательного кодекса Республики Молдова № 288 был зарегистрирован в Парламенте 13.07.2022.²⁷ В качестве авторов подписались только депутаты от мажоритарной фракции ПДС. Полагаем, что проект такого важного нормативного акта только выиграл бы, если бы, в том числе на данном этапе, был проконсультирован с парламентской оппозицией, подписан, а затем проголосован и депутатами от оппозиционных фракций.

До утверждения проекта в первом чтении (28.07.2022) Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету (КПНИ) Парламента Республики Молдова организовала одно общественное слушание на парламентской платформе. Однако после его одобрения в первом чтении документ был направлен на согласование в Венецианскую комиссию, а до принятия во втором чтении (01.12.2022) проекта Избирательного кодекса, КПНИ Парламента организовала 5 общественных слушаний, на которые были приглашены заинтересованные стороны.

Во втором чтении проект Избирательного кодекса был одобрен после получения и анализа заключения Венецианской комиссии.²⁸ Согласно данному заключению "законодательные поправки, предусмотренные проектом Кодекса, включают в себя ряд полезных изменений", однако дополнительно были представлены некоторые рекомендации, в том числе принципиальные, которые в большинстве своем впоследствии были учтены законодательным органом. Новый Избирательный кодекс был одобрен в третьем (окончательном) чтении 8 декабря 2022 года.

²⁴ [Кодекс № 325](#) от 08.12.2022

²⁵ [Постановление ЦИК № 550](#) о направлении предложений о внесении изменений в Кодекс о выборах и смежное законодательство.

²⁶ [ЦИК инициирует](#) процесс пересмотра законодательной базы, относящейся к избирательной сфере.

²⁷ [Проект](#) Избирательного кодекса Республики Молдова № 288 от 13.07.2022.

²⁸ [Совместное Заключение](#) Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту Избирательного кодекса Республики Молдова (неофициальный перевод).

2.1.2. Вклад Promo-LEX в разработку избирательного и смежного законодательства

Ассоциация Promo-LEX была активно вовлечена в усилие по улучшению избирательного и смежного с ним законодательства. Речь идет, в частности, об участии в процессе общественных консультаций как на площадке ЦИК, так и на парламентской площадке, а также об оказании логистической поддержки по организации публичных мероприятий с этой целью.

На этапе общественных консультаций, организованных ЦИК, избирательный орган собрал и проанализировал 419 рекомендаций, из которых 278 (66%) были представлены Promo-LEX, а около 55% из них были частично или полностью приняты. Рекомендации Ассоциации были разработаны на основе опыта, полученного в ходе 23 национальных миссий по наблюдению за выборами, организованных за более чем 13 лет деятельности в этой области.²⁹

После регистрации проекта Избирательного кодекса в Парламенте, Promo-LEX направил Законодательному органу на рассмотрение порядка 168 рекомендаций.³⁰ Из них, по оценкам Ассоциации, около 20% рекомендаций полностью или частично нашли свое отражение в новом Избирательном кодексе.

Также Ассоциация Promo-LEX разработала и представила Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ свои предложения для Совместного заключения этих институтов по проекту Избирательного кодекса.³¹ Около 30% предложений были включены экспертами Комиссии в Заключение, направленное в Парламент Республики Молдова.

2.1.3. Основные изменения избирательного и смежного с ним законодательства

Учитывая наличие нового Избирательного кодекса и его первое применение, НМ Promo-LEX считает целесообразным обратить дополнительное внимание на некоторые общие положения, а также другие положения, характерные для организации местных выборов:

- 1. Возможность проведения выборов в течение двух дней.** Часть (2) ст.8 устанавливает в отступление от положений части (1), что выборы в некоторых избирательных округах или на избирательных участках могут проводиться по объективным причинам (пандемии, чрезвычайные ситуации, обеспечение избирательного права в необычных условиях, большое количество избирателей, зарегистрированных на избирательных участках, открытых за рубежом, и другие причины) в течение двух дней (в субботу и воскресенье), что устанавливается постановлением ЦИК не позднее чем за 25 дней до дня выборов. В ходе общественных консультаций Promo-LEX выступал за подход, который обеспечил бы равные права и возможности для всех избирателей, а также предсказуемость избирательного процесса, максимально исчерпывающе описав в законе эти „объективные причины”.
- 2. Действие на постоянной основе мандата членов ЦИК и Председателей ОИС. Регламентирование нового механизма назначения членов ЦИК.** Статьи 17, 19, 35 устанавливают, что мандат как членов ЦИК, так и председателей ОИС является постоянным. Члены ЦИК занимают ответственные государственные должности вследствие назначения, и на них распространяются положения Закона № 199/2010 о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности, а председатели ОИС назначаются на должность в соответствии с Законом № 158/2008 о государственной должности и статусе государственного служащего. Promo-LEX поддержал идею профессионализации корпуса служащих избирательной сферы высшего и среднего звена, но обратил внимание на то, что установление отношений „прямого иерархического подчинения” между ЦИК и ОИС может повлиять на автономный характер деятельности ОИС в реализации полномочий, установленных нормативной базой.
- 3. Укрепление роли ЦИК в надзоре и контроле над финансированием избирательных кампаний и деятельностью инициативных групп.** В главе V нового Избирательного

²⁹ [Ассоциация Promo-LEX](#). Усилия по улучшению проекта нового Избирательного кодекса должны быть продолжены ко второму чтению.

³⁰ [Рекомендации](#) Ассоциации Promo-LEX, направленные Парламенту Республики Молдова в контексте публичных консультаций по проекту закона № 288.

³¹ [Предложения Ассоциации Promo-LEX](#) по выработке Совместного заключения Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту Избирательного кодекса Республики Молдова (Закон № 288).

кодекса подробно описана процедура финансирования, отчетности и контроля над финансированием инициативных групп и избирательных кампаний, в этом отношении достигнут существенный качественный скачок. Ассоциация Promo-LEX всегда рекомендовала укрепить роль ЦИК и принять проактивный подход этого ведомства к надзору за финансами конкурентов на выборах и политических партий.

4. **Изменения запретов на предвыборную агитацию.** Были исключены запреты на использование конкурентами в кампании „изображений отечественных государственных учреждений и органов публичной власти”, „сочетаний цветов и/или звуков, напоминающих национальную символику Республики Молдова, использование материалов с изображением отечественных исторических личностей”. Эти запреты сохранились, в основном, только для изображений, представляющих иностранные государства или международные организации. Ассоциация Promo-LEX поддержала такие изменения. Наряду с этим мы считаем, что путем дополнения части (4) ст.70 синтагмой „...если это ведет к опорочиванию и дискредитации государства и народа, разжиганию военной агрессии, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательству к дискриминации, территориальному сепаратизму, насилию в обществе и другим явлениям, посягающим на конституционный строй” может затруднить выполнение этой статьи. С другой стороны были введены новые ограничения на предвыборную агитацию, касающиеся запрета на организацию концертов, иных мероприятий с привлечением как отечественных, так и зарубежных исполнителей, артистического и/или художественного персонала. Promo-LEX в своих последних докладах по наблюдению за выборами прямо не рекомендовал такие запретительные меры, но, по сути, мы поддерживаем идею сознательного и ответственного голосования, которое должно формироваться после обсуждения идей и программ между конкурентами, а не во время концертов, что можно рассматривать как механизм электоральной коррупции.
5. **Более подробное описание судебных процедур.** В новом Избирательном кодексе более подробно описывается порядок подачи и рассмотрения жалоб по вопросам организации и проведения выборов. Ассоциация Promo-LEX положительно оценивает новые подходы относительно формы, содержания, срока подачи жалоб и т.д.
6. **Исключение конкурентов на выборах из категории субъектов, имеющих право подать заявку на аккредитацию наблюдателей.** По сравнению с положениями предыдущего Избирательного кодекса, на данный момент ст. 88 Кодекса исключает конкурентов на выборах из списка субъектов, имеющих право подать заявку на аккредитацию наблюдателей. По мнению Promo-LEX, тот факт, что кандидаты могут делегировать в избирательные органы только представителей, а не наблюдателей, не ограничивает их право наблюдать за деятельностью избирательных органов или процедурами в день выборов, тем более что присущие наблюдателям права также были включены в статус их представителей. Опасения Ассоциации, высказанные в ходе общественных консультаций, заключались в том, чтобы новые правила не способствовали появлению „фейковых общественных объединений”, которые могли бы заниматься политической партизанщиной в пользу определенных конкурентов во время наблюдения.
7. **Установление фиксированной даты организации и проведения всеобщих местных выборов.** Часть (1) ст. 159 предусматривает, что всеобщие местные выборы проводятся в последнее воскресенье октября или первое воскресенье ноября. Эта рекомендация продвигалась Promo-LEX, и мы приветствуем её включение, пусть и в конце, перед тем, как проект был проголосован во втором чтении. Таким образом, будет обеспечена предсказуемость избирательных процессов. Напомним, что в 2019 году, несмотря на то, что четырехлетний срок полномочий местных выборных лиц закончился в июне, выборы прошли в октябре-ноябре на том основании, что не удалось сформировать парламентское большинство, и не могла быть определена дата выборов.
8. **Сокращение количества подписей в поддержку независимых кандидатов на выборах примара.** Новые нормы части (1) ст.164 предусматривают, что гражданин Республики Молдова может выдвинуть свою кандидатуру в качестве независимого кандидата на выборах примара, если его поддерживает 1% от количества избирателей округа, но не менее 100 человек. Ранее был установлен порог в 5%. Promo-LEX постоянно продвигал это

изменение и приветствует его внесение в действующий Избирательный кодекс. Еще одна „новинка”, рекомендованная Ассоциацией Promo-LEX и включенная в Кодекс, касается нормы статьи 64, часть (11), которая устанавливает, что один избиратель может поддержать своей подписью нескольких кандидатов, которые желают зарегистрироваться, раньше можно было подписаться в поддержку только одного заявителя.

9. Уравнивание продолжительности избирательной кампании. Часть (3) ст. 70 устанавливает, что независимо от вида выборов избирательная кампания начинается со дня регистрации конкурента на выборах, но не ранее чем за 30 дней до дня голосования и завершается в день аннулирования регистрации конкурента на выборах или в пятницу перед днем голосования. Ранее на местных выборах избирательная кампания конкурентов начиналась с момента регистрации, что, как правило, ставило в невыгодное положение независимых кандидатов по отношению к кандидатам, выдвинутым партиями. Promo-LEX рекомендовал такое изменение, учитывая, что все конкуренты должны начать избирательную кампанию на равных условиях.

10. Воспрепятствование „искусственной миграции” избирателей на местных выборах. По сравнению с предыдущими положениями, ст.160, касающаяся особых ограничений избирательного права, была дополнена частью (2), которая предусматривает, что срок регистрации по месту жительства или временного пребывания должен составлять не менее трех месяцев до даты первого тура голосования. Это изменение, продвигаемое Promo-LEX и соответствующее рекомендациям Венецианской комиссии, направлено на противодействие феномену „миграции избирателей” - феномену, ранее наблюдавшемуся на всеобщих местных выборах.

11. Изменение особых условий для избрания примара. Часть (2) ст. 161 устанавливает, что примарами могут быть избраны обладающие избирательным правом граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов возраста 23 лет и получившие, по меньшей мере, обязательное общее образование. Напомним, что ранее этот возраст составлял 25 лет, а условие наличия образования не предусматривалось. Несмотря на то, что снижение возраста не входило в число рекомендаций Promo-LEX, мы поддерживаем эту инициативу, которая открывает доступ большей группе граждан к соответствующей выборной должности. Что касается условия наличия образования, обращаем внимание, что оно не предусмотрено Кодексом надлежащих практик в избирательной сфере Венецианской комиссии.³²

12. Внесение условия о действительности второго тура голосования. Предыдущий Кодекс о выборах не устанавливал порог явки во втором туре голосования. Однако на данный момент часть (1) ст.175 устанавливает, что выборы признаются недействительными, если в них приняло участие менее 1/5 от числа лиц, внесенных в списки избирателей. Promo-LEX не согласен с этим изменением, считая, что второй тур является составляющей частью выборов, уже признанных состоявшимися по итогам первого тура голосования.

13. Предоставление окружным избирательным советам права признавать или опровергать законность местных выборов/референдумов в пределах своей компетенции. Это полномочие, установленное частью (5) ст.84, одно из тех, с которым Ассоциация Promo-LEX не согласна. Наша позиция, высказанная на всех этапах общественных консультаций, заключается в том, что только судебные инстанции компетентны признавать или опровергать своим решением законность выборов в каждом избирательном округе. Исходя из действующих положений, можно говорить о возможном конфликте компетенции и интересов, поскольку ОИС является организатором выборов, соответственно одни и те же служащие не могут быть теми, кто впоследствии будет давать качественную оценку избирательному процессу и результатам выборов.

³² [Кодекс надлежащих практик](#) в избирательной сфере. Руководящие принципы и пояснительный доклад. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), 2002.

