



# ДОКЛАД № 1

## Миссия по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года

Период мониторинга: 21 мая – 25 августа 2020 года

Опубликовано 26 августа 2020 г.

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



*Доклад разработан Миссией по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, проводимой Ассоциацией Promo-LEX при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках программы "Демократия, прозрачность и ответственность", а составляющая „Язык ненависти“ при поддержке Департамента юстиции и прав человека Фонда Сорос-Молдова в рамках проекта „Укрепление платформы по развитию активности и образования в области прав человека в Республике Молдова – III этап“.*

*Ответственность за мнения, выраженные в данном докладе, несет Ассоциация Promo-LEX и не обязательно отражают позицию финансирующих сторон. В случае разночтений между текстом на румынском языке и его переводом на другой язык положения, изложенные в тексте на румынском языке, обладают преимуществом.*

## Содержание

КРАТКИЙ ОБЗОР .....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	7
I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ .....	9
II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА .....	11
III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.....	21
IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ .	26
V. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	28
VI. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ.....	29
VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ.....	33
VIII. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ .....	37
IX. ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ИНФОРМИРОВАНИЕ.....	40
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	42
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	44

## КРАТКИЙ ОБЗОР

**Политический контекст.** Республика Молдова является парламентской республикой, однако Президент государства избирается всеобщим голосованием. Несмотря на то, что полномочия Президента Республики Молдова ограничены, электоральная конкуренция за эту должность обладает высоким потенциалом для мобилизации электората.

Предвыборный период был отмечен следующими социально-политическими тенденциями: политический трасеизм, особенно в рамках парламентских политических партий, остается признаком слабо институционализированной партийной системы; отсутствие стабильного формализованного парламентского большинства; влияние контекста пандемии на эффективность государственных политик; возвращение геополитических вопросов в повестку дня выборов.

**Нормативно-правовая база.** За последний год перед выборами в Кодекс о выборах было внесено всего три поправки, в основном технического характера. Promo-LEX считает, что из-за несовершенного процесса публичных консультаций был упущен шанс утвердить поправки до начала избирательного периода, установленного ЦИК, которые хотя бы частично отвечали бы представлениям Конституционного суда, сформулированным еще в 2016 году. Обращаем внимание на тот факт, что эти изменения были инициированы незадолго до начала процедур по организации выборов от 1 ноября 2020 года. Кроме того, Promo-LEX считает, что Парламенту не удалось надлежаще отреагировать на вызовы пандемии и выявить альтернативные механизмы голосования, которые могли бы обеспечить приемлемую явку (к примеру, двухдневное голосование, как минимум для избирателей, находящихся за рубежом).

Что касается установления даты выборов, НМ Promo-LEX считает, что установленная Парламентом дата – 1 ноября 2020 года – соответствует законодательным положениям Кодекса о выборах и не противоречит конституционным нормам об установлении даты выборов Президента Республики Молдова. В то же время, что касается даты начала избирательного периода, установленной ЦИК на 25 августа 2020 года, выражаем свое недоумение по поводу установления именно этого дня. Ведь, исходя из понятия избирательного периода, определенного Кодексом о выборах, он начался 26 мая 2020 года (в день обнародования даты выборов) и вопреки максимальному предельному периоду, установленному этой же нормой, он намного превысит установленный 90-дневный срок.

Из 45 рекомендаций по улучшению нормативно-правовой базы, касающейся выборов на должность Президента Республики Молдова, сформулированных Миссией Promo-LEX по наблюдению за президентскими выборами от 30 октября 2016 года, были полностью или частично внедрены только 15 из них. В то же время, путем утверждения проекта закона №263 от 19.01.2020 можно считать полностью или частично внедренными еще пять рекомендаций Ассоциации Promo-LEX. Отдельно подчеркнем значимость невыполненных рекомендаций, сформулированных также в Представлениях Конституционного суда.

В данном контексте, Promo-LEX обращает внимание ЦИК на тот факт, что в своем качестве учреждения, ответственного за организацию выборов и издание обязательных нормативных актов, избирательный орган мог бы в пределах своих полномочий исполнить представления Конституционного суда посредством собственных инструкций.

**Избирательные органы.** За период мониторинга Центральная избирательная комиссия провела в смешанном и online-режиме 13 заседаний, из которых 10 очередных и 3 внеочередных. ЦИК удалось обеспечить свою работоспособность в период пандемии COVID-19. По запросу Promo-LEX ЦИК аккредитовал первых 69 национальных наблюдателей на президентских выборах.

Что касается управления предварительной регистрацией со стороны ЦИК, НМ Promo-LEX заключает, что важность и ценность процедуры, как представляется, в значительной степени

зависит от следующих факторов: отсутствие уверенности в том, что все запросы о регистрации, поданные до завершения процедуры, будут приняты во внимание; количественная оценка регистраций, поданных также на предыдущих выборах; отсутствие четкого регулирования предварительных регистраций на бумажном носителе, в том числе коллективных.

**Государственный реестр избирателей.** Количество избирателей в ГРИ продолжает расти, но более медленными темпами, чем в предыдущие годы. Напомним, что с 1999 года в Республике Молдова наблюдается отрицательный естественный прирост населения. Количество избирателей по данным ГРИ на 1 августа 2020 года составило 3 286 304 граждан с правом голоса, что на 410 больше по сравнению с аналогичным периодом 2019 года.

Увеличение общего количества избирателей в основном связано с эволюцией числа избирателей без места жительства/нахождения, а также избирателей из приднестровского региона, в условиях того, что количество избирателей в других АТЕ Республики Молдова в целом сокращается.

**Потенциальные конкуренты на выборах.** В случае президентских выборов статусом конкурентов на выборах обладают кандидаты на должность Президента Республики Молдова, зарегистрированные ЦИК. Все кандидаты на должность Президента, будь то независимые кандидаты или поддерживаемые политическими формированиями, подают подписные листы, содержащие подписи не менее 15 000 и не более 25 000 избирателей.

По данным наблюдателей Promo-LEX было сообщено как минимум о четырех случаях, которые можно расценить как досрочное выдвижение кандидатов со стороны ПППДП, ПДС, ПНЕ и ПДУ. Также, в отношении как минимум пяти политических субъектов – ПРО Молдова, НП, ПДС, ПНЕ и ПДУ – было сообщено о политических кампаниях с потенциальным электоральным воздействием. А в случае действующего Президента Республики Молдова, Игоря Додона, и двух партий – ПСРМ и ППШ – наблюдались действия, которые можно расценить как взятие на себя заслуг за мероприятия, реализованные за публичные средства.

**Наблюдение за финансированием избирательной деятельности** охватит как период, предшествующий избирательной кампании, так и саму избирательную кампанию. В предшествующий избирательной кампании период (со 2 сентября по 1 октября) будут подвергнуты наблюдению расходы инициативных групп, сформированных для сбора подписей в поддержку кандидатов на президентских выборах, а в период избирательной кампании (со 2 по 30 октября, возможно, со 2 по 12 ноября) расходы конкурентов на выборах.