Помимо изменений, внесенных в избирательное законодательство, хотелось бы также обратить внимание на некоторые изменения в смежном законодательстве:³³

- 1. Закон № 294 от 21.12.2007 о политических партиях.** Более 18 статей Закона о политических партиях были изменены/дополнены в контексте принятия нового Избирательного кодекса. Они довольно разнообразны, но, в частности, касаются аспектов управления финансами: ограничение деятельности политических партий, если партия не представила отчет о финансовом менеджменте, за исключением периода избирательной кампании, в которой она участвует (ст.21); исключение политической партии из Государственного реестра юридических лиц в случае непредставления годовых отчетов о финансовом менеджменте в течение 2-х лет подряд (ст.22¹); порядок сбора, хранения и учета членских взносов (ст. 25¹); условия финансовой поддержки в наличной и безналичной форме, адаптированные к требованиям Избирательного кодекса (ст.26); финансовая отчетность (ст.29); нарушение положений о пожертвованиях/членских взносах и финансовом менеджменте (ст.31¹ и 31²). По сути, изменения соответствуют рекомендациям Promo-LEX, разработанным в контексте мониторинга финансов партий, которые предусматривают большую ответственность партий в процессе финансового менеджмента и укрепление роли ЦИК в надзоре и контроле над финансами партий.
- 2. Кодекс о правонарушениях № 218 от 24.10.2008.** В контексте принятия нового избирательного законодательства были изменены/дополнены как минимум 8 статей. В большинстве своем изменения касаются нарушения законодательства об управлении финансовыми средствами политических партий, избирательных фондов и инициативных групп, соответственно наказания за правонарушения, связанные с соответствующими деяниями и компетенций ЦИК в данной области (ст.48¹, 48³, 423⁷).
- 3. Уголовный кодекс № 985 от 18.04.2002.** Изменения касаются 4 статей, которые, как и в случае с проанализированными выше наказаниями за правонарушения, относятся к преступлениям и соответственно наказаниям за нарушения финансового характера. В частности, обращаем внимание на введение новой статьи, предусматривающей наказание за незаконное финансирование политических партий, инициативных групп, конкурентов на выборах или участников референдума (ст.181³).
- 4. Закон № 212 от 24.06.2004 о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения.** Одним из изменений в нынешнем социально-политическом контексте Республики Молдова является изменение ст.4 Закона № 212/2004 о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения. Эта поправка позволяет проведение выборов во время чрезвычайного положения на основании постановления Парламента об объявлении чрезвычайного, осадного или военного положения.

2.2. Внесение изменений в избирательное законодательство после назначения дня выборов

4 июля 2023 года ЦИК назначил дату всеобщих местных выборов на 5 ноября 2023 года. Вскоре, 10 июля 2023 года, в Парламенте был зарегистрирован законопроект о внесении изменений в некоторые нормативные акты (реализация некоторых положений Постановления Конституционного суда № 10/2023 о контроле конституционности Политической партии „Шор”),³⁴ который 31 июля был проголосован во втором чтении. Закон вступил в силу 18 августа 2023 года, уже в избирательный период, и внес новые изменения в Избирательный кодекс и Закон о политических партиях.

³³ [Закон № 336](#) о внесении изменений в некоторые нормативные акты. Из 18 затронутых нормативных актов были выбраны законы, которые были сочтены наиболее соответствующими избирательному процессу, наблюдаемому Promo-LEX.

³⁴ [Закон № 220](#) от 31.07.2023 о внесении изменений в некоторые нормативные акты (реализация некоторых положений Постановления Конституционного суда № 10/2023 о контроле конституционности Политической партии „Шор”).

Между тем, в том числе в соответствии с рекомендациями Promo-LEX, закон был отправлен на рассмотрение Венецианской комиссии. Как сообщается на сайте учреждения, рассмотрение и ответ ожидаются в октябре, когда процедура регистрации конкурентов уже будет завершена.³⁵

Как Кодекс надлежащих практик в избирательной сфере, так и часть (1) статьи 11 Избирательного кодекса в части принципа стабильности отношений в избирательной сфере, обращают внимание на такие фундаментальные элементы как избирательная система и порядок образования избирательных округов или избирательных органов, которые не могут быть изменены, по крайней мере, за один год до общенациональных выборов. Подчеркнем, что в измененных нормах эти положения не упоминаются. В этом же порядке, исходя из того, что само Постановление Конституционного суда № 10/2023 было принято 19 июня 2023 года, исполнительный закон не мог быть инициирован ранее. С другой стороны, находясь уже в предвыборном периоде, не можем не обратить внимания на тот факт, что неопределенность в отношении использования права быть избранным может повлиять на предсказуемость процедур выдвижения, которые начнутся с 6 сентября 2023 года.

Были внесены изменения в 7 статей Избирательного кодекса. В частности, речь идет о дополнении части (2) статьи 16, касающейся ограничений для реализации избирательных прав, пунктом (е). Согласно данному дополнению не могут быть избранными лица, являвшиеся на момент вынесения Конституционным судом постановления о признании неконституционности политической партии членами исполнительного органа политической партии, признанной неконституционной, а также лица, занимавшие выборные должности от политической партии, признанной неконституционной, в течение 5-ти лет со дня вынесения постановления Конституционного суда.

По мнению Ассоциации Promo-LEX, в отношении членов исполнительного органа политической партии, признанной неконституционной, мера временного ограничения права быть избранным могла бы быть оправдана, но в отношении лиц, занимавших выборные должности, эта мера не может быть оправдана, пока не будет доказана индивидуальная вина каждого человека.³⁶ Обращаем внимание на то, что в редакции проекта также упоминались ограничения, применимые к лицам, состоявшим в списке альтернативных кандидатов. Promo-LEX поставил под сомнение соразмерность санкций в отношении рассматриваемой категории и рекомендовал исключить их из проекта, что в конечном итоге было принято законодателем.

Группа депутатов обратилась в Конституционный суд с просьбой проверить конституционность п.п. е) части (2) ст. 16 Избирательного кодекса.³⁷ На момент публикации доклада Суд еще не вынес решение. Напомним, что период выдвижения кандидатов начинается 6 сентября 2023 года.

Другие изменения коснулись недопущения идентичности или схожести элементов идентификации избирательных символов, которые используются политическими партиями, признанными неконституционными (ст.70, ч.(4) и ст.73, ч.(3)). Ассоциация Promo-LEX считает эти изменения обоснованными и необходимыми, исходя из Постановления Конституционного суда № 10/2023 о контроле конституционности Политической партии „Шор”.

Помимо норм, направленных на выполнение некоторых положений Постановления Конституционного суда, поправка предоставила избирательным органам компетенцию устанавливать, в том числе деяние, предусмотренное п.п. а) ч.(6) ст.54, - подкуп избирателей. В дальнейшем на основании этих же изменений, данная констатация может служить основанием для аннулирования регистрации субъекта избирательного процесса согласно пункту (f) части (5) статьи 54. Административный акт соответствующего избирательного органа об установлении нарушений и в зависимости от обстоятельств о применении наказаний,

³⁵ [Documents by opinions and studies](#). 1145/2023 – Республика Молдова – Заключение о поправках к Избирательному кодексу Республики Молдова и другим соответствующим законам, касающимся лишения права быть избранными лиц, связанных с политическими партиями, признанными неконституционными.

³⁶ [Декларация ассоциации Promo-LEX](#) по проекту закона № 232 от 10.07.2023 о внесении изменений в некоторые нормативные акты.

³⁷ [Обращение](#) № 197 от 4 августа 2023 года о контроле конституционности части (2) статьи 16 Избирательного кодекса.

доводится до сведения правоохранительных органов после его вступления в окончательную силу для привлечения к правонарушительной или уголовной ответственности.

НМ Promo-LEX считает, что такое уголовное деяние как подкуп избирателей, предусмотренное ст. 181¹ Избирательного кодекса, должно быть установлено в рамках уголовного процесса, а не в административном процессе. В то же время могут возникнуть опасения по поводу применимости этих норм:

- констатирующий акт о подкупе избирателей, вынесенный избирательным органом и неотмененный судебной инстанцией, будет иметь силу разрешенного дела (*res judicata*). Таким образом, органы уголовного преследования будут связаны соответствующим констатирующим актом, который будучи вынесенным в течение короткого периода времени, может содержать ряд процессуальных недостатков (например, в отношении обеспечения права на защиту; добросовестного сбора/исследования доказательств и/или факты, представляющие интерес для рассматриваемого дела, и т.п.);
- констатирующий акт о подкупе избирателей и применение наказания в виде аннулирования регистрации является актом, который выносится коллегиальным органом, образованным в результате политического назначения его членов. Таким образом, вынесение констатирующего акта, влекущего за собой уголовные последствия, во многом зависит от обеспечения достаточного числа голосов внутри коллегиального органа, а не от обеспечения справедливого разрешения дела, расследования во всех аспектах, полно и объективно излагать обстоятельства дела, выделять как обстоятельства, доказывающие вину, так и оправдывающие его, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие его ответственность, - условия, которые должны соблюдаться при рассмотрении уголовного дела.

Также обращаем отдельно внимание на дополнение, предложенное во втором чтении поправкой к тому же проекту закона, ст. 78, ч. (5) Избирательного кодекса. Данная поправка³⁸ хоть и соответствует рекомендациям Ассоциации Promo-LEX,³⁹ но не имеет ничего общего с реализацией положений Конституционного суда, и касается решения проблемы обладающих избирательным правом студентов и учащихся в контексте применения на местных выборах особых ограничений избирательного права.

2.3. Разработка нормативной базы в контексте изменения законодательной базы

2.3.1. Общая презентация

В соответствии с частью (1) ст.244 Избирательного кодекса, закон о выборах вступил в силу 1 января 2023 года (за исключением положений, касающихся региональных выборов, которые вступают в силу с 1 января 2024 года). Часть (3) устанавливает также, что ЦИК в шестимесячный срок со дня его вступления в силу должен принять нормативные акты, необходимые для организации и проведения выборов. Иными словами процесс должен был завершиться 1 июля 2023 года.

Процесс приведения нормативной базы в соответствие с положениями нового Избирательного кодекса начался сразу после принятия во втором чтении проекта Избирательного кодекса 1 декабря 2022 года. Уже 2 декабря 2022 года на странице ЦИК было опубликовано объявление об инициировании разработки проекта постановления „Об утверждении Положения о деятельности Центральной избирательной комиссии”⁴⁰. Тем не менее, несмотря на то, что процесс стартовал оперативно, его завершение затянулось.

³⁸ Обладающие избирательным правом студенты и учащиеся, обучающиеся в учебных заведениях, расположенных в населенном пункте, где у них имеется регистрация по месту жительства или месту временного пребывания, срок которой составляет менее 3-х месяцев до проведения первого тура голосования, смогут проголосовать по дополнительным спискам. При этом обязательно предъявление удостоверяющего личность документа вместе с вкладышем и студенческого билета/ученического билета с указанием учебного заведения, где они обучаются, расположенного в соответствующем населенном пункте.

³⁹ [Декларация Ассоциации Promo-LEX](#) о специальных ограничениях права голоса на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

⁴⁰ [Прозрачность](#) принятия решений. Процесс принятия решений. 2022-2023.

По данным web-страницы ЦИК до 7 августа 2023 года ведомство опубликовало для общественных консультаций 36 нормативных актов (проекты постановлений ЦИК об утверждении тех или иных положений и инструкций). Из 36 проектов, предложенных для консультаций, к началу избирательного периода Центральной избирательной комиссией были утверждены 20 постановлений (55%). Например, к началу избирательного периода не были утверждены такие важные документы как: Положение о статусе наблюдателей и процедуре их аккредитации; Положение о Регистре служащих избирательной сферы; Положение о финансировании инициативных групп и избирательных кампаний и т.д. Более того, к 1 июля 2023 года, предельному сроку, установленному заключительными положениями Избирательного кодекса, по данному вопросу было утверждено всего 7 постановлений (20%) от общего числа, предложенных для консультаций. НМ Promo-LEX считает, что затягивание процесса влияет на организацию всеобщих местных выборов. Кроме того, до 1 сентября 2023 года, в течение избирательного периода, уже приняты постановления о внесении изменений в два Положения.⁴¹

2.3.2. Вклад Promo-LEX в консультации по нормативной базе ЦИК

Ассоциация Promo-LEX активно участвовала в процедуре общественного обсуждения нормативной базы ЦИК. Из 36 опубликованных проектов, по 29 проектам были рассмотрены, проанализированы и отправлены рекомендации. Большинство проектов, по которым Promo-LEX не выразил своего мнения, — это те, которые опубликованы после 1 июля 2023 года. На данный момент сложно проанализировать степень принятия ЦИК предложений и рекомендаций Promo-LEX по той причине, что только в отношении 5 нормативных актов (14%), рассмотренных и одобренных, было опубликовано краткое изложение рекомендаций.⁴² В то же время подчеркиваем, что Promo-LEX в сотрудничестве с ЦИК способствовал организации 8 публичных мероприятий, в ходе которых на обсуждение было вынесено 12 проектов нормативных актов (см. Приложение 2).

2.4. Степень внедрения рекомендаций Promo-LEX, содержащихся в Заключительном докладе по наблюдению за всеобщими местными выборами от 20 октября (3 ноября) 2019⁴³ года

По итогам наблюдения за всеобщими местными выборами 2019 года Ассоциация Promo-LEX разработала 15 рекомендаций по внесению изменений в избирательное и смежное законодательство. В результате принятия нового Избирательного кодекса и внесения изменений в смежное законодательство было внедрено 11 рекомендаций (73%), в том числе: установление фиксированной даты выборов; воспрепятствование „искусственной миграции” путем установления определенного срока перед выборами, когда отнесение избирателей к тем или иным адресам/избирательным участкам „замораживается”; сокращение до 1% количества подписей в поддержку независимого кандидата на пост примара.

В то же время некоторые рекомендации не были приняты ЦИК и законодательным органом. Таким образом, повторим свою рекомендацию о внесении обязательства по сбору подписных листов всеми категориями потенциальных конкурентов на местных выборах. Напомним, что политические партии не обязаны собирать подписи для выдвижения кандидатов. В этой связи, Венецианская комиссия в своем заключении по Избирательному кодексу высказала мнение, что „для обеспечения равных возможностей участия можно считать, что все партии, блоки и независимые кандидаты, не представленные в избираемом органе или вышестоящем органе, подтверждают минимальную поддержку при одинаковых или аналогичных условиях”.⁴⁴

⁴¹ [Постановление ЦИК](#) № 1202 от 30.08.2023 о внесении изменений в Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на местных выборах, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии № 1103 от 21 июня 2023 года; [Постановление ЦИК](#) № 1192 от 24.08.2023 о внесении изменений в Положение об освещении выборов средствами массовой информации, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии № 1137 от 28 июля 2023 года.

⁴² Информация действительная на 01.09.2023.

⁴³ [Заключительный доклад](#). Миссия Promo-LEX по наблюдению за всеобщими местными выборами и новыми парламентскими выборами от 20 октября (3 ноября) 2019 года, стр. 82.

⁴⁴ [Совместное заключение](#) (Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ) по проекту Избирательного кодекса. Принято Венецианской комиссией на её 132 пленарном заседании (Венеция, 21-22 октября 2022 года), п. 66.

2.5. Исчисление избирательного периода

Еще один правовой аспект, на который НМ Promo-LEX считает необходимым обратить внимание, касается понятия избирательного периода в Избирательном кодексе. Напомним, что Promo-LEX в своих предыдущих докладах также упоминал об определенных проблемах с установлением избирательного периода, который де-факто всегда превышал 90-дневный период, установленный Избирательным кодексом. Наблюдательная миссия рекомендовала увеличить этот период с тем, чтобы законодательное положение было возможно внедрить.

С принятием нового Избирательного кодекса, избирательный период был увеличен с 90 дней до 120 дней. Даже если максимальная продолжительность избирательного периода была продлена примерно на 30 дней, подчеркнем, что и на этот раз период „де-факто” превысит „де-юре” период. Ст.1 Избирательного кодекса предусматривает следующее определение в этой связи: „избирательный период – не превышающий 120 дней интервал времени между днем принятия акта о назначении даты выборов и днем установления компетентными органами результатов выборов”. Постановление № 1108 о назначении дня всеобщих местных выборов было утверждено ЦИК 4 июля 2023 года. Ко второму туру выборов (19 ноября 2023 года) будет 138 дней.

III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

3.1. Роль Центральной избирательной комиссии в организации всеобщих местных выборов

Местные выборы более сложные с точки зрения организации деятельности нижестоящих избирательных органов. В отличие от общенациональных выборов, на которых действуют только Окружные избирательные советы (ОИС) второго уровня, на всеобщих местных выборах также организуются ОИС первого уровня, соответствующие избираемым органам местного публичного управления 1-го уровня.

Соответственно, как постоянный общенациональный избирательный орган, ЦИК координирует деятельность всех нижестоящих избирательных органов, образованных для подготовки и проведения местных выборов: ОИС II, ОИС I и участковых избирательных бюро (УИБ).

Состав ЦИК. Действующий номинальный состав Центральной избирательной комиссии был утвержден Постановлением Парламента № 115 от 16 сентября 2021 года с последующими изменениями, исходя из норм старого Кодекса о выборах. Соответствующий механизм назначения действует с 2010⁴⁵ года. Таким образом, ЦИК был образован из 9 членов, 8 из которых были назначены Парламентом с соблюдением пропорционального представительства большинства и оппозиции, а один человек был назначен Президентом Республики Молдова.

Даже если новый Избирательный кодекс изменил процедуру образования, состав⁴⁶ и срок полномочий ЦИК, обращаем внимание на то, что согласно заключительным и переходным положениям Кодекса „члены состава Центральной избирательной комиссии, утвержденные Постановлением Парламента № 115/2021, состоящие в должности на день вступления в силу настоящего Кодекса, продолжают исполнять свои полномочия до истечения их срока”. Иными словами, нынешний состав будет работать до 2026 года. При этом после вступления в силу нового Кодекса на постоянной основе работают все члены ЦИК, а не только руководство, как было раньше.

На руководящие должности ЦИК были избраны: Анжелика Караман, председатель (выдвинута парламентским большинством в качестве члена); Павел Постика, заместитель председателя (выдвинут Президентом Республики Молдова) и Александр Берлинский, секретарь (выдвинут парламентским большинством). С 10 июля 2023 года одна должность члена ЦИК (из девяти) является вакантной, поскольку это лицо должно быть назначено Парламентом от лица парламентской оппозиции.

Всеобщие местные выборы являются первыми выборами, организованными по всей стране нынешним составом ЦИК. Ответственность тем более высока, поскольку, напомним, что это первые выборы, организуемые в соответствии с положениями нового Избирательного кодекса. В данном контексте обращаем внимание на пресс-релиз ведомства от 8 августа 2023 года, в котором оно заявило, что стало целью клеветнической кампании, настойчиво продвигаемой некоторыми политическими игроками. По мнению ЦИК, обвинения в адрес ведомства совершенно необоснованны.⁴⁷

Аппарат ЦИК. Согласно Постановлению ЦИК № 886 от 31 января 2023 года об утверждении предельной штатной численности, организационной структуры и органограммы Центральной избирательной комиссии, структура Аппарата ЦИК включает в себя 62 единицы.⁴⁸ Стоит отметить, что 4 члена действующего состава ЦИК ранее в определенные периоды времени уже работали в аппарате ЦИК. По сравнению с последними общенациональными выборами, в целях осуществления надзора и контроля над финансированием политических партий, в 2022 году в

⁴⁵ [Закон № 119](#) от 18.06.2010 о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года.

⁴⁶ Следующий состав ЦИК будет образован следующим образом: один член будет назначен Президентом Республики Молдова; один Высшим советом магистратуры; один Правительством по предложению Министерства внутренних дел, а четыре члена назначаются Парламентом (два члена по предложению парламентского большинства; один член по предложению парламентской оппозиции и один по предложению гражданского общества).

⁴⁷ [Пресс-релизы](#). Заявление Центральной избирательной комиссии.

⁴⁸ [Постановление](#) об утверждении предельной штатной численности, организационной структуры и органограммы Центральной избирательной комиссии.

составе ЦИК было создано Управление по надзору и контролю над финансированием политических партий и избирательных кампаний, которому было отведено 8 штатных единиц.

С другой стороны, в контексте принятия нового Избирательного кодекса, предоставляющего больше полномочий ЦИК, обращаем внимание на то, что в аппарате этой структуры имеется ряд вакантных должностей. Что касается степени восполнения вакансий, то по данным, размещенным на сайте учреждения, на 1 сентября 2023 года не были восполнены 9 должностей (15%). Больше всего вакантных должностей (4 из 7 штатных единиц) в Управлении информационных технологий и по ведению списков избирателей, за ним следует Управление по надзору и контролю над финансированием политических партий и избирательных кампаний (2 из 8 штатных единиц).

Образование окружных избирательных советов второго уровня. Постановление ЦИК № 886 от 31 января 2023 года также предусматривает, что в структуру ЦИК также включено 34 председателя ОИС 2-го уровня. Напомним, что согласно ч.(3) ст.35 Избирательного кодекса, в составе ОИС II осуществляет на постоянной основе деятельность его председатель, который назначается на должность в соответствии с Законом № 158/2008 о государственной должности и статусе государственного служащего. По информации ЦИК процесс назначения председателей ОИС II завершен, все должности восполнены. Тем не менее, на 1 сентября 2023 года на странице ЦИК в разделе, отведенном окружным избирательным советам, не были опубликованы данные о 6 из 36 председателей ОИС.⁴⁹

3.2. Деятельность ЦИК по организации всеобщих местных выборов

Принятие постановлений по организации выборов. Согласно части (1) и (2) ст.159 Избирательного кодекса всеобщие местные выборы проводятся в последнее воскресенье октября или первое воскресенье ноября, а дата проведения выборов назначается Центральной избирательной комиссией не позднее чем за 70 дней до дня выборов. 4 июля 2023 года, за 124 дня до выборов, ЦИК своим Постановлением № 1108 назначил дату всеобщих местных выборов на 5 ноября 2023⁵⁰ года.

В целом, в контексте организации всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023, ЦИК утвердил 11 постановлений, в том числе, Календарный план мероприятий по подготовке и проведению всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023⁵¹ года. Исходя из анализа заседаний ведомства, проектов постановлений по данному вопросу, которые были бы отклонены, не было.

Наряду с этим, в контексте принятия Постановления об определении количества мандатов местного советника на всеобщих местных выборах 5 ноября 2023⁵² года, ведомство по просьбе примаров некоторых населенных пунктов направило не менее 7 представлений в АГУ для перепроверки численности жителей.⁵³ Кроме этого один орган местного публичного управления попросил ЦИК изменить количество советников в связи с тем, что данные, предоставленные Агентством государственных услуг мэрии, отличаются от тех, которые были предоставлены АГУ Комиссии.⁵⁴

Хотя Promo-LEX поддержал идею исчисления количества советников, исходя из данных АГУ, а не НБС, мы продолжаем обращать внимание на проблемы, связанные с прозрачностью данных. НМ Promo-LEX по состоянию на 1 января 2023 года не выявила на web-странице АГУ статистических данных, распределенных по административно-территориальным единицам 1-го уровня, которые обеспечили бы прозрачность процесса и их проверку, исходя из первоисточника данных. Стоит отметить, что на странице ЦИК в разделе „Входящие документы” также не были выявлены документы, отправленные Агентством государственных

⁴⁹ Всеобщие местные выборы от 5 ноября 2025 года. [Избирательные округа](#).

⁵⁰ [Постановление ЦИК](#) № 1108 от 4 июля 2023 года о назначении даты всеобщих местных выборов.

⁵¹ [Приложение](#) к постановлению ЦИК № 1150 от 2 августа 2023.

⁵² [Постановление ЦИК](#) № 1187 от 4 августа 2023 года об определении количества мандатов местного советника на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

⁵³ [Представление ЦИК-8/2689](#); [Представление ЦИК-8/2690](#); [Представление ЦИК-8/2691](#); [Представление ЦИК-8/2692](#); [Представление ЦИК-8/2693](#); [Представление ЦИК-8/2694](#); [Представление ЦИК-8/2737](#).

⁵⁴ [Представление](#) Центральной избирательной комиссии № 8/2689 Агентству государственных услуг.

услуг. В этих обстоятельствах, если сравнить общедоступные данные на странице АГУ⁵⁵ о численности населения АТЕ 2-го уровня с данными из Приложения к Постановлению ЦИК по определению количества мандатов местного советника⁵⁶ (в обоих случаях по состоянию на 1 января 2023 года), то обнаруживаем, что они не совпадают.

Информирование общественности. В контексте протекания избирательного периода констатируем, что ЦИК регулярно информирует общественность о новшествах Избирательного кодекса, а также о своей деятельности через web-страницу учреждения или в сотрудничестве с другими органами публичного управления,⁵⁷ посредством участия в теле- и радиопередачах, а также публичных мероприятий с участием представителей политических партий.⁵⁸ Promo-LEX также установил, что за отчетный период доклада, ЦИК провел на местах обширную информационную кампанию на тему „Познай свое избирательное право“. По данным ведомства кампания проходила в период с мая по август 2023 года, в рамках которой о новых положениях Избирательного кодекса были проинформированы свыше 1500 представителей органов местного публичного управления.⁵⁹

В то же время мы считаем, что некоторые чувствительные темы должны отражаться более подробно. Например, речь идет об информировании избирателей о новшестве Избирательного кодекса в ч.(2) ст.160, которое предусматривает, что срок регистрации по месту жительства или временного пребывания должен составлять не менее 3-х месяцев до даты первого тура голосования. В этой связи, 27 июля 2023 года, ЦИК выпустил пресс-релиз, в котором проинформировал, что „избиратели, которые определяют свое место жительства или временного пребывания в другом избирательном округе после 5 августа 2023 года, не смогут голосовать на всеобщих местных выборах. Эти лица также не смогут голосовать и в населенном пункте, в котором ранее проживали“.⁶⁰ Впоследствии, несмотря на то, что в Избирательный кодекс были внесены поправки и студентам разрешили голосовать, а в пункте 21 Положения о составлении, администрировании, распространении и обновлении списков избирателей, утвержденного ЦИК 4 августа 2023⁶¹ года, были определены еще две разрешительные ситуации, избирательный орган не проинформировал избирателей через другой пресс-релиз об этих нормативно-законодательных положениях, которые смогли бы лучше прояснить проблему, доведенную до сведения, в том числе, Ассоциацией Promo-LEX.⁶²

Учебные мероприятия. В качестве новшества, ч.(5) ст.35 и ч.(12) ст.38 Избирательного кодекса предусматривают, что на должность члена ОИС любого уровня или УИБ выдвигаются только лица, прошедшие курсы обучения в Центре непрерывного образования в избирательной сфере и обладающие действительными квалификационными сертификатами на дату утверждения в должности. В свою очередь ст.33 предусматривает, что Центр непрерывного образования в избирательной сфере (ЦНОИС) является учреждением, которое обучает и сертифицирует служащих избирательной сферы, а также другие категории заинтересованных и/или привлеченных к участию в избирательном процессе лиц. Процедура сертификации является новой, реализация которой потребует больших усилий и много ресурсов. По этой причине мы считаем продуманным переходное положение части (5) ст.245, которая устанавливает, что лица, включенные в регистр служащих избирательной сферы на день вступления в силу

⁵⁵ [Статистические данные](#) из Государственного реестра населения, касающиеся физических лиц с местом жительства в Республике Молдова в административно-территориальном профиле (по состоянию на 1 января 2023 года).