Среди проблемных нормативных аспектов с точки зрения финансирования избирательной кампании и инициативных групп, которые, по мнению НМ Promo-LEX не были урегулированы в контексте президентских выборов, обращаем внимание на: необходимость приведения нормативной базы ЦИК в соответствие с изменениями законодательства в избирательной сфере; включение инициативных групп в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях в качестве субъектов подлежащих санкционированию; необходимость гармонизации уровня санкций в Кодексе о правонарушениях с санкциями в Уголовном кодексе, в соответствии с руководящими принципами Венецианской комиссии и т.д.

**Язык ненависти.** Начиная с новых местных выборов и местного референдума в Кишиневе в ноябре 2017 года, Promo-LEX также проводит мониторинг языка ненависти, используемого электоральными конкурентами в ходе выборов.

Мониторинг продемонстрировал, что язык ненависти все чаще используется в публичном пространстве и в средствах массовой информации в Республике Молдова, а в контексте выборов он становится все более интенсивным. На данный момент нет соответствующей нормативно-правовой базы или механизмов для борьбы с этим явлением, а у властей нет ответа на разжигание ненависти в контексте выборов.

**Электоральное образование и информирование.** Ассоциация Promo-LEX в контексте президентских выборов от 1 ноября 2020 года также проведет кампанию по

информированию, электоральному образованию и аполитичной мобилизации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом. Она будет включать: 25 телевизионных и радио дебатов; создание и распространение одного видеоролика; проведение online-кампании по информированию и аполитичной мобилизации, а также предоставление грантов на проекты по продвижению участия в голосовании.

ЦНОИС и ЦИК провели как обучающие мероприятия (регистраторов и других представителей ОМПУ), так и определенные информационные мероприятия (online-конференции, периодические публикации, презентация учебных курсов и др.) по подготовке к президентским выборам и специфике выборов в условиях пандемии. Тем не менее, мы считаем, что некоторые важные вопросы для периода наблюдения, такие как продвижение предварительной регистрации, требуют более выразительного и системного подхода со стороны ЦИК.

## ВВЕДЕНИЕ

Доклад № 1 разработан в рамках деятельности по публичному запуску Наблюдательной миссии (НМ) Promo-LEX за выборами на должность Президента Республики Молдова, намеченных на 1 ноября 2020 года. Настоящий доклад включает в себя результаты мониторинга предвыборного периода с 21 мая 2020 года (установление и обнародование даты выборов) по 25 августа 2020 года (начало избирательного периода согласно Календарному плану ЦИК). Содержание настоящего документа может быть подвергнуто редакционной правке.

Основные выводы и тенденции в настоящем докладе касаются политического и правового контекста предстоящих президентских выборов, связывая опыт мониторинга предыдущих выборов и общественно-политические события с потенциальным избирательным влиянием в предвыборный период.

НМ Promo-LEX представит пять промежуточных докладов по наблюдению за президентскими выборами и один заключительный доклад. Также, в контексте дня выборов (для первого тура и, возможно, второго тура голосования) будут подготовлены пресс-релизы о ходе голосования, результатах частичного подсчета голосов и оценке правильности заполнения протоколов. Миссия докладов НМ Promo-LEX заключается в том, чтобы в режиме реального времени диагностировать качество процедур организации и проведения выборов в течение предопределенного периода времени; повышение ответственности субъектов избирательной сферы; выявление положительных и отрицательных тенденций в избирательном процессе.

Методология Promo-LEX по наблюдению за выборами была разработана в соответствии с международными стандартами в данной области и предполагает как долгосрочное наблюдение за выборами (избирательный период), так и краткосрочное (день голосования). Наблюдательные доклады разрабатываются центральной командой НМ Promo-LEX, основываясь на констатациях, сообщенных долгосрочными наблюдателями (ДН) из состава НМ, о деятельности всех субъектов, вовлеченных в процесс организации и проведения выборов: конкурентов на выборах, органов публичного управления, избирательных органов, политических партий, граждан, выдвигающих собственную кандидатуру, а также гражданского общества. Констатации ДН представляются на основе тематических форм и хранятся на web-платформе [www.electorala.monitor.md](http://www.electorala.monitor.md), управляемой Ассоциацией. Во время запланированных визитов наблюдатели анализируют информацию, полученную в результате интервью, встреч с собеседниками и ознакомления с официальными документами. Также имеет место online-наблюдение за деятельностью конкурентов на выборах.

Наблюдение за избирательным процессом в течение избирательного периода будут осуществлять 42 долгосрочных наблюдателя. В день голосования Promo-LEX направит по одному краткосрочному наблюдателю (КН) на избирательные участки (ИУ), отобранные НМ Promo-LEX на основе выборки, установленной одной из социологических компаний. Кроме того, особое внимание будет уделено избирательным участкам, находящимся за рубежом, а также избирательным участкам, на которых будут голосовать избиратели из приднестровского региона. За избирательным процессом на избирательных участках и в непосредственной близости от них также будут осуществлять наблюдение мобильные группы наблюдателей.

Все наблюдатели, вовлеченные в процесс мониторинга, проходят подготовку в ходе семинаров, организуемых Миссией Promo-LEX, и подписывают Кодекс поведения<sup>1</sup> независимого национального наблюдателя Promo-LEX, обязуясь действовать оперативно, добросовестно и аполитично. Наблюдатели Promo-LEX также пройдут подготовку по стандартам защиты в контексте пандемии COVID-19. Деятельность всех наблюдателей координируется центральной командой Ассоциации.

---

<sup>1</sup> [Кодекс поведения](#) независимого национального наблюдателя Promo-LEX.

Миссия Promo-LEX по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 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 специальных обязательств по доказыванию выводов наблюдателей. Тем не менее, все отчеты наблюдателей, по мере возможности, сопровождаются фото и видео доказательствами, которые могут быть предоставлены только в распоряжение правоохранительных органов на основании соответствующих запросов, и ни в коей мере в распоряжение конкурентов на выборах. Кроме того, нарушения, в том числе предполагаемые, фигурирующие в данном докладе, должны трактоваться избирательными органами в аспекте положений ст. 22, ч. (1), п.п. q) и ст. 68, ч. (5) Кодекса о выборах, в том числе как сообщения наблюдателей и должны рассматриваться согласно компетенции.

Миссия Promo-LEX управляет web-платформой [www.electorala.monitor.md](http://www.electorala.monitor.md), на которой любой гражданин может сообщить о действиях предвыборного характера. На этой платформе хранится соответствующая информация, содержащаяся в отчетах наблюдателей. Сигналы, поступившие со стороны граждан, проверяются наблюдателями Миссии в ходе следующего запланированного визита в населенный пункт, в котором было выявлено событие.

Promo-LEX общественная ассоциация, целью которой является развитие демократии в 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 с 2009 года, нынешняя НМ является 20-ой по счету. Также сотрудники и члены Ассоциации имеют международный опыт и участвовали в наблюдении за выборами в рамках Международных миссий в Армении, Германии, Грузии, Эстонии, Норвегии, Черногории, Румынии, Сербии, Швеции, Украины и т.д.