⁵⁶ [Постановление ЦИК № 1157](#) от 04.08.2023 об определении количества мандатов местного советника на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

⁵⁷ Например: [Публикация](#) на web-странице Национального органа по неподкупности об отсутствии необходимости в сертификате о неподкупности для кандидатов.

⁵⁸ [Пресс-релиз ЦИК](#). ЦИК пригласил политические партии для обсуждения единообразного применения избирательного законодательства на всеобщих местных выборах.

⁵⁹ [Пресс-релиз ЦИК](#). Свыше 1500 представителей органов местного публичного управления были проинформированы о новых правилах в избирательной сфере.

⁶⁰ [Пресс-релиз ЦИК](#). Центральная избирательная комиссия информирует избирателей об особых условиях осуществления избирательного права на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

⁶¹ [Постановление ЦИК](#) № 1153 от 4 августа 2023 года об утверждении Положения о составлении, администрировании, распространении и обновлении списков избирателей.

⁶² [Декларация](#) Ассоциации Promo-LEX об особых ограничениях избирательного права на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

Избирательного кодекса, признаются соответствующими занимаемой должности с выдачей им квалификационных сертификатов, срок действия которых составляет два года.

В данном контексте ЦИК и ЦНОИС, 23 августа 2023 года, объявили⁶³ о начале периода записи на экзамен по сертификации подготовки/специализации в избирательной сфере. Регистрация будет открыта с 23 по 31 августа 2023 года, 17:00 часов. В этой связи, ЦНОИС в рамках подготовки к всеобщим местным выборам в период с 7 по 10 августа 2023 года провел подготовку инструкторов в избирательной сфере, которые будут задействованы в процесс подготовки служащих избирательной сферы и других заинтересованных лиц.⁶⁴

Некоторые проблемные аспекты применения Положения о порядке предоставления, распространения и трансляции политической, предвыборной рекламы и сообщений, представляющих общественный интерес. В контексте внедрения Комиссией законодательных норм, предусматривающих, что „в избирательный период всеобщих местных выборов транслируются только те сообщения, представляющие общественный интерес, которые утверждены ЦИК”, в публичном пространстве возникли споры по поводу возможностей и компетенции избирательного органа. Напомним, что упомянутые положения установлены на уровне закона частью (2) статьи 17 Закона о рекламе № 62 от 17.03.2002 и частью (4) ст.90 Избирательного кодекса.

Понятие „сообщение, представляющее общественный интерес” является новшеством, введенным Законом о рекламе, а согласно части (1) ст.15 деятельность по планированию, технической помощи, оценке и мониторингу в области распространения сообщений, представляющих общественный интерес, субъектов публичного сектора согласовывается Советом по сообщениям, представляющим общественный интерес. Отметим, что исходя из норм части (3) ст.53 Правительство до 8 апреля 2023 года должно было утвердить положения о структуре, порядке создания, организации и функционирования Совета по сообщениям, представляющим общественный интерес, то чего не произошло. По мнению экспертов в данной области „такое положение дел затягивает процесс правильного и эффективного внедрения положений нового Закона о рекламе”.⁶⁵ В контексте выборов возникающие вопросы касаются, в частности, способности ЦИК реализовывать положения законодательства, ведь до сих пор ведомство не обладало такими полномочиями, поскольку область проблемы является специализированной, а не общей.

В своем Заключении по проекту закона о рекламе со ссылкой на норму, что „В избирательный период всеобщих выборов распространяются только сообщения, представляющие общественный интерес, утвержденные Центральной избирательной комиссией”, ведомство отметило: „обращаем внимание на тот факт, что формулировка соответствующего положения создает путаницу и может быть истолковано в том смысле, что в избирательный период любое сообщение, представляющее общественный интерес, независимо от его отрасли, должно быть утверждено Центральной избирательной комиссией, хотя это положение, по сути, должно применяться только в электоральной сфере”.⁶⁶ Однако данное положение не было отредактировано в соответствии с рекомендациями ЦИК.

В практическом плане в избирательный период всеобщих местных выборов 5 ноября 2023 года ЦИК посредством утвержденного Положения активно участвует в действиях по применению законодательных положений. С одной стороны, эти усилия могли бы противодействовать попыткам использования административных ресурсов, которые, по наблюдениям Promo-LEX, были одними из наиболее часто наблюдаемых нарушений в кампании по выборам в местные органы власти.⁶⁷

⁶³ [Объявление](#) о проведении сессий по сертификации подготовки/специализации в избирательной сфере.

⁶⁴ [Пресс-релиз ЦНОИС](#). Будущие инструкторы в избирательной сфере окончили курс начальной подготовки.

⁶⁵ [Анализ Центра независимой журналистики \(ЦНЖ\)](#): Новый закон о рекламе: как обстоят дела с его внедрением?

⁶⁶ [Постановление ЦИК № 98](#) от 30.10.2021 об утверждении заключения по проекту закона № 269 от 7 октября 2021 о рекламе.

⁶⁷ [Заключительный доклад](#). Миссия по наблюдению за всеобщими местными выборами и новыми парламентскими выборами от 20 октября (3 ноября) 2019, стр. 53-54.

С другой стороны, утверждение Положения всего за 3 дня до начала избирательного периода в сочетании с недостаточно активной коммуникацией ведомства с местными выборными лицами по этому вопросу создало состояние неопределенности в отношении их коммуникации с членами сообщества в избирательный период.⁶⁸ Большинство обращений в ЦИК с запросом мнения ведомства относительно подпадания материалов учреждения под определение „сообщение, представляющее общественный интерес“, было направлено Мэрией муниципия Кишинев.

Впрочем, что касается общественного обсуждения проекта Положения, по мнению Promo-LEX, этапы, предусмотренные рамочным законом в этой сфере, были соблюдены. Как сообщается на странице ЦИК, рекомендации по соответствующему вопросу на этапе консультаций были направлены только Ассоциацией Promo-LEX. А 27 апреля 2023 года был организован круглый стол, в ходе которого обсуждался проект Положения.⁶⁹

3.3. Рассмотрение обращений

После установления даты выборов и до момента разработки доклада, ЦИК принял 4 постановления по обращениям, поданным в избирательном контексте. Они касаются 12 обращений со стороны 6 инспекторов полиции (1 постановление)⁷⁰ и 4 политических партий – ЛДПМ, НАД, ДПСН, НМП (3 постановления)⁷¹. Затронутыми субъектами стали: Политическая партия „Возрождение“ (ПВ) (6 обращений), ПДС (3 обращения), Генеральный примар муниципия Кишинев (1 обращение) и Мэрия муниципия Бельцы (1 обращение).

Предметом всех указанных обращений были распространение и трансляция рекламных материалов. Согласно постановлениям ЦИК, в случае ПВ Комиссия пришла к заключению, что речь идет о материале без элементов идентификации; в случае Мэрии муниципия Кишинев – рекламные материалы, содержащие элементы предвыборной агитации, были произведены, распространялись и транслировались при прямом и косвенном использовании административных ресурсов; в отношении Мэрии муниципия Бельцы были установлены элементы использования административных ресурсов, включающие государственные человеческие, материально-технические и финансовые ресурсы; а в случае ПДС – некоторые материалы содержат элементы предвыборного плаката с целью предвыборной агитации.

За этот же период (начиная с 4 июля 2023 года) на web-странице ЦИК в разделе „Входящие документы“ было выявлено 6 обращений⁷² и одно Дополнение, представленное к одному из обращений,⁷³ все поданные Политической партией Национальное альтернативное движение (НАД). В них речь идет о ПДС, считая, что „кандидаты партии пользуются незаконным периодом распространения предвыборной агитации“. Обращаем внимание на тот факт, что само обращение не было найдено в перечне входящих документов. Отсутствие некоторых обращений на странице ведомства является неоднократной констатацией НМ Promo-LEX. В этой связи, вновь повторим, что обращения, поданные в ЦИК, должны публиковаться в полном объеме, что позволит осуществлять их мониторинг и информировать обо всех аспектах избирательного процесса, в частности, и об избирательных спорах.

Как сообщается на странице ЦИК, на момент разработки Доклада, ведомство направило 2 ответа, высказавшись в отношении 2-х обращений (включая обращение с дополнением),

⁶⁸ [Обращение СТР](#) о порядке предоставления, распространения и трансляции политической, предвыборной рекламы и сообщений, представляющих общественный интерес, и некоторые смежные аспекты избирательного периода.

⁶⁹ [Ассоциация Promo-LEX](#) участвует в общественных консультациях по проекту Положения ЦИК о порядке предоставления, распространения и трансляции политической, предвыборной рекламы и сообщений, представляющих общественный интерес.

⁷⁰ [Постановление ЦИК](#) № 1175 от 16.08.2023 по некоторым обращениям, поданным в Центральную избирательную комиссию (№ СЕС-7/5748, № СЕС-7/5781, № СЕС-7/5813, № СЕС-7/5814, № СЕС-7/5827, № СЕС-7/5835 и № СЕС-7/5960).

⁷¹ [Постановление ЦИК](#) № 1162 от 9.08.2023 по обращению № СЕС-7/5708 от 24 июля 2023 года; [Постановление ЦИК](#) № 1126 от 14.07.2023 о рассмотрении некоторых обращений, поданных в Центральную избирательную комиссию (№ СЕС-7/5494 от 30 июня 2023 года, № СЕС-7/5511 и № СЕС-7/5512 от 4 июля 2023 года); [Постановление ЦИК](#) № 1193 от 24.08.2023 по обращению Движения профессионалов „Speranța-Надежда“ № СЕС-7/6005 от 11 августа 2023 года

⁷² [Обращение](#) ЦИК – 7/6045; [Обращение](#) ЦИК – 7/6044; [Обращение](#) ЦИК – 7/6043; [Обращение](#) ЦИК – 7/6042; [Обращение](#) ЦИК – 7/6041; [Обращение](#) ЦИК – 7/5640.

⁷³ [Дополнение](#) к обращению ЦИК – 7/5562 от 11.07.2023.

поступившим 11 и 17 июля 2023 года, соответственно. Ответы были направлены в виде писем, подписанных зампредела ЦИК.⁷⁴ Что касается ответов на остальные 5 обращений НАД, зарегистрированных 14 августа 2023 года, на странице ЦИК информация отсутствует.

3.4. Аккредитация наблюдателей. Подтверждение журналистов. Санционирование опросов.

Аккредитация наблюдателей. Заявки на аккредитацию наблюдателей в соответствии с частью (5) ст.88 Избирательного кодекса могут быть поданы до начала избирательного периода, но не позднее чем за семь дней до дня выборов. Новое Положение о статусе наблюдателя и процедуре их аккредитации было принято только 25 августа 2023 года.

Тем временем, ЦИК утвердил два постановления об аккредитации 2 международных и 58 национальных наблюдателей (Ассоциация Promo-LEX). По мнению Promo-LEX, даже если Положение должно было быть утверждено к началу избирательного периода, чтобы не оставлять места для неопределенности, сам процесс аккредитации не пострадал. Отказов в аккредитации не выявлено.

Подтверждение журналистов. Обращаем внимание на то, что согласно части (6) ст.89, журналисты, официально работающие в средствах массовой информации и утвержденные Центральной избирательной комиссией, имеют доступ на равных с наблюдателями условиях к заседаниям избирательных органов, избирательным процедурам и информации о выборах. Процедура подтверждения Комиссией является новой и касается только случаев, когда журналисты, в том числе фрилансеры (блогеры и видеоблогеры), которые помимо общего освещения, намерены воспользоваться правами, предусмотренными частью (6) ст. 89 Избирательного кодекса, должны получить статус наблюдателя в порядке, установленном ЦИК.⁷⁵ Согласно постановлениям ЦИК, на момент разработки доклада были утверждены 9 журналистов Пресс-группы REALITATEA и один со стороны Частного учреждения „Радио Оргеев”. Отказов в подтверждении не обнаружено.

Выдача разрешения на проведение опросов общественного мнения и экзитполов. Выдача Комиссией разрешения на проведение опросов осуществляется на основании нового Положения,⁷⁶ которое предусматривает более подробные, более строгие условия в отношении содержания досье для выдачи разрешения. На момент составления доклада были уполномочены 4 организации: „IMAS-CERCETARE ŞI STRATEGII” ООО; „INTELLECT GROUP” ООО; Общественная ассоциация Институт общественных политик и „DATE INTELIGENTE” ООО. В публичном пространстве не было выявлено никаких фактов отказа в разрешении на проведение опросов.

⁷⁴ [Письмо ЦИК](#) № 2530 от 31 июля 2023 года; [Письмо ЦИК](#) № 2539 от 2 августа 2023 года.

⁷⁵ [Подтверждение журналистов](#). Всеобщие местные выборы от 5 ноября 2023 года.

⁷⁶ [Постановление ЦИК](#) № 1138 от 28.07.2023 об утверждении Положения об организации и проведении опросов общественного мнения и экзитполов в избирательный период.

IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

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

В соответствии с Избирательным кодексом, Государственный реестр избирателей это единая интегрированная информационная система учета избирателей, предназначенная для сбора, хранения, обновления и анализа информации о гражданах Республики Молдова, достигших избирательного возраста, являющаяся составной частью Государственной автоматизированной информационной системы „Выборы”. На основании данных, фигурирующих в ГРИ, составляются основные списки избирателей, в которые вносятся все граждане, обладающие избирательным правом, проживающие или временно пребывающие по месту нахождения определенного избирательного участка.

Мы ценим практику ЦИК периодической (ежемесячной) публикации данных из ГРИ. Более того, в соответствии с рекомендациями Promo-LEX, пункт 8 Положения ЦИК о ГРИ устанавливает, что Комиссия ежемесячно публикует на своем официальном сайте общую информацию об избирателях, зарегистрированных в ГРИ.

При этом обращаем внимание на то, что вопреки тенденциям последних лет незначительного, но постоянного снижения числа избирателей в ГРИ, в преддверии ноябрьских всеобщих местных выборов 2023 года имело место увеличение общего числа избирателей, что, по мнению Promo-LEX, должно было бы быть объяснено органами государственной власти.

По состоянию на 1 июня 2022 года мы видим прирост более чем на 19 тысяч избирателей. По сравнению с 2019 годом (предыдущими всеобщими местными выборами) мы видим рост общего числа избирателей более чем на 15 тысяч. Увеличение связано, в частности, с увеличением количества избирателей в АТЕ левобережья Днестра и избирателей без постоянного места жительства/временного пребывания.

Однако, исходя из специфики всеобщих местных выборов, на которых будут голосовать только избиратели, зарегистрированные по месту жительства или по месту временному пребыванию в соответствующей административно-территориальной единице (АТЕ), отметим, что количество избирателей, которые будут иметь возможность проголосовать, сократилось по сравнению с 2019 годом более чем на 47 тысяч избирателей.

Таблица № 2. Динамика количества избирателей (2019 – 2023 г.г.) по данным ГРИ

Дата	Всего избирателей	Динамика	Без места жительства /нахождения	Динамика	АТЕ левобережья Днестра	Динамика	Отнесение по округам	Динамика
22.08.2019 ⁷⁷	3 285 894		224 250		243 416		2 818 228	
01.07.2020 ⁷⁸	3 285 874	-20	228 852	+4 602	249 013	+5 597	2808009	-10 219
01.06.2021 ⁷⁹	3 282 288	-3 586	237 322	+8 470	258 598	+9 585	2 786 368	-21 641
01.06.2022 ⁸⁰	3 282 032	-256	249 289	+11 967	262 673	+4 075	2 770 070	-16 298
01.08.2023 ⁸¹	3 301 121	+19 089	259 386	+10 097	270 836	+8 163	2 770 899	+829

4.2. Особые ограничения избирательного права

В соответствии с частью (1) ст.160 Избирательного кодекса, на местных выборах не участвуют избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства или временного пребывания на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Эта норма присутствовала и в старом Кодексе о выборах.

⁷⁷ [Общее количество избирателей](#), внесенных в Государственный реестр избирателей, составляет 3 285 894.

⁷⁸ [Общее количество избирателей](#), внесенных в Государственный реестр избирателей 1 июля 2020 года, составляет 3 285 874

⁷⁹ [Общее количество избирателей](#), внесенных в Государственный реестр избирателей на 1 июня 2021 года, составляет 3282288.

⁸⁰ [Общее количество избирателей](#), внесенных в Государственный реестр избирателей на 1 июня 2022 года составляет 3 282 032.

⁸¹ [Общее количество избирателей](#), внесенных в Государственный реестр избирателей на 1 августа 2023 года, составляет 3 301 121.

Кроме того, в действующий Избирательный кодекс включен новый пункт (2), который впервые будет применен именно на местных выборах от 5 ноября 2023 года. Таким образом, чтобы проголосовать, срок регистрации по месту жительства или временного пребывания избирателя должен составлять не менее 3-х месяцев до даты первого тура голосования, т.е. до 5 августа 2023 года. Введение этого ограничения встречается среди рекомендаций Promo-LEX, направленных на искоренение „искусственной миграции” избирателей, феномен, который, по мнению наблюдателей, повлиял на справедливость избирательного процесса в некоторых населенных пунктах во время местных выборов 2015 и 2019 годов. Более того, соответствующую меру продвигали и международные миссии по наблюдению за выборами. В то же время напомним, что в своем заключении по проекту нового Избирательного кодекса Венецианская комиссия также приветствовала эту меру как разумную меру предосторожности для честности местных выборов.⁸²

В данном контексте Ассоциация Promo-LEX выпустила Декларацию,⁸³ в которой подчеркнула, что решение проблемы „искусственной миграции” не должно неоправданно затрагивать право голоса избирателей. Впоследствии ЦИК детализировал в п.21 Положения о составлении, администрировании, распространении и обновлении списков избирателей ситуации „приемлемости:

- если у избирателя есть регистрация и по месту жительства, и по месту временного пребывания, но её срок составляет менее 3-х месяцев, избиратель вносится в списки избирателей Избирательного участка по месту жительства;
- если у избирателя была регистрация по месту жительства или временного пребывания, срок которой составлял более 3-х месяцев до даты первого тура голосования, и он изменил свое место жительства или временного пребывания в границах той же административно-территориальной единицы первого уровня, менее чем за 3 месяца до даты первого тура голосования, он вносится в списки избирателей ИУ по месту жительства или временного пребывания.

Кроме того напомним, что законодательный орган также внес изменения в часть (5) ст.78 Избирательного кодекса, разрешив обладающим избирательным правом студентам и учащимся, обучающимся в учебных заведениях, расположенных в населенном пункте, где у них имеется регистрация по месту жительства или временного пребывания, срок которой составляет менее 3-х месяцев до даты первого тура голосования, участвовать в выборах по дополнительным спискам.

⁸² [Декларация Ассоциации Promo-LEX](#) об особых ограничениях избирательного права на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года.

⁸³ Idem.

V. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ

5.1. Аспекты выдвижения кандидатов

В соответствии со ст.1 Избирательного кодекса, выдвижение кандидатов это процедура принятия политическими партиями, избирательными блоками решений по кандидатурам на выборные должности, осуществляемая на заседаниях компетентных органов политических партий и избирательных блоков в соответствии с их уставами или учредительными соглашениями.

В соответствии с частью (1) ст.63, срок выдвижения кандидатов начинается после образования окружных избирательных советов, но не ранее 60 дней до дня выборов. Таким образом, согласно Календарному плану ЦИК⁸⁴ выдвижение кандидатов на выборные должности 2-го уровня начнется 6 сентября 2023 года, а 1-го уровня 26 сентября 2023 года.

Вопреки вышеизложенному, по состоянию на 1 сентября 2023 года, в публичном пространстве были распространены и идентифицированы заявления политических партий о потенциальных кандидатах, выдвинутых на всеобщие местные выборы.

Таким образом, начиная с октября 2022 года и до даты презентации доклада, только по Мэрии муниципия Кишинев, как минимум 13 политических партий публично заявили о своих представителях, которые будут выдвинуты на должность примара и будут зарегистрированы в избирательной гонке, а именно: ППСН⁸⁵, ПРОМ⁸⁶, ПСЕД⁸⁷, ПДС⁸⁸, ЛГК⁸⁹, КЕБ⁹⁰, ПППДП⁹¹, ЛП⁹², ЕСДП⁹³, ПСРМ⁹⁴, ГК⁹⁵ ДУМ⁹⁶ и ПКРМ⁹⁷. Одновременно два других партийных лидера публично заявили о своем намерении баллотироваться на должность примара муниципия Кишинев – Ион Чебан (НАД)⁹⁸ и Василе Костюк (ППДД)⁹⁹.

В случае с должностью примара муниципия Бельцы о своем намерении баллотироваться заявили Николай Григоришин (ПП)¹⁰⁰ и Аурелиу Филипп (ПРОМ).¹⁰¹ А по некоторым АТЕ 1-го уровня как минимум следующие партии - ПДС, ПСЕД, ПРОМ, РНП, ГК и ЕСДП публично сообщили, кто является кандидатом на должность примара.

Как следствие констатируем, что процедура выдвижения кандидатов в формате, предусмотренном Избирательным кодексом, сведена к простой формальности - официальному утверждению решений на заседаниях компетентных органов политических

⁸⁴ В соответствии с п.9 и 24 [Календарного плана](#) мероприятий по подготовке и проведению всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023 года.

⁸⁵ Бывший и.о. примара столицы Руслан Кодрану ([ППСН](#)) будет баллотироваться в 2023 году на пост главы мэрии муниципия Кишинев, от 22 октября 2022.

⁸⁶ В ходе заседания Национального политического совета [ПРОМ](#) от 12 ноября 2022 принято решение: г-н Анатол Усатый утвержден в качестве кандидата ПРОМ на пост Генерального примара муниципия Кишинев.

⁸⁷ Постоянное бюро партии [ПСЕД](#) утвердило кандидатов на должность примаров ряда населенных пунктов страны на всеобщих местных выборах 2023 года, опубликовано 17 марта 2023 года.

⁸⁸ Кандидатом [ПДС](#) на должность примара Кишинева был выдвинут Лилиан Карп, от 12 июня 2023 года.

⁸⁹ [Лига городов и коммун](#) выдвинула кандидата на пост генерального примара муниципия Кишинев, от 19 июня 2023 года.

⁹⁰ Ион Булгак, кандидат [КЕБ](#) на должность примара Кишинева, от 25 июня 2023 года.

⁹¹ Представление кандидата [Платформы ДП](#) на выборах примара муниципия Кишинев, от 3 июля 2023 года.

⁹² Ион Пуриче - кандидат [Либеральной партии](#) на пост Генерального примара мун. Кишинев, от 24 июля 2023 года.

⁹³ Вице-председатель [ЕСДП](#), Вадим Брынзанюк, будет кандидатом формирования на выборах в Кишиневе. Решение принято Кишиневской муниципальной организацией ЕСДП, 27 июля 2023 года.

⁹⁴ Решение [ПСРМ](#) о кандидате на пост столичного градоначальника, от 2 августа 2023 года.

⁹⁵ Михаил Полянский – кандидат [Гражданского конгресса](#) на пост генерального примара Кишинева, от 9 августа 2023 года.

⁹⁶ Брифинг для прессы, проведенный представителем Движения "[Уважаю Молдову](#)" на тему „Выдвижение кандидата на должность столичного градоначальника“.

⁹⁷ [Пленум ЦК](#) ПКРМ предложил Диану Караман в качестве кандидата на пост генерального примара города Кишинева.

⁹⁸ [Ион Чебан](#) будет баллотироваться на второй срок в Мэрию Кишинева, от 25 августа 2022.

⁹⁹ Лидер [ППДД](#), Василе Костюк, будет баллотироваться на осенних выборах на пост столичного градоначальника.

¹⁰⁰ Совместная [Конференция](#) Григоришин-Глигор, от 3 февраля 2023 года.

¹⁰¹ Единогласным [решением](#) членов Политического совета ТО Бельцы кандидатом от ПРОМ на должность Примара муниципия Бельцы на всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 года, был выдвинут г-н Аурелиу ФИЛИПП – Председатель ТО Бельцы партии ПРОМ.

партий/избирательных блоков, в ситуации, когда де-факто решение было принято и доведено до граждан гораздо раньше.

Более того, с момента доведения кандидатов до всеобщего сведения и до официального утверждения решений в рамках заседаний компетентных органов, выдвинувшие их политические партии/избирательные блоки могут проводить их политическое продвижение, в том числе видений развития населенных пунктов (*де-факто* – предвыборных платформ).

По мнению Promo-LEX, де-факто выдвижение кандидатов раньше установленного законом срока, а также их политическое продвижение в предвыборных целях до начала избирательной кампании может повлиять на принцип равных возможностей для конкурентов на выборах (в случае кандидатов, которые не соблюдают соответствующие сроки, у них есть гораздо более длительный период для продвижения кандидатов и, соответственно, для убеждения избирателей), а также способствуют в определенной степени обходу правовых положений, касающихся финансирования избирательных кампаний (расходы на продвижение потенциальных кандидатов до начала кампании расцениваются как политические – это означает, что де-факто понесенные расходы на предвыборную кампанию могут быть намного выше, чем заявленные строго с начала избирательной кампании).

На основании вышеизложенного рекомендуем рассмотреть возможность того, чтобы в контексте публичного объявления потенциального кандидата до официального выдвижения согласно Избирательному кодексу, его номинальное политическое продвижение было запрещено.

5.2. Мероприятия по продвижению предвыборного характера

Согласно части (3) ст.70 Избирательного кодекса, независимо от вида выборов избирательная кампания начинается со дня регистрации конкурента на выборах, но не ранее чем за 30 дней до дня голосования и завершается в день аннулирования регистрации конкурента на выборах или в пятницу перед днем голосования. Согласно Календарному плану, утвержденному ЦИК,¹⁰² избирательная кампания для всех конкурентов на выборах должна начаться 6 октября 2023 года. Как следствие, начиная с 6 октября 2023 года, конкуренты на выборах будут вправе проводить предвыборную агитацию.

В соответствии со ст.1 Избирательного кодекса, предвыборной агитацией являются призывы, заявления, а также мероприятия по подготовке и распространению информации с целью склонить избирателей отдать свои голоса за того или иного конкурента на выборах.