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

Миссия пользуется поддержкой, а также доклад разработан при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию (USAID) в рамках Программы “Демократия, прозрачность и ответственность” и Фонда Сорос-Молдова в рамках проекта „Укрепление платформы по развитию активности и образования в области прав человека в Республике Молдова” в части мониторинга языка ненависти.

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

# I. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

*Республика Молдова является парламентской республикой, однако Президент государства избирается всеобщим голосованием. Несмотря на то, что полномочия Президента Республики Молдова ограничены, электоральная конкуренция за эту должность обладает высоким потенциалом для мобилизации электората.*

*Предвыборный период был отмечен следующими социально-политическими тенденциями: политический трассеизм, особенно в рамках парламентских политических партий, остается признаком слабо институционализированной партийной системы; отсутствие стабильного формализованного парламентского большинства; влияние контекста пандемии на эффективность государственных политик; возвращение геополитических вопросов в повестку дня выборов.*

## 1.1. Описание институциональной структуры

Республика Молдова является парламентской республикой. Исполнительная власть осуществляется Правительством во главе с Премьер-министром и Президентом Республики Молдова, а законодательная власть представлена Парламентом. Правительство несет ответственность перед Парламентом. Главой государства является Президент, полномочия которого ограничены, в том числе, что касается внешней политики и национальной обороны.

В то же время, согласно положениям Конституции Республики Молдова<sup>2</sup>, Президент страны избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на 4 года. Соответственно, ожидания граждан от этой должности, часто подпитываемой самими кандидатами, довольно высоки по сравнению с установленными конституционными полномочиями.

Предыдущие президентские выборы в Республике Молдова состоялись 30 октября 2016 года. Они прошли в два тура, победителем стал кандидат, выдвинутый ПСРМ - председатель партии Игорь Додон. До признания действительным мандата президента, в соответствии с положениями ст. 123 Кодекса о выборах<sup>3</sup>, избранный Президент прекратил свое членство в партии, а также сложил с себя полномочия лидера ПСРМ. Однако действия президента на протяжении всего срока полномочий, его публичные заявления продемонстрировали, что он оставался неформальным лидером ПСРМ. По данным наблюдателей Promo-LEX, как на парламентских выборах, так и на всеобщих местных выборах, Игорь Додон активно участвовал только в поддержке кандидатов от ПСРМ.<sup>4</sup>

## 1.2. Тенденции социально-политической активности с потенциальным электоральным воздействием

*Политический трассеизм.* Смена депутатами политических партий, по спискам которых они прошли в Парламент, остается характерной чертой политической жизни Республики Молдова. Вероятно, в основе этого лежит слабо институционализированный характер партийной системы Республики Молдова. В то же время может идти речь о возможных случаях политической коррупции или запугивания депутатов.

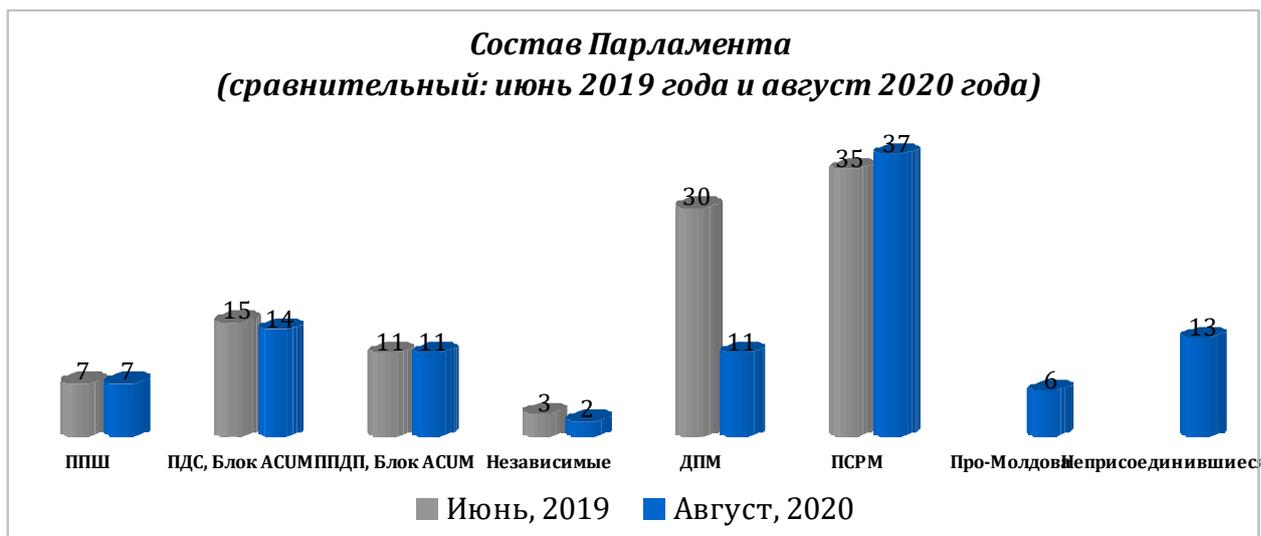
Спустя более полутора лет после последних парламентских выборов, порядка 19 депутатов (19%) покинули сформированные парламентские фракции. Наиболее радикальной трансформации подверглась фракция ДПМ, состав которой уменьшился примерно на 2/3 (смотри график № 1).

---

<sup>2</sup> Ст. 78, ч. (1) и ст. 80, ч. (1) [Конституции](#) Республики Молдова.

<sup>3</sup> Ст. 123, ч. (2) [Кодекса о выборах](#): до признания полномочий кандидат, избранный Президентом Республики Молдова, представляет Конституционному суду подтверждение того, что не является членом какой-либо политической партии и не занимает другой публичной или частной должности.

<sup>4</sup> Доклады № [1](#), [2](#) и [3](#) по наблюдению за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года и Доклады № [2](#), [3](#) и [4](#) по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года.



*Отсутствие стабильного формализованного парламентского большинства.* В контексте вышеизложенного констатируем, что в Парламенте Республики Молдова нет полностью формализованного парламентского большинства. Таким образом, на сегодняшний день, альянс ПСРМ-ДПМ располагает 48 депутатами, 37 – ПСРМ и 11 – ДПМ. В то же время, является неопределенной позиция двух неприсоединившихся депутатов, исключенных из фракции ДПМ в августе 2020 года. Кроме того, по опыту предыдущих пленарных заседаний, один независимый депутат поддерживает инициативы альянса ПСРМ-ДПМ.

Учитывая политический трасеизм депутатов, отмеченный в течение года, 19<sup>5</sup> и 27<sup>6</sup> мая в Конституционный суд были представлены обращения, касающиеся возможности организации досрочных парламентских выборов в один день с президентскими выборами. Конституционный суд отклонил возможность организации досрочных парламентских выборов и президентских выборов в один и тот же день.<sup>7</sup> Впрочем, часть парламентских политических партий поддерживает позицию о необходимости проведения досрочных парламентских выборов в кратчайшие сроки после президентских выборов от 1 ноября 2020 года.