Таким образом, отметим, что нынешнее определение „предвыборной агитации” шире и более интерпретируемо, чем определение в старом Избирательном кодексе, где прямо оговаривалось, что это подготовка и распространение информации, содержащей призыв к участию в голосовании с целью склонить избирателей отдать свои голоса за тех или иных конкурентов на выборах.

По наблюдениям НМ Promo-LEX до момента представления доклада, предвыборная агитационная деятельность потенциальных кандидатов была констатирована в отношении:

ПДС – Лилиан Карп (Кишинев), Игорь Болдеску (Крикова), Олег Попшой (Дурлешты), Татьяна Барда (Гратиешты), Стелян Манник (Кодру). После 12 июня 2023 года, когда состоялся съезд Кишиневской территориальной организации,¹⁰³ была констатирована деятельность по продвижению, выдвинутых в его рамках потенциальных кандидатов. В данном контексте, как минимум в случае вышеуказанных представителей ПДС, наблюдались именные уличные палатки (на стенах палатки было указано имя кандидата ПДС), именные листовки, а в некоторых случаях газеты (с именем, фотографией кандидатов и основных аспектов, продвигаемых кандидатом в населенном пункте, в котором он будет баллотироваться).

¹⁰² Согласно п. 42 [Календарного плана](#) мероприятий по подготовке и проведению всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023 года.

¹⁰³ В ходе [Территориального съезда ПДС в Кишиневе](#) от 11 июня был представлен потенциальные кандидаты на должность примаров пригородов муниципия Кишинев.

Отметим, что Постановлением ЦИК №1126 от 14 июля, в результате обращения НАД, НМП и ЛДПМ, в том числе в отношении некоторых вышеперечисленных аспектов, Комиссия вынесла ПДС предупреждением и обратила внимание на необходимость соблюдения избирательного законодательства.

ПСРМ, в случае которой после публичного объявления 2 августа 2023 года потенциального кандидата на должность примара муниципия Кишинев – **Адриана Албу**, отмечались газеты партии, в которых продвигалась кандидатура потенциального кандидата (раздавались либо непосредственно гражданам на улице, либо распространялись через уличные палатки). Некоторые из упомянутых мероприятий проводились при непосредственном участии потенциального кандидата.

ЕСДП, в случае которой с 17 августа 2023 года была запущена кампания по опросу жителей столицы относительно проблем города с целью составления предвыборной программы. В рамках этой кампании была отмечена как минимум одна именная уличная палатка (с именем претендента и ссылкой на муниципий Кишинев), а также именные листовки с именем и фотографиями **Вадима Брынзанюка**, объявленного кандидатом на должность примара.

ППДП, в случае которой после 3 июля 2023 года в социальных сетях данного формирования, а также в социальных сетях заявленного на должность примара Кишинева кандидата Виктора Киронды публикуются посты с призывом поддержать **Виктора Киронду**.

В контексте вышеизложенного еще раз подтверждаем, что политическое продвижение кандидатов предвыборного характера до начала избирательной кампании влияет на равенство шансов конкурентов на выборах и способствует обходу правовых положений, касающихся финансирования избирательных кампаний.

5.3. Злоупотребление административными ресурсами

Согласно определению, включенному в статью 1 Избирательного кодекса *“административными ресурсами являются кадровые, финансовые и материальные ресурсы, которыми располагают в равной мере лица, исполняющие ответственные государственные должности, должностные лица и государственные служащие и которые проистекают из их контроля над персоналом, финансовыми ресурсами и ассигнованиями из национального публичного бюджета, из доступа к публичным услугам или из осуществляемого ими управления движимым и недвижимым имуществом, отнесенным к публичной сфере государства или административно-территориальных единиц”*. Это определение активно продвигалось Ассоциацией Promo-LEX,¹⁰⁴ которое гораздо более полное, чем определение в старом законодательстве о выборах, а также соответствует определению, предложенному еще в 2013 году Венецианской комиссией.¹⁰⁵

Согласно части (6) ст.70 Избирательного кодекса, кандидатам запрещается использовать в избирательный период административные ресурсы, в том числе путем запуска или участия в запуске инфраструктурных проектов или закупок, осуществленных за счет национального публичного бюджета, использования публичных оборудования, средств и имущества. Нарушение соответствующих положений в избирательный период, если это деяние не является преступлением, влечет наложение штрафа в размере от 90 до 300 условных единиц (4.500 – 15.000 леев) с лишением права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года.¹⁰⁶

Использование административного ресурса, повлекшее нанесение ущерба в крупных размерах, наказывается штрафом в размере от 6.000 до 8.000 условных единиц (300.000 – 400.000 леев) или лишением свободы на срок до 5 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, а в случае юридического лица – штрафом в размере от 13000 до 15000 условных единиц (650.000 –

¹⁰⁴ [Документ политик](#). Использование административных ресурсов в избирательных кампаниях в Республике Молдова: отсутствие четкого правового регулирования и структура феномена.

¹⁰⁵ [Report on the Misuse of Administrative Resources during electoral processes](#), Венецианская комиссия, 2013.

¹⁰⁶ Ст. 48¹, ч. (7) [Кодекса РМ о правонарушениях](#).

750.000 леев) с лишением права заниматься определенной деятельностью или с ликвидацией юридического лица.¹⁰⁷

Из опыта Promo-LEX по наблюдению за выборами, а также по мониторингу финансов политических партий было установлено, что злоупотребление административными ресурсами допускается заинтересованными субъектами не только в избирательных кампаниях, но и вне их, в том числе с целью политического продвижения вне избирательного периода. По этой причине было рекомендовано регламентировать запрет и наказание за использование административных ресурсов, как в избирательный период, так и вне избирательного периода в целях политического продвижения.¹⁰⁸

В этом же контексте отметим, что в *Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ)* от 29.06.1990¹⁰⁹ государства-члены обязались обеспечить четкое разграничение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством.

В период, предшествующий избирательному периоду, и во время избирательного периода¹¹⁰ Promo-LEX констатировал злоупотребление административными ресурсами в случае двух органов публичного управления II уровня путем расходования средств из государственного бюджета с целью получения политического капитала, а также присвоение политической партией заслуг за деятельность, осуществляемую на уровне ОМПУ, за счет государственных средств, а именно:

Случай Мэрии муниципия Кишинев. Аргументируя это соблюдением положений Постановления Парламента № 56 от 30.03.2017 об утверждении Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017-2023¹¹¹ годы, а также на основании Решения Муниципального совета № 4/1 от 17.05.2022 об утверждении Местного плана по борьбе с коррупцией на 2022-2025 годы, в период с мая по июль 2023 года Мэрия муниципия Кишинев разработала материалы по информированию граждан о результатах деятельности органа публичного управления за последние три года (практически с последних всеобщих местных выборов).

Исходя из приоритетов и индикаторов, упомянутых в Стратегии, Мэрия муниципия Кишинев в Местном плане по борьбе с коррупцией на 2022-2025¹¹² годы запланировала „улучшить коммуникацию с гражданами и прозрачность деятельности ОМПУ“, а также в качестве используемых для этой цели инструментов были предусмотрены официальная web-страница ОМПУ, то есть опубликование информации на web-странице и, лишь в некоторых случаях, на информационных стендах мэрии (для информации о социальной помощи). Как следствие констатируем, что печать и распространение других информационных материалов не была запланирована.

Наряду с этим отметим, что по Закону о рекламе¹¹³, ст.13, ч.(4), п. b), сообщения, представляющие общественный интерес, не могут содержать информацию об управленческих достижениях и/или целях, достигнутых субъектами публичного сектора.

Вопреки вышеизложенному, в период с мая по июль 2023 года (более чем через год после утверждения Местного плана по борьбе с коррупцией) Мэрия муниципия Кишинев разработала (внеплановые) информационные материалы для граждан о результатах деятельности органа публичной власти за последние три года. В данной информационной кампании использовался лозунг: „Мэрия муниципия Кишинев – Мы выполняем обещания!”. В связи с этим лозунгом надо все же понимать, что ОМПУ действует на основании планов деятельности, на основании

¹⁰⁷ Ст. 181², ч. 2 [Уголовного кодекса](#) Республики Молдова.

¹⁰⁸ [Доклад](#): Финансирование политических партий в Республике Молдова: Ретроспектива 2021 года, стр. 39-40.

¹⁰⁹ [Документ](#) Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) от 29.06.1990, п. 5.4.

¹¹⁰ Рассматриваются соответствующие ситуации, в том числе период после назначения даты выборов.

¹¹¹ [Постановление](#) Парламента № 56 от 30 марта 2017 года об утверждении Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017–2023 годы, приложение № 1.

¹¹² [Решение](#) Кишиневского муниципального совета № 4/1 от 17.05.2022 об утверждении Местного плана по борьбе с коррупцией на 2022-2025 годы.

¹¹³ [Закон](#) № 62 от 17 марта 2022 года о рекламе.

имеющихся финансовых ресурсов, а ни в коем случае на основании обещаний, которые, как правило, дают конкуренты в избирательные кампании.

Информация о деятельности ОМПУ Кишинев распространялась с использованием как минимум следующих источников: Информационный бюллетень (совокупный тираж двух номеров – 90.000 экземпляров),¹¹⁴ листовки и проспекты (без точного количества тиража), на оборотной стороне счетов, распечатанных М.П. "Инфоком", уличные вывески на остановках общественного транспорта, а также аудиозаписи в общественном транспорте М.П. "Управление электрического транспорта".

В результате анализа НМ Promo-LEX государственных закупок, проведенных Мэрией муниципия Кишинев, для определения затрат, понесенных на указанную информационную кампанию, были выявлены только расходы Мэрии муниципия Кишинев на услуги по печати Информационного бюллетеня и информационных материалов – 741 тысяча леев.¹¹⁵ При этом отметим, что договора на услуги распространения уличных вывесок (на остановках общественного транспорта) в публичном пространстве не выявлено.

В контексте вышеизложенного, по мнению Promo-LEX, описанная ситуация представляет собой использование административных ресурсов с целью накопления политического капитала. Дополнительно отметим, случайно или нет, при печати значительной части информационных материалов (бюллетеней, листовок) использовался зеленый цвет – аналогичный тому, который использует политическая партия НАД, председателем которой является действующий примар муниципия Кишинев, Ион Чебан.

9 августа 2023 года, в результате рассмотрения обращения, поданного ЛДПМ, и квалификации информационных материалов, распространяемых Мэрией муниципия Кишинев, как рекламных материалов, содержащих элементы предвыборной агитации, которые были произведены, распространялись и транслировались с прямым и косвенным использованием административных ресурсов, ЦИК запретил органу публичного управления распространять упомянутые материалы.¹¹⁶

Случай Мэрии муниципия Бельцы. Как и в случае с Мэрией муниципия Кишинев, на основании тех же документов Мэрия муниципия Бельцы утвердила Местный план по борьбе с коррупцией на 2023-2027 годы, в котором было предусмотрено *„повышение уровня прозрачности деятельности органов местного публичного управления и доступа к информации, представляющей общественный интерес, посредством онлайн- и офлайн-среды“*.¹¹⁷ С этой целью было запланировано три мероприятия, включая издание информационного бюллетеня.

В результате в мае и августе 2023¹¹⁸ года были опубликованы выпуски № 1 и 2 бюллетеня. Однако, вопреки запланированному, оказалось, что выпуск № 1 и частично выпуск № 2 были использованы для сообщения о результатах деятельности действующего мэра и советников (2021 – 2023 гг.), что также противоречит положениям закона о рекламе (сообщения, представляющие общественный интерес, не могут содержать информацию об управленческих достижениях и/или целях, достигнутых субъектами публичного сектора). Совокупный тираж двух изданий (румынской и русской версий) составил 176 000 экземпляров, общие расходы составили 228,8 тысяч леев (включая НДС).¹¹⁹

24 августа 2023 года в результате рассмотрения поданного ДПСН обращения и квалификации информационных материалов, распространяемых Мэрией муниципия Бельцы, как злоупотребление административными ресурсами, ЦИК запретил органу публичной власти распространять указанные материалы.¹²⁰

¹¹⁴ Информационные бюллетени – варианты [RO](#) и [RU](#).

¹¹⁵ Закупка Мэрией муниципия Кишинев услуг по печатанию [Информационного бюллетеня](#) и [информационных материалов](#).

¹¹⁶ [Постановление](#) ЦИК № 1162 от 9 августа 2023 года по обращению № СЕС-7/5708 от 24 июля 2023 года.

¹¹⁷ [Решение](#) Муниципального совета Бельцы № 2/33 от 28.03.2023 об утверждении Местного плана по борьбе с коррупцией на 2023-2027 г.г., стр. 17.

¹¹⁸ Информационный [бюллетень](#) „Прозрачная мэрия“.

¹¹⁹ [Договор](#) Мэрии мун. Бельцы с „Edit Tipar Grup“ ООО об оказании услуг по печати информационного бюллетеня.

¹²⁰ [Постановление](#) ЦИК № 1193 от 24 августа 2023 года по обращению ДПСН № ЦИК-7/6005 от 11 августа 2023 года.

Случай ПСРМ. Другая ситуация, расцененная Promo-LEX как использование административных ресурсов, касается ПСРМ, в случае которой было отмечено распространение газет, продвигающих кандидата в примары муниципия Кишинев Адриана Албу. В содержании газеты ПСРМ взяла на себя заслуги за многочисленные работы, реализованные на уровне Кишиневского муниципального совета за государственные деньги (ремонт дорог, парков/скверов, детских садов и школ, программы медицинской помощи и т.д.). В описанной ситуации, по мнению Promo-LEX, исчезает разграничение между публичной властью и политической партией, что не позволяет гражданам быть должным образом информированными о деятельности, осуществляемой ОМПУ, и, соответственно, о деятельности политической партии.

VI. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

6.1. Методологические ориентиры

Методология мониторинга финансирования инициативных групп/избирательной кампании на всеобщих местных выборах предполагает наблюдение за деятельностью инициативных групп/конкурентов на выборах с точки зрения финансовых ресурсов, собранных и использованных для агитации, как в избирательный период, так и в предвыборный период. В то же время проводится оценка соответствия деятельности по отчетности, учету и надзору за субъектами избирательной деятельности действующим правовым нормам.

Традиционно Promo-LEX оценит расходы инициативных групп в период сбора подписей и конкурентов на выборах, понесенные в избирательной кампании на проведение предвыборной агитации. Затем мы сравним их с расходами, заявленными в ЦИК в отчетах о финансировании избирательной кампании, что позволит оценить уровень прозрачности и правильности финансирования избирательной кампании.

Для оценки расходов, понесенных в ходе избирательной кампании, применяются минимальные рыночные цены, установленные на услуги, товары и работы, используемые конкурентами на выборах в целях предвыборного продвижения. Эти цены будут применяться единообразно ко всем конкурентам на выборах. В связи с этим мы допускаем, что могут быть некоторые расхождения между оценочными расходами, подсчитанными Promo-LEX, и фактическими расходами конкурентов на выборах (как в отчетности о финансовых расходах на избирательную кампанию, так и в расходах, происходящих из материальных пожертвований).

6.2. Нормативно-правовая база в сфере финансирования инициативных групп/избирательной кампании

Финансирование инициативных групп (ИГ) и избирательных кампаний регулируется Избирательным кодексом,¹²¹ Кодексом о правонарушениях,¹²² Уголовным кодексом,¹²³ Законом о политических партиях,¹²⁴ Законом о рекламе¹²⁵ и Положением ЦИК о финансировании инициативных групп и избирательных кампаний.¹²⁶ ЦИК является органом, наделенным полномочиями принимать, проверять и контролировать финансовые отчеты о финансировании избирательной кампании.

Источники финансирования и банковские счета. Для финансирования инициативных групп и избирательных кампаний, выборные соискатели могут использовать финансовые ресурсы, происходящие из трех источников:

- ✓ собственные финансовые средства, накопленные на счетах политической партии на начало избирательного периода (взносы, пожертвования, ассигнования, другие доходы, предусмотренные законом);
- ✓ пожертвования;
- ✓ беспроцентные кредиты от государства.

Выборные соискатели могут собирать пожертвования от юридических лиц (по перечислению, в пределах 12 средних зарплат по экономике) и от физических лиц, граждан Республики Молдова (наличными - в пределах одной средней зарплаты по экономике и/или по перечислению – в пределах 6 средних заработных плат по экономике). В 2023 году средняя зарплата по

¹²¹ Избирательный [кодекс](#) Республики Молдова.

¹²² [Кодекс](#) Республики Молдова о правонарушениях.

¹²³ Уголовный [кодекс](#) Республики Молдова.

¹²⁴ [Закон](#) № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях.

¹²⁵ [Закон](#) № 62 от 17 марта 2022 года о рекламе.

¹²⁶ [Постановление](#) ЦИК № 1185 от 18 августа 2023 года об утверждении Положения о финансировании инициативных групп и избирательных кампаний.

экономике составляет 11 700¹²⁷ леев. Таким образом, физические лица смогут пожертвовать максимум 70.200 леев, а юридические лица – 140.400 леев.

В отношении физических лиц на пожертвования установлены некоторые ограничения, а именно, они:

- ✓ не должны превышать 30% зарегистрированного годового дохода жертвователя;
- ✓ не должны превышать 10% годового дохода жертвователя, если он имеет статус лица, занимающего ответственные государственные должности, государственного служащего, в том числе с особым статусом, или сотрудника государственных организаций, но не более 6 среднемесячных заработных плат по экономике;
- ✓ не должны превышать одну среднюю заработную плату по экономике, если жертвователь получает только стипендии или другие социальные выплаты.

Напомним, что в соответствии с новыми законодательными положениями, условия внесения пожертвований гражданами, имеющими доходы, полученные на территории Республики Молдова, и лицами, имеющими доходы, полученные за рубежом, были стандартизированы.

Если предвыборная агитационная деятельность сопряжена с финансовыми расходами, конкурент на выборах обязан открыть банковский счет с пометкой „Избирательный фонд” и зарегистрировать в ЦИК/ОИС лицо, ответственное за финансы – казначея.

Соблюдение требований об обеспечении обнародования условий предоставления рекламных площадей. В соответствии с частью (10) ст.54 Избирательного кодекса, в 5-тидневный срок со дня начала избирательного периода (до 11 августа 2023 года) рекламные дистрибьюторы, владеющие на правах собственности или управления стационарными или перемещаемыми рекламными устройствами, обязаны обнародовать условия, на которых они предлагают рекламные площади и другие сопутствующие услуги конкурентам на выборах или инициативным группам. По информации, размещенной ЦИК на своей web-странице, эти требования были выполнены 5 юридическими лицами, оказывающими услуги в данной области.¹²⁸

Также, согласно части (9) ст.54 Избирательного кодекса, в 7-мидневный срок со дня начала избирательной кампании (до 13 августа, включительно) поставщики медиауслуг, подавшие заявления об освещении хода выборов, обязаны обнародовать условия, на которых они предлагают рекламную площадь (включая цену за минуту) и другие сопутствующие услуги конкурентам на выборах или инициативным группам. Исходя из информации, размещенной ЦИК на своей web-странице, эти требования были выполнены 13 радиостанциями, 15 ТВ каналами и одним информационным порталом.¹²⁹

Запрет на финансирование. Запрещается финансирование избирательных кампаний гражданами Республики Молдова, не достигшими возраста 18 лет; гражданами, в отношении которых установлена мера судебной охраны в виде опеки; иностранными юридическими лицами, в том числе с иностранным или смешанным капиталом; физическими лицами, не являющимися гражданами Республики Молдова; анонимными лицами или лицами, действующими от имени третьих лиц; юридическими лицами, которые за последние три года до начала избирательного периода заключили договоры о государственных закупках с государственными учреждениями или являются получателями государственной помощи; некоммерческими, профсоюзными организациями, объединениями или фондами Республики Молдова или из-за рубежа, благотворительными или религиозными организациями, а также другими государствами или международными организациями, в том числе международными политическими организациями.

Запрещается также финансирование органами публичной власти, финансируемыми из национального публичного бюджета, органами публичной власти/публичными учреждениями,

¹²⁷ [Постановление](#) Правительства № 936 от 28 декабря 2022 об утверждении размера среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозируемой на 2023 год.

¹²⁸ Информация об условиях предоставления рекламных площадей. [Рекламные дистрибьюторы](#), владеющие на правах собственности или управления рекламными устройствами.

¹²⁹ Информация об условиях предоставления рекламных площадей. [Поставщики медиауслуг](#).

находящимися на самофинансировании, государственными предприятиями и акционерными обществами, учредителями которых являются органы центрального и местного публичного управления, государственные или муниципальные предприятия, а также другими юридическими лицами, финансируемыми из национального публичного бюджета или имеющими государственный капитал.

Финансовая отчетность. Конкуренты на выборах обязаны предоставить в ЦИК/ОИС в электронном формате через модуль ИПС „Финансовый контроль” в течение трех дней с момента открытия счета „Избирательный фонд”, а затем еженедельно отчет о собранных денежных средствах и расходах, понесенных в ходе избирательной кампании. Итоговый отчет представляется в течение 3 дней после дня голосования (в среду).¹³⁰

По требованию ЦИК отчеты также предоставляются на бумажном носителе. Отчеты публикуются на официальном сайте ЦИК в течение 48 часов с момента подачи.

Виды наказания. За нарушение нормативных актов в избирательной сфере, ЦИК/ОИС может применить либо потребовать применения следующих основных и дополнительных наказаний:

- ✓ предупреждение;
- ✓ лишение бесплатного и/или платного эфирного времени на срок от 24 до 48 часов, применяемое только после применения наказания в виде предупреждения;
- ✓ лишение ассигнований из государственного бюджета;
- ✓ наказание за правонарушение, которое в соответствии с Кодексом о правонарушениях входит в компетенцию ЦИК;
- ✓ аннулирование регистрации субъектов избирательного процесса;
- ✓ требование об исключении политической партии по праву.

6.3. Бюджет ЦИК для всеобщих местных выборов

2 декабря 2022¹³¹ года ЦИК утвердил бюджет ведомства на 2023 год в размере 300,3 млн. леев, из которых 178,6 млн. леев предназначались для всеобщих местных выборов. Затем, 22 декабря 2022¹³² года, Парламент утвердил госбюджет на 2023 год, согласно которому бюджет, выделенный ЦИК, составил 280,5 млн. леев - то есть на 20 млн. леев меньше, чем было оценено и запланировано ЦИК.

После утверждения государственного бюджета на сайте ЦИК не было выявлено никакой другой информации, касающейся изменения бюджета, утвержденного ЦИК 2 декабря, или относительно его исполнения в течение 2023 года. Поэтому в открытых источниках не удалось выявить расходы, запланированные ЦИК для всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023 года. В том числе, неясно, будут ли эти 20 млн. леев, которые были сокращены законодательным органом от общей суммы, запланированной ЦИК, за счет расходов на выборы или за счет других расходов избирательного органа?

В контексте вышеизложенного рекомендуем ЦИК обеспечить публикацию на web-странице информации об утвержденном бюджете учреждения, включая расходы, запланированные на выборы, а также уровень его исполнения.

¹³⁰ Ст. 58, ч. (3) [Избирательного кодекса](#).

¹³¹ [Постановление](#) ЦИК № 799 от 2 декабря 2023 года об утверждении бюджета Центральной избирательной комиссии на 2023 год.

¹³² [Закон](#) № 359 от 22 декабря 2022 о государственном бюджете на 2023 год.

VII. ЯЗЫК ВРАЖДЫ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ

7.1. Законодательная база, регулирующая язык вражды

В 2022 году Кодекс о правонарушениях был дополнен принятием Закона № 73 о внесении изменений в некоторые нормативные акты,¹³³ который вступил в силу 20 апреля 2022 года. Таким образом, часть (3) ст.52 Кодекса о правонарушениях, с внесенными изменениями, вступившими в силу 6 апреля 2023 года, запрещает использование конкурентом на выборах языка вражды и/или подстрекательство к дискриминации в избирательный период и/или в материалах предвыборной агитации.

В апреле 2023 года Центральная избирательная комиссия вынесла на общественное обсуждение проект положения о порядке предоставления, распространения и трансляции политической, предвыборной рекламы и сообщений, представляющих общественный интерес. 4 августа 2023 года данное положение¹³⁴ было утверждено Комиссией и вступило в силу 11 августа 2023 года. Положение запрещает использование изображений, содержащих разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, призывы к дискриминации или публичному насилию, изображения, которые пропагандируют, разжигают, популяризируют или оправдывают расовую ненависть, ксенофобию, антисемитизм или другие формы нетерпимости, а также сообщения, содержащие дискриминацию любого рода в политической или предвыборной рекламе.

26 мая 2023 года Совет по телевидению и радио утвердил методологию мониторинга случаев призыва к ненависти в аудиовизуальных¹³⁵ СМИ. Это позволит СТР отслеживать проявления данного вида высказываний как в избирательный период, так и вне данного периода.

7.2. Тенденции феномена языка вражды

Согласно Рекомендации (2022)¹³⁶ Комитета министров Совета Европы, под языком ненависти понимают „все виды высказываний, которые подстрекают, поощряют, распространяют или оправдывают насилие, ненависть или дискриминацию в отношении одного человека или группы лиц, либо опорочивают их по причине их реальных или приписываемых им личных характеристик или статуса, таких как „раса“, цвет кожи, язык, религия, национальность, национальное или этническое происхождение, возраст, ограниченные возможности, пол, гендерная идентичность и сексуальная ориентация”.

В Республике Молдова тенденции использования этого вида речи остаются тревожными. По данным мониторинга, проведенного Ассоциацией Promo-LEX, в период 2018-2022 годов феномен языка вражды постоянно присутствовал в публичном пространстве, в средствах массовой информации и особенно в online-среде. Политический и электоральный контекст благоприятствовал его динамике, а тенденции использования языка вражды подтверждают это. В условиях досрочных парламентских выборов 2021¹³⁷ года в среднем выявлялось 3,9 случаев в день разжигания ненависти и призывов к дискриминации, что несколько меньше по сравнению с президентскими выборами 2020¹³⁸ года, на которых в среднем было выявлено 4,9 новых случаев в день, что в 2,3 раза больше, чем в 2019¹³⁹ году (190 случаев - парламентские выборы от 24 февраля 2019 года и всеобщие местные выборы от 20 октября 2019 года).

¹³³ [Закон № 73](#) от 31.03.2022 о внесении изменений в некоторые нормативные акты.

¹³⁴ ЦИК, [Положение](#) о порядке предоставления, распространения и трансляции политической, предвыборной рекламы и сообщений, представляющих общественный интерес, 2023.