*Контекст пандемии и предмет эффективности государственных политик в этой области.* Контекст пандемии сильно повлияет как на качество и эффективность организации выборов, так и на предвыборную повестку дня кандидатов. Напоминаем, что, помимо последствий для здоровья, пандемия COVID-19 привела к введению чрезвычайного положения, а также чрезвычайного положения в области здравоохранения (17 марта - 31 августа 2020 г.), что привело к значительным негативным социальным и экономическим последствиям. Чрезвычайное положение привело к ограничению рынка труда, ударило по местным предприятиям и затронуло уязвимые группы, включая тех, кто полагается на денежные переводы.<sup>8</sup>

*Возвращение геополитических вопросов в повестку дня выборов.* Если на всеобщих местных выборах НМ Promo-LEX отметила, что выборы, похоже, проходят на идеологическом фоне, характеризующемся противоборством между новым и старым правительством по таким вопросам, как олигархизация/захват государственных институтов, а не геополитическим

<sup>5</sup> [Обращение](#) № 74b от 19 мая 2020 года о толковании статей 2, ч. (1) и 61, ч. (1) Конституции.

<sup>6</sup> [Обращение](#) № 83b от 27 мая 2020 года о толковании статей 2, ч. (1), 61, ч. (1), (3), 85, ч. (1), (2), (4) и 90, ч. (1), (2), (4) Конституции.

<sup>7</sup> [Постановление](#) Конституционного суда № 19 от 7 июля 2020 года о толковании статей 2, ч. (1), 38, 61, части (1) и (3), 78, 85, части (1), (2) и (4), 90, части (1), (2) и (4) Конституции.

<sup>8</sup> [Исследование](#) рынка труда Республики Молдова, опубликованное Министерством экономики и инфраструктуры.

вопросам, как на предыдущих выборах, то на выборах Президента Республики Молдова, похоже, на первый план возвращаются темы обсуждения, основанные на геополитическом расколе „Восток - Запад” или „Российская Федерация - ЕС”.

## **II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА**

*За последний год перед выборами в Кодекс о выборах было внесено всего три поправки, в основном технического характера. Promo-LEX считает, что из-за несовершенного процесса публичных консультаций был упущен шанс утвердить поправки до начала избирательного периода, установленного ЦИК, которые хотя бы частично отвечали бы представлениям Конституционного суда, сформулированным еще в 2016 году. Обращаем внимание на тот факт, что эти изменения были инициированы незадолго до начала процедур по организации выборов от 1 ноября 2020 года. Кроме того, Promo-LEX считает, что Парламенту не удалось надлежаще отреагировать на вызовы пандемии и выявить альтернативные механизмы голосования, которые могли бы обеспечить приемлемую явку (к примеру, двухдневное голосование, как минимум для избирателей, находящихся за рубежом).*

*Что касается установления даты выборов, НМ Promo-LEX считает, что установленная Парламентом дата – 1 ноября 2020 года – соответствует законодательным положениям Кодекса о выборах и не противоречит конституционным нормам об установлении даты выборов Президента Республики Молдова. В то же время, что касается даты начала избирательного периода, установленной ЦИК на 25 августа 2020 года, выражаем свое недоумение по поводу установления именно этого дня. Ведь, исходя из понятия избирательного периода, определенного Кодексом о выборах, он начался 26 мая 2020 года (в день обнародования даты выборов) и вопреки максимальному предельному периоду, установленному этой же нормой, он намного превышает установленный 90-дневный срок.*

*Из 45 рекомендаций по улучшению нормативно-правовой базы, касающейся выборов на должность Президента Республики Молдова, сформулированных Миссией Promo-LEX по наблюдению за президентскими выборами от 30 октября 2016 года, были полностью или частично внедрены только 15 из них. В то же время, путем утверждения проекта закона №263 от 19.01.2020 можно считать полностью или частично внедренными еще пять рекомендаций Ассоциации Promo-LEX. Отдельно подчеркнем значимость невыполненных рекомендаций, сформулированных также в Представлениях Конституционного суда.*

*В данном контексте, Promo-LEX обращает внимание ЦИК на тот факт, что в своем качестве учреждения, ответственного за организацию выборов и издание обязательных нормативных актов, избирательный орган мог бы в пределах своих полномочий исполнить представления Конституционного суда посредством собственных инструкций.*

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

Принцип стабильности избирательного законодательства устанавливает, что следует запретить изменять основополагающие элементы закона о выборах, в частности, регулирующие саму избирательную систему, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов, менее чем за год до проведения выборов или же нужно закрепить их в конституции или документе, имеющем более высокий статус, чем обычный закон.<sup>9</sup> В этой связи, доводим до сведения, что за последний год до выборов Президента Республики Молдова, в Кодекс о выборах два раза вносились поправки по инициативе Правительства и один раз по инициативе Парламента, поправки, носящие в основном технический характер, которые не относятся к тем трем аспектам, указанным Венецианской Комиссией:

---

<sup>9</sup> [Кодекс](#) надлежащих практик в избирательной сфере.

1) Законом № 6 от 6.02.2020 в статье, предусматривающей финансирование ЦИК, синтагма „финансового менеджмента и внутреннего контроля” была заменена синтагмой „внутреннего управленческого контроля”;

2) Законом № 38 от 28.02.2020 был установлен срок представления отчетов ЦИК на пленарном заседании Парламента – ежегодно до 31 марта;

3) Законом № 162 от 20.07.2020 был дополнен перечень органов власти, которые обязаны создавать условия для свободного осуществления гражданами, проживающими за рубежом, своих избирательных прав. Таким образом, помимо дипломатических представительств и консульств, ответственность также была возложена на Правительство и ЦИК. Также было дополнено положение об учреждениях, из числа которых может быть назначен председатель зарубежного УИБ. Согласно поправкам, он может быть дополнительно назначен по предложению ЦИК из реестра служащих избирательной сферы по согласованию с МИДЕИ.

В то же время как минимум шесть законопроектов о внесении изменений в Кодекс о выборах, были представлены в Парламент<sup>10</sup> в мае-июле 2020 года, из которых, по всей видимости, только один был инициирован для достижения цели реализации избирательного права и мер защиты в период пандемии.<sup>11</sup>

Обратим отдельное внимание на проект закона № 263 от 19.06.2020 о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Кодекс о выборах, Кодекс о правонарушениях), разработанный с участием ЦИК,<sup>12</sup> который был принят и внесен в законодательную процедуру депутатами ПСРМ. Согласно Информационной записке, цель проекта заключается в исполнении трех представлений Конституционного суда от 13.12.2016,<sup>13</sup> а также некоторых рекомендаций наблюдателей. НМ Promo-LEX считает, что проект содержит ряд полезных и абсолютно необходимых изменений для обеспечения хорошей организации и проведения выборов, в том числе:

- регламентирование начала избирательной кампании для второго тура голосования;
- регламентирование запрета использования языка ненависти и/или ненавистнических высказываний;
- более детальное регулирование юридической ответственности и постепенных санкций, которые могут применяться в случае нарушения избирательного законодательства;
- регулирование санкций за вовлечение религиозных культов в предвыборную агитацию и за вовлечение некоммерческих, профсоюзных, благотворительных организаций в избирательную кампанию, а также за организацию перевозки избирателей к избирательному участку с тем, чтобы побудить их проголосовать за одного из кандидатов.

Тем не менее, Гражданская коалиция за свободные и честные выборы (КСЧВ)<sup>14</sup> выявила несколько спорных и даже опасных положений, чреватых риском искажения результатов выборов, включая сокращение времени голосования на два часа в условиях пандемии; бюрократизация полного доступа наблюдателей к спискам избирателей и подписным листам; попытка изменить действующие положения, разрешающие аккредитацию и

<sup>10</sup> Проекты законов [№ 177](#) от 12.05.2020, [№ 210](#) от 28.05.2020, [№ 236](#) от 11.06.2020, [№ 263](#) от 19.06.2020, [№ 276](#) от 26.06.2020, [№ 303](#) от 07.07.2020.

<sup>11</sup> Проектом [№ 210](#) от 28.05.2020 для осуществления избирательного права предлагается установить два следующих друг за другом дня и адаптировать нормы по организации выборов в течение двух дней.

<sup>12</sup> Проектом [№ 263](#) от 19.06.2020 о внесении изменений в некоторые законодательные акты (Кодекс о выборах № 1381/1997 – ст. 1, 8, 15 и т.д.; Кодекс о правонарушениях Республики Молдова № 218/2008 – ст. 52, 400, 423<sup>5</sup> и т.д.).

<sup>13</sup> [Представление](#) № РСС-01/139е-34/1 от 13.12.2016, [Представление](#) № РСС-01/139е-34/5 от 13.12.2016, [Представление](#) № РСС-01/139е-34/6 от 13.12.2016.

<sup>14</sup> Публичное [обращение](#) в связи с вызывающими опасения положениями проекта закона № 263 о внесении изменений в избирательное законодательство и об организации публичных консультаций.

деятельность наблюдателей до начала избирательного периода, а также после его завершения и т. д.

К сожалению, рекомендации по пересмотру этих норм, а также регламентированию других положений не были учтены на этапе публичных консультаций, проведенных как ЦИК, так и Парламентом. Среди наиболее актуальных рекомендаций, продвигаемых Promo-LEX, которые не были поддержаны, отметим:

- необходимость реформирования порядка образования и деятельности ЦИК путем установления статуса постоянного членства для всех членов ЦИК и повышения институциональной независимости;
- точное и ясное описание условий, при которых аккредитация наблюдателя может быть отозвана, и способа обжалования этого решения;
- придание единообразия положениям, предлагаемым для применения санкций ко всем субъектам негосударственной сферы; ведь, в настоящее время, некоммерческие организации, к примеру, могут быть подвергнуты санкциям за участие в любой форме в избирательной кампании, а религиозные культы - только за предвыборную агитацию;
- регламентирование проведения двухдневного голосования для всех избирателей;
- установление прозрачности данных финансовых отчетов конкурентов на выборах;
- необходимость установления обязанности ЦИК разработать четкое и предсказуемое положение, определяющее порядок и условия открытия избирательных участков за рубежом.

По данному проекту закона, 24.07.2020, Министерство юстиции (несмотря на то, что законодательная инициатива продвигалась группой депутатов) посредством механизма быстрого реагирования запросило Заключение Венецианской комиссии. Таким образом, 19.08.2020 Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ приняли срочное заключение по рассматриваемому проекту.<sup>15</sup> В заключении было отмечено, что к президентским выборам от 1 ноября 2020 года предложенные изменения, которые являются техническими и не затрагивают основополагающих элементов избирательного права, могут быть применены, если они вступят в силу до начала избирательного процесса по этим выборам (включая составление списков избирателей). В этой связи мы понимаем, что начало избирательного процесса эквивалентно началу избирательного периода, который, согласно Календарному плану ЦИК, приходится на 25 августа 2020 года. Для улучшения законопроекта БДИПЧ и Венецианская комиссия рекомендовали:

- в случае сохранения запретов на участие в избирательной кампании (предвыборной агитации) неправительственных, профсоюзных, благотворительных организаций, а также на предвыборную агитацию во время религиозных шествий или богослужений, запретов, касающихся СМИ, в том числе частных, они должны быть переформулированы в более узком смысле;
- положения о разжигании ненависти или подстрекательстве к дискриминации должны быть переформулированы, чтобы избежать чрезвычайно широкого применения;
- необходимо пересмотреть положения о неправомерном использовании административного ресурса, включая введение механизма реализации для предотвращения этих нарушений;
- необходимо пересмотреть положения законопроекта, чтобы наблюдатели могли и дальше проводить мониторинг избирательного процесса на всех этапах;
- санкции должны соответствовать принципам соразмерности и равенства, в частности, в отношении наблюдателей и средств массовой информации, и должны быть предметом эффективного средства правовой защиты.

---

<sup>15</sup> Urgent joint [opinion](#) of Venice Commission and OSCE/ODIHR on draft Law no. 263 amending the Electoral Code, the Contravention Code and the Code of Audiovisual Media Service

Принимая во внимание изложенное *выше*, перед принятием во втором чтении, рекомендуем пересмотреть проект закона № 263 с выполнением рекомендаций, разработанных ОБСЕ/БДИПЧ, а также рекомендаций, выдвинутых гражданским обществом. Напомним, что согласно Постановлению Конституционного суда № 11 от 07.05.2020<sup>16</sup> по законодательным положениям в области выборов должен существовать широкий общественный консенсус. Изменения в этой области должны быть внесены заранее, чтобы обеспечить успешное применение в избирательном процессе и исключить нарушение права избирать и быть избранным.

Кроме того, в контексте пандемии рекомендуем изучить существующие положения для каждого этапа избирательного процесса и адаптировать их или включить специальные нормы для предотвращения заражения вирусом COVID-19, а также для обеспечения того, чтобы выборы проводились с соблюдением права избирать и быть избранным.

Также, 27.07.2020 был принят Закон № 86 от 11.06.2020 о некоммерческих организациях (опубликованный в Официальном мониторе 27.07.2020, который должен вступить в силу 27.08.2020), таким образом, некоммерческая организация не может оказывать материальную или бесплатную поддержку и/или предоставлять бесплатные услуги конкурентам на выборах, политическим партиям и общественно-политическим организациям, а также проводить предвыборную агитацию.

Отметим, что запрет некоммерческим организациям на „оказание услуг” конкурентам на выборах в Законе о некоммерческих организациях был оспорен в Конституционном суде как дискриминационный и нарушающий права собственности и свободную конкуренцию. По этому обращению Ассоциация Promo-LEX вместе с Центром юридических ресурсов Молдовы и Институтом европейских политик и реформ представила Высокому суду свое мнение.<sup>17</sup>

НМ Promo-LEX приветствует включение в закон положения об отказе в регистрации некоммерческой организации, если в её наименовании или символике содержатся имена лиц, находящихся при исполнении своих обязанностей и занимающих ответственные государственные должности, выборные или исключительно политические, либо лиц, занимающих руководящие должности в политических партиях или общественно-политических организациях (председатель, первый заместитель председателя, заместитель председателя). Напомним, что некоммерческие организации, зарегистрированные до вступления в силу этого закона, обязаны изменить свой устав в соответствии с законом в течение 24 месяцев. В этом связи мы приветствуем, что, хотя действие закона наступит в течение двух лет, разграничение деятельности фондов или благотворительных организаций от политической и избирательной деятельности политических деятелей приведет к обеспечению равных условий для конкурентов на выборах.

## **2.2. Проблемные правовые аспекты организации президентских выборов**

### **2.2.1. Назначение даты выборов Президента Республики Молдова**

21 мая 2020 года, Парламент Республики Молдова принял Постановление № 65,<sup>18</sup> которым назначил на 1 ноября 2020 года дату выборов Президента Республики Молдова, опубликованное в Официальном мониторе 26 мая 2020 года и вступившее в силу 15 августа 2020 года. НМ Promo-LEX считает, что назначенная Парламентом дата соответствует законодательным положениям Кодекса о выборах, которым установлено, что выборы Президента Республики Молдова проводятся не позднее 30 и не ранее 60 дней до истечения срока полномочий действующего президента.<sup>19</sup> Принимая во внимание тот факт, что

<sup>16</sup> [Постановление](#) Конституционного суда № 11 от 07.05.2020 о толковании положений статьи 72, ч. (3), п.п. а) Конституции.

<sup>17</sup> [Мнение](#) Ассоциации Promo-LEX по Обращению № 130а от 31 июля 2020 (контроль конституционности некоторых положений ст. 6, ч. (5) Закона № 86/2020 о некоммерческих организациях).

<sup>18</sup> [Постановление](#) Парламента № 65 от 21.05.2020 о назначении даты выборов Президента Республики Молдова.

<sup>19</sup> Ст. 109, ч. (1) [Кодекса о выборах](#).

полномочия президента истекают 22.12.2020, дату президентских выборов нужно было назначить с 23.10.2020 по 22.11.2020.

**Конституционные положения об установлении даты выборов Президента Республики Молдова.** В соответствии с ч. (1) и (2) ст. 80 Конституции Республики Молдова, Президент Республики Молдова избирается на 4-летний срок и исполняет свои полномочия до принесения присяги вновь избранным Президентом. В то же время, согласно ч.(1) ст.90 Конституции, должность Президента Республики Молдова *становится вакантной* в случае **истечения срока полномочий**, отставки, отстранения от должности, окончательной невозможности исполнять свои обязанности или смерти. А в соответствии с ч. (4) ст. 90 Конституции, в двухмесячный срок после того, как должность Президента Республики Молдова становится вакантной, в соответствии с законом проводятся выборы нового Президента. В то же время, согласно ст.91 Конституции, „если должность Президента Республики Молдова становится вакантной, либо если Президент отстранен от должности или временно не может исполнять свои обязанности, временное исполнение его обязанностей возлагается на Председателя Парламента или Премьер-министра в указанной последовательности”.

На первый взгляд, конституционные нормы противоречат друг другу в том, что касается вакансии должности Президента, наступившей в связи с окончанием срока его полномочий и положения ч. (4) ст. 90 Конституции вроде как бы отличаются от положений Кодекса о выборах. Тем не менее, Конституционный суд, в своем Постановлении № 43 от 14.12.2000<sup>20</sup> отметил, что нормы ч.(1) и (2) ст. 80 подразумевают продолжение срока полномочий Президента Республики Молдова после истечения четырех лет и относится к периоду, превышающему четырехлетний срок полномочий. Таким образом, Президент исполняет свои обязанности до принесения присяги вновь избранным Президентом в случае появления вакансии должности Президента в связи с окончанием срока полномочий действующего Президента и неизбрания нового Президента. Еще одним аргументом в подтверждение вышеизложенного является и тот факт, что и ст.91 Конституции не предусматривает четко введение временного исполнения обязанностей для вакансии должности Президента Республики Молдова в случае истечения срока его полномочий.

Что касается конституционных положений части (4) ст.90, Суд отметил, что эти положения вместе с положениями закона, подчиненного Конституции, регулирующего процедуру избрания Президента Республики Молдова,<sup>21</sup> разграничивают условия и срок избрания Президента республики в случае истечения срока полномочий действующего главы государства, и условия и сроки избрания Президента в случае возникновения вакансии должности вследствие отставки, отстранения от должности, окончательной невозможности исполнения обязанности или смерти. Таким образом, данные законодательные положения подтверждают гипотезу, что должность становится вакантной не обязательно по истечении срока полномочий действующего Президента.

Отметим, что положения части (1) и (2) статьи 109 Кодекса о выборах идентичны положениям статьи 2 Закона № 1234-XIV от 22 сентября 2000 года „О процедуре избрания Президента Республики Молдова” и заменяют их. Таким образом, заключение о разграничении условий и срока избрания Президента в случае истечения срока полномочий действующего главы государства и в случае возникновения вакансии должности вследствие отставки, отстранения от должности, окончательной невозможности исполнения обязанности или смерти остается в силе в отношении положений Кодекса о выборах.

---

<sup>20</sup> [Постановление](#) Конституционного суда № 43 от 14.12.2000 о толковании положений ст. 80, ч. (1) и (2), ст. 90 и ст. 91 Конституции.

<sup>21</sup> [Закон](#) № 1234-XIV от 22 сентября 2000 года „О процедуре избрания Президента Республики Молдова”, объявленный в 2016 году неконституционным, в ст. 2, предусматривал, что выборы Президента Республики Молдова организуются не ранее чем за 45 дней до дня истечения срока полномочий действующего Президента. В случае, если должность Президента Республики Молдова становится вакантной вследствие его отставки, отстранения от должности, окончательной неспособности исполнять свои обязанности или смерти, выборы нового Президента Республики Молдова организуются в двухмесячный срок со дня открытия вакансии.

### 2.2.2. Исчисление избирательного периода

В соответствии с ч. (3) ст. 109 Кодекса о выборах, дата выборов Президента Республики Молдова назначается Парламентом не позднее, чем за 60 дней до дня выборов. В целях обеспечения предсказуемости избирательного процесса приветствуется решение назначить выборы более чем за 60 дней, они были назначены за 164 дня.

В то же время, исходя из понятия избирательного периода, установленного в ст. 1 Кодекса о выборах, перейдя к заключению, что избирательный период начался 26 мая 2020 года (день, когда была обнародована дата выборов) и, вопреки максимальному предельному периоду, предусмотренному этой же нормой, он значительно превысит установленный 90-дневный срок. Даже с учетом даты вступления в силу постановления Парламента (15 августа 2020 года) в качестве даты начала избирательного периода, 90-дневный срок истек, учитывая, что после даты выборов у Центральной избирательной комиссии есть пять дней для подведения итогов, три дня для представления отчета Конституционному суду, а у Конституционного суда есть 10 дней для подтверждения выборов или признания их недействительными. Таким образом, исходя из сроков после дня выборов и максимального срока для избирательного периода, он должен начаться 21 августа 2020 года. Более того, учитывая возможность проведения выборов в два тура, избирательный период должен начаться 4 сентября 2020 года. Исходя из вышеизложенного, мы вновь подтверждаем необходимость пересмотреть понятие избирательного периода и четко установить его начало и конец с учетом проведения выборов в два тура.

Тем не менее, согласно Календарному плану выборов на должность Президента Республики Молдова<sup>22</sup> избирательный период начнется 25 августа 2020 года, за 68 дней до дня выборов. НМ Promo-LEX отмечает, что основания, исходя из которых ЦИК установил дату начала избирательного периода, не ясны. Если на предыдущих выборах соблюдался расчет избирательного периода, который вытекает из установленных законом сроков подведения итогов и подтверждения/признания недействительными результатов выборов, то в случае президентских выборов дата начала избирательного периода, по-видимому, была установлена произвольно.

Принимая во внимание принятие Закона № 100 от 22.12.2017 о нормативных актах, который предусматривает (ст. 56), что нормативные акты вступают в силу по истечении месяца со дня опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова или на дату, указанную в тексте нормативного акта, однако не ранее даты опубликования, а также тенденцию Парламента Республики Молдова назначить дату выборов более чем за 90 дней, вновь повторяем рекомендацию изменить определение „избирательный период” как периода времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов компетентными органами. В этой связи, мы высказываемся за продление 90-дневного срока, в том числе с указанием органа власти, ответственного за установление этого срока, исходя из специфики типов выборов (парламентские, президентские, всеобщие местные, новые местные, референдумы и т.д.).

Основываясь на принципе предсказуемости и стабильности, Promo-LEX подтверждает свою позицию о целесообразности более длительного избирательного периода, что, по мнению Миссии, создало бы более благоприятные условия для равных возможностей между потенциальными конкурентами, а также достаточное время для подготовки и проведения выборов.

---

<sup>22</sup> Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, утвержденный [Постановлением](#) ЦИК № 4103 от 15.08.2020.

### **2.3. Степень внедрения рекомендаций Promo-LEX, содержащихся в Заключительном докладе по наблюдению за выборами Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года<sup>23</sup>**

По итогам мониторинга выборов на должность Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года Ассоциация Promo-LEX разработала ряд рекомендаций для центральных и местных органов публичного управления, избирательных органов, конкурентов на выборах и правоохранительных органов по совершенствованию избирательного процесса. Из 45 рекомендаций по совершенствованию законодательной базы, касающейся выборов Президента Республики Молдова, отметим, что 15 были полностью или частично выполнены. Они касаются:

- новой концепция распределения государственных институтов, вовлеченных в процесс организации и проведения выборов за пределами Республики Молдова;
- исключения необходимости удостоверения подлинности подписных листов органами публичного управления в случае общенациональных выборов;
- увеличения максимально допустимого количества бюллетеней для одного избирательного участка, в том числе для зарубежных участков;
- расширения применимости к президентским выборам ст.181<sup>1</sup> Уголовного кодекса за подкуп избирателей;
- исключения уполномоченных лиц из категории лиц, имеющих право собирать подписи в поддержку того или иного выдвинутого кандидата;
- урегулирования осуществления права голоса с использованием паспорта гражданина Республики Молдова с истекшим сроком действия;
- снижения предельного размера пожертвований конкурентам на выборах со стороны физических и юридических лиц;
- предоставления возможности финансировать избирательную кампанию конкурентов на выборах гражданами Республики Молдова, проживающими за пределами страны;
- урегулирования образования отдельного избирательного совета для избирательных участков, открытых для населенных пунктов левобережья Днестра.

В то же время, одновременно с утверждением проекта закона № 263 от 19.01.2020,<sup>24</sup> можно считать выполненными полностью или частично еще пять рекомендаций Ассоциации Promo-LEX.

Тем не менее, на данный момент, 30 рекомендаций Ассоциации Promo-LEX актуальные и для следующих выборов остаются невыполненными, наиболее важными из которых являются:

- 1) внесение изменений в Кодекс о выборах в аспекте образования отдельного избирательного совета для избирательных участков, образованных за пределами Республики Молдова;
- 2) четкое правовое урегулирование организованной перевозки избирателей, в том числе с точки зрения риска подкупа избирателей;
- 3) четкое урегулирование процедур обжалования и разрешения жалоб избирательными органами и судебными инстанциями, в частности, возможности обжалования в период сбора подписей, в период подсчета голосов и подведения итогов голосования в рамках любого избирательного участка и др.;
- 4) внесение в Кодекс о выборах четкого положения, которое обязывало бы ЦИК самоуведомиться в случае выявления нарушений избирательного законодательства;
- 5) внесение изменений в избирательное законодательство, касающееся регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова в целях создания равных временных условий для начала кампании всеми конкурентами на выборах;

<sup>23</sup> [Заключительный доклад](#) по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, стр. 72-77.

<sup>24</sup> Проект закона, поданный изначально, без внесенных позже поправок.

- 6) регламентирование устойчивых положений общего характера, применяемых для всех типов выборов, для участия студентов/учащихся, обладающих избирательным правом, в избирательном процессе;
- 7) дополнение Закона о защите персональных данных нормами, обеспечивающими прозрачность и доступность списков избирателей, а также прозрачность места работы жертвователей в финансовых отчетах конкурентов;
- 8) изменение подхода к определению минимального количества подписей в подписных листах для одной административно-территориальной единицы II уровня, таким образом, чтобы оно не выражалось в абсолютных цифрах, а в процентных значениях (1% или 2%) от общего числа избирателей соответствующей АТЕ;
- 9) совершенствование законодательной базы с точки зрения установления точных сроков и процедур, предусматривающих продолжение избирательной кампании для II тура голосования;
- 10) разработки четкой процедуры, согласно которой будут голосовать лица по месту нахождения, предоставив им, таким образом, равные возможности наряду с лицами, голосующими на избирательных участках;
- 11) применение законодательных норм, касающихся санкционирования незаконного финансирования избирательных кампаний, в данном случае ст. 181<sup>2</sup> Уголовного кодекса, и к инициативным группам, собирающим подписи в поддержку того или иного кандидата, выдвинутого на общенациональных выборах или референдуме.

#### **2.4. Рекомендации Центральной избирательной комиссии по Представлениям Конституционного суда**

Исходя из полномочий ЦИК, регулируемых ст.22 и 26 Кодекса о выборах, а также с учетом его качества как органа, ответственного за организацию выборов и издание обязательных нормативных актов, мы считаем, что избирательный орган мог бы в пределах своих полномочий исполнить представления Конституционного суда посредством собственных инструкций. Рекомендуем ЦИК продемонстрировать инициативу при подходе к этому вопросу.

Таким образом, принимая во внимание неисполнение Парламентом представлений Конституционного суда, рекомендуем ЦИК рассмотреть возможность и приложить усилия для выполнения Представлений Конституционного суда, поскольку он обладает необходимой компетенцией, например:

- **В отношении Представления № 1**, ЦИК не выходя за рамки норм, предусмотренных Кодексом о выборах и Кодексом о правонарушениях, мог бы внести изменения в Положение о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами в период избирательной кампании с тем, чтобы детализовать его нормы с целью:

- a) недопущения необоснованного отклонения жалоб избирательными органами как не входящих в их компетенцию;
- b) регламентирования порядка подачи, рассмотрения жалоб после дня выборов, а также порядка действий избирательных органов по их разрешению;
- c) облегчения порядка подачи жалоб в день выборов, особенно избирателями, которые голосуют на избирательных участках за рубежом;
- d) отдельного и четкого регулирования процедур рассмотрения жалоб избирательными органами по различным типам выборов и процедур рассмотрения жалоб в случае проведения двух туров голосования, включая жалобы, поданные в день выборов.

- **В отношении Представления № 5**, ЦИК не выходя за рамки иерархически вышестоящих норм, мог бы:

- a) разработать инструкции или рекомендации о порядке сообщения/обжалования вмешательства религиозных культов в процесс выборов;
- b) регламентировать полномочия ЦИК по констатации факта вмешательства религиозных культов в процесс выборов и, соответственно, уведомлению органов,

ответственных за предотвращение и санкционирование религиозных культов за вмешательство в избирательный процесс.

- Такой же подход можно применить к вопросу мониторинга и противодействия случаям организованной перевозки избирателей в день выборов с точки зрения подозрения в подкупе избирателей (**Представление 4**).

Отметим, что принятие ЦИК мер по частичному решению проблем, выявленных Конституционным судом, не лишает Парламент обязанности рассматривать и исполнять Представления Конституционного суда.

## **2.5. Проблемные аспекты, связанные с организацией и проведением президентских выборов во время пандемии**

Как Венецианской комиссией,<sup>25</sup> так и Международным институтом демократии и содействия выборам (IDEA International)<sup>26</sup> был выявлен ряд вызовов на пути неподкупности выборов, которые будут проводиться в условиях COVID-19, в том числе:

- **Количество членов инициативных групп может быть ограничено.** Создание инициативных групп численностью более 50 человек может оказаться невозможным из-за ограничений на участие в массовых собраниях более 50 человек. Отметим, что ЦИК внес изменения в Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова, предоставив полномочия по изменению и дополнению состава инициативной группы ее руководителю.<sup>27</sup> Тем не менее, в свете положений ч.(1) ст.114 Кодекса о выборах<sup>28</sup> мы считаем, что некоторые аспекты могут вызвать проблемы с их правомерностью:

- несмотря на то, что Кодексом о выборах установлено, что инициативная группа утверждает список членов инициативной группы, в свете новых поправок к Положению ЦИК, полномочия по изменению и дополнению состава инициативной группы вверены только её руководителю;

- в соответствии с запретом на массовые собрания, инициативная группа будет состоять максимум из 50 человек. Затем, по решению руководителя инициативной группы, состав инициативной группы может быть практически увеличен вдвое, до 100 человек. Мы считаем, что такого рода изменения не могут быть вверены руководителю инициативной группы, ведь, голос инициативной группы, состоящей из 50 человек, может быть нерепрезентативным соразмерно с голосом инициативной группы, образованной в конечном итоге из 100 человек, в том числе при избрании руководителя инициативной группы.

В данном контексте напомним позицию Центральной избирательной комиссии в случае инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума об отмене положений Закона № 154 от 20 июля 2017 года, когда ей было отказано в регистрации по процессуальным основаниям, несущественным с точки зрения юридической значимости.<sup>29</sup> В частности, выделим ссылку на несоответствие в подсчете голосов в качестве аргумент в пользу отказа в регистрации инициативной группы.

- **Сбор подписей может стать затруднительным или невозможным** из-за запрета на передвижение некоторых категорий избирателей (лица старше 63 лет, лица, находящиеся в режиме самоизоляции, лица, вернувшиеся из-за рубежа из стран, которые не отнесены к зеленым зонам). Если предположить, что требование сбора 15000-25000 подписей из не

<sup>25</sup> [Report](#) – *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections – taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session.*

<sup>26</sup> Elections and COVID-19, International [IDEA Technical Paper](#) 1/2020.

<sup>27</sup> [Постановление](#) ЦИК № 4121 от 19.08.2020 о внесении изменений в Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова.

<sup>28</sup> В соответствии с ч.(1) ст.114 [Кодекса](#) о выборах, инициативная группа в поддержку кандидата создается в составе не менее 25 и не более 100 лиц, обладающих избирательным правом. Инициативная группа создается на собрании по поддержке кандидата в Президенты Республики Молдова, на котором избирается руководитель группы и утверждается список членов инициативной группы с указанием их идентификационных данных. (...)

<sup>29</sup> [Постановление СЕС](#) № 1344 о заявлении о регистрации инициативной группы по проведению республиканского законодательного референдума.

менее, чем половины административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня считалось соразмерным в условиях обычных выборов, то сохранение таких же требований в период чрезвычайного положения может быть несоразмерным, а некоторые претенденты могут оказаться в невыгодном положении.

- Конкуренты на выборах могут быть **ограничены в проведении избирательной кампании** из-за запретов на проведение публичных собраний. В соответствии с постановлениями Национальной чрезвычайной комиссии общественного здоровья (НЧКОЗ), организация разовых массовых собраний разрешена с участием менее 50 человек, с соблюдением мер общественного здоровья и обязательным составлением организаторами списка эпидемиологических данных о событии. Собрания не могут проводиться возле государственных учреждений, образовательных учреждений, больниц или других мест с высоким риском заражения.<sup>30</sup>

Однако неясно, разрешены ли кампании „от двери к двери” в условиях чрезвычайной ситуации в области общественного здоровья.

- Некоторые избиратели могут быть **ограничены в своем избирательном праве** путем установления режима самоизоляции и сдерживания нахождения уязвимых лиц, а также лиц старше 63 лет,<sup>31</sup> и ограничениями, введенными принимающими странами, в случае голосования за рубежом. Таким образом, рекомендуется установить альтернативные методы голосования, такие как голосование по почте или Интернет-голосование. Другой вариант - продлить время голосования с одного дня голосования до нескольких дней, если таким образом можно снизить риски заражения. Отметим, что в соответствии с международной практикой методы голосования не оказывают сильного влияния на результаты выборов. Соответственно, внесение изменений в Кодекс о выборах в отношении способа голосования менее чем за год до выборов может соответствовать Кодексу надлежащих практик в избирательной сфере, если это необходимо для проведения честных выборов или их содействию.

- Проведение выборов может вызвать **трудности