¹³⁵ Совет по телевидению и радио, [Методология мониторинга](#) случаев призыва к ненависти в аудиовизуальных СМИ.

¹³⁶ Комитет министров Совета Европы, [Рекомендация \(2022\)16](#) о языке вражды.

¹³⁷ Ассоциация Promo-LEX, [Доклад по мониторингу](#) „Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и media-пространстве в Республике Молдова в рамках избирательной кампании по досрочным парламентским выборам от 11 июля 2021 (период мониторинга: 11.05.2021-25.07.2021).

¹³⁸ Ассоциация Promo-LEX, [Доклад по мониторингу](#) „Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и media-пространстве в Республике Молдова в рамках избирательной кампании по президентским выборам от 1/15 ноября 2020 (период мониторинга: 01.09.2020 – 30.11.2020)”.

¹³⁹ Ассоциация Promo-LEX, [Доклад по мониторингу 2019/1](#) и [2019/2](#) „Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и media-пространстве в Республике Молдова” (период мониторинга: 01.08.2019 –

7.3. Методологические ориентиры мониторинга языка вражды

В контексте тенденций использования языка вражды в предвыборный период, а также новых положений, касающихся предвыборной агитации, мониторинг феномена языка вражды на всеобщих местных выборах необходим для анализа и оценки степени использования языка вражды и подстрекательства к дискриминации и его наказания.

Мониторинг будет проводиться в период с 05.09.2023 по 05.12.2023 на основе методологии, разработанной Ассоциацией Promo-LEX, которая включает в себя как качественный, так и количественный анализ случаев языка вражды и призывов к дискриминации, выявленных в публичном пространстве, средствах массовой информации и online-среде, а также реакцию властей на случаи языка вражды и действия, предпринимаемые для его предотвращения и борьбы с ним.

Методология содержит анкету по мониторингу, которая позволяет собирать категории данных, необходимые для измерения и анализа феномена языка вражды, такие как: авторы, затронутые группы, критерии, которые легли в основу языка ненависти, его масштаб и т. д.

Целевая группа мониторинга: Выборные соискатели и активные лица, которые могут влиять на мнение избирателей, включая, помимо прочего, политиков, государственных служащих из состава ОМПУ и ОЦПУ, представителей религиозных культов, местные и национальных СМИ и интернет-СМИ.

Выборные соискатели будут внесены в список источников, подлежащих мониторингу, в соответствии с данными, опубликованными Центральной избирательной комиссией, и данными об их известности. Политические и религиозные деятели будут отбираться на основе социологических исследований и опросов общественного доверия, а также на основе их присутствия в СМИ. Media-источники будут отбираться, исходя из показателей посещаемости и исследований измерения интернет трафика, а также проведенных социологическими компаниями опросов.

Теоретический и практический подход: Для анализа и интерпретации данных будет по-прежнему использоваться расширенный подход к концепции „язык вражды”, включающий в себя юридические определения из национального и международного законодательства, а также смежные концепции, такие как сексистские, гомофобные, расистские высказывания, подстрекательство к насилию, угрозы, поддержка идеологий, основанных на превосходстве группы, диффамация и публичные оскорбления, основанные на обесценении или оскорблении группы, а также публичная пропаганда нетерпимости. Для анализа и интерпретации случаев подстрекательства к дискриминации будет использоваться юридическое определение национального законодательства.

Данные мониторинга будут проанализированы и представлены общественности, органам публичного управления и выборным соискателям для повышения осведомленности и предупреждения использования языка вражды, а также наказания данного вида высказываний в соответствии с новыми нормами. После интерпретации данных будут сформулированы выводы и рекомендации для заинтересованных сторон (органы власти, выборные соискатели и средства массовой информации) с целью совершенствования механизма по предотвращению и наказанию за язык вражды и подстрекательство к дискриминации, поведения в ходе избирательных кампаний и освещения языка ненависти в средствах массовой информации.

VIII. КАМПАНИЯ PROMO-LEX ПО ЭЛЕКТОРАЛЬНОМУ ИНФОРМИРОВАНИЮ, ОБРАЗОВАНИЮ И АПОЛИТИЧНОЙ МОБИЛИЗАЦИИ

В контексте всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023 года, Ассоциация Promo-LEX проведет кампанию по электоральному образованию, информированию и аполитичной мобилизации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом.

Главная цель кампании - способствовать повышению уровня участия граждан Республики Молдова во всеобщих местных выборах 2023 года и продвижение информированного и осознанного голосования. Целевой группой кампании являются граждане Республики Молдова, обладающие избирательным правом, в частности, молодежь.

Кампания пройдет в период с сентября по ноябрь 2023 года и включает в себя следующие мероприятия:

Предвыборные дебаты: Чтобы облегчить дискуссионную платформу между конкурентами на выборах и избирателями, Promo-LEX организует 10-15 телевизионных и публичных предвыборных дебатов с участием кандидатов на должность примара муниципия Кишинев, а также других населенных пунктов. В этой связи Promo-LEX будет сотрудничать с телеканалом PRO TV Chisinau, Агентством печати Info-Prim Neo, Независимым интернет-изданием NewsMaker, Общественным объединением „Центр журналистских исследований”, Общественным объединением „Primăria Mea” и Порталом Privesc.eu.

Видеоролики: Для продвижения осознанного голосования и аполитичной мобилизации избирателей будут изготовлены два видеоролика, которые будут продвигаться на телевидении и в социальных сетях.

Гранты для неправительственных и media-организаций: Ассоциация Promo-LEX предоставила 3 гранта на проекты по продвижению участия граждан Республики Молдова во всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023¹⁴⁰ года. Бенефициарами грантов являются: ООО „Interact Media” (портал AGORA), ОА „Sud-Est Media” (портал Moldova.org) и ОА Ассоциация за демократию через участие „ADEPT”, с общим бюджетом в 59.433.00 долларов США.

¹⁴⁰ [Победители Конкурса](#) грантов „Всеобщие местные выборы 2023” начать реализацию проектов по продвижению участия в голосовании.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Конституционному суду

1. Вынесение Конституционным судом Постановления по Обращению 197а/2023 до 6 сентября 2023 года, когда начнется период выдвижения кандидатов на выборные должности по избирательным округам II уровня (районные советы, муниципальные советы, на должности мэра в муниципиях Кишинев и Бельцы) для участия во всеобщих местных выборах от 5 ноября 2023 г.

Парламенту Республики Молдова

2. Изменение определения „избирательный период” из ст. 1 Избирательного кодекса, заменив текст „между днем принятия акта” текстом „между днем вступления в силу акта”.
3. Рассмотрение возможности внесения изменений в избирательное законодательство с учетом рекомендации Заключения Венецианской комиссии, чтобы все партии, блоки и независимые кандидаты, которые не представлены в избираемом органе или вышестоящем органе, подтверждали минимальную поддержку на тех же или на аналогичных условиях.
4. Рассмотрение возможности, чтобы в контексте публичного объявления потенциального кандидата до официального выдвижения, запретить его номинальное политическое продвижение.

Центральной избирательной комиссии:

5. Опубликование на web-странице информации об утвержденном бюджете учреждения, включая точные расходы, запланированные для выборов, а также уровень его исполнения.
6. Опубликование всех обращений, поданных в Центральную избирательную комиссию в контексте подготовки и проведения всеобщих местных выборов от 5 ноября 2023 года, как в разделе „Входящие документы”, так и в разделе, отведенном Всеобщим местным выборам от 5 ноября 2023 года.
7. В качестве альтернативы рекомендации, адресованной Парламенту о пересмотре определения „избирательный период”, рекомендуем ЦИК соблюдать законодательство и утвердить акт о назначении даты выборов, исходя из действующего определения „избирательный период”.

Агентству государственных услуг

8. Опубликование на web-странице ведомства в отдельном разделе данных Государственного регистра населения о численности жителей административно-территориальной единицы (I и II уровней), которые передаются в Центральную избирательную комиссию для определения количества мандатов советника.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ч. – часть

ОМПУ – орган местного публичного управления

ст. – статья

УИБ – участковое избирательное бюро

БОМ – Барометр общественного мнения

ИОП – Институт общественных политик

ГК - Политическая партия „Партия коллективного действия – Гражданский конгресс”

ЦИК – Центральная избирательная комиссия

ОИС – Окружной избирательный совет 2-го уровня

ЦНОИС – Центр непрерывного образования в избирательной сфере

НЧКОЗ – Национальная чрезвычайная комиссия общественного здоровья

КЕБ - Политическая партия Коалиция за единство и благосостояние

п. – пункт

ЛГК – Политическая партия Лига городов и коммун

НАД – Политическая партия Национальное альтернативное движение

НМ – Наблюдательная миссия

ДУМ – Политическая партия Движение Уважаю Молдову

ДПСН - Движение профессионалов „Сперанца-Надежда”

мун. – муниципий

№ – номер

г. – город

ОБСЕ/БДИПЧ – Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

ДН – долгосрочный наблюдатель

КН – краткосрочный наблюдатель

ПСЕД - Политическая партия „Партия строим Европу дома”

ПДС – Политическая партия „Партия действие и солидарность”

ПКРМ – Партия коммунистов Республики Молдова

ПРОМ – Политическая партия „Партия развития и объединения Молдовы”

ЕСДП – Европейская социал-демократическая партия

ЛП – Либеральная партия

ЛДПМ – Либерально-демократическая партия Молдовы

ПТ – Политическая партия „Партия трудящихся”

ПП – политическая партия

ППДД – Политическая партия „Демократия дома”

ПППДП - Политическая партия „Платформа достоинство и правда”

ППСН – Политическая партия „Сила народа”

ППШ – Политическая партия „Шор” (объявленная неконституционной)

ПВ – Политическая партия „Партия Возрождение”

ПП – Политическая партия „Партия перемен”

ПСРМ - Партия социалистов Республики Молдова

РСИС – Реестр служащих избирательной сферы

с. – село

ИУ – избирательный участок

АТЕ – административно-территориальная единица

ЕС – Европейский Союз

USAID – Агентство США по международному развитию

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1. Количество населенных пунктов, затронутых изменением численности советников

	Кол-во населенных пунктов
муниципий Кишинев	7
муниципий Бельцы	0
район Новые Анены	7
район Бессарабская	2
район Бричаны	6
район Кагул	8
район Кантемир	8
район Калараш	9
район Каушаны	10
район Чимишлия	4
район Криуляны	12
район Дондюшаны	8
район Дрокия	9
район Дубоссары	4
район Единцы	8
район Фалешты	9
район Флорешты	10
район Глодяны	10
район Хынчешты	17
район Яловены	9
район Леова	5
район Ниспорены	2
район Окница	6
район Оргеев	9
район Резина	4
район Рышканы	10
район Синджерей	10
район Сороки	6
район Страшены	5
район Шолданешты	5
район Штефан Водэ	4
район Тараклия	0
район Теленешты	3
район Унгены	6
АТОГ	1
ИТОГО	233

Приложение № 2. Нормативные акты ЦИК, рассмотренные в ходе общественных обсуждений

№ п/п	Нормативный акт	Дата опубликования на странице ЦИК	Дата подачи Мнения Promo-LEX	Событие
1.	Проект постановления „Об утверждении Положения о составлении, администрировании, распространении и обновлении списков избирателей”	15 марта 2023 г.	№ 47 от 27 марта 2023 г.	30 марта 2023 г.
2.	Проект постановления „Об утверждении Положения о Государственном реестре избирателей”	15 марта 2023 г.	№. 47 от 27 марта 2023 г.	
3.	Проект постановления „Об утверждении Положения о процедуре признания и распределения мандатов примаров и советников”	21 марта 2023 г.	№ 56 от 4 апреля 2023 г.	4 апреля 2023 г.
4.	Проект постановления „Об утверждении Положения о деятельности окружного избирательного совета в избирательный период”	4 апреля 2023 г.	№ 107 от 18 апреля 2023 г.	19 апреля 2023 г.
5.	Проект постановления „Об утверждении Положения об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на местных выборах”	6 апреля 2023 г.	№ 109 от 20 апреля 2023 г.	3 мая 2023 г.
6.	Проект постановления „Об утверждении Положения о порядке предоставления, распространения и трансляции политической, предвыборной рекламы и сообщений, представляющих общественный интерес”	6 апреля 2023 г.	№ 110 от 25 апреля 2023 г.	27 апреля 2023 г.
7.	Проект постановления „Об утверждении Положения об освещении выборов средствами массовой информации Республики Молдова”	2 мая 2023 г.	№ 117 от 9 мая 2023 г.	12 мая 2023 г.
8.	Проект постановления „Об утверждении Положения об организации и проведении опросов общественного мнения и экзитполов в избирательный период”	5 мая 2023 г.	№ 117 от 9 мая 2023 г.	
9.	Проект постановления „Об утверждении Положения о статусе и деятельности доверенных лиц конкурента на выборах”	22 мая 2023 г.	№ 138 от 6 июня 2023 г.	7 июня 2023 г.
10.	Проект постановления „Об утверждении Положения о статусе и деятельности представителя конкурента на выборах”	22 мая 2023 г.	№ 138 от 6 июня 2023 г.	
11.	Проект постановления „Об утверждении Инструкции о процедуре голосования с использованием переносной урны”	8 июня 2023 г.	№ 148 от 19 июня 2023 г.	21 июня 2023 г.
12.	Проект постановления „Об утверждении Положения об особенностях голосования в течение двух дней”	14 июня 2023 г.	№ 149 от 19 июня 2023 г.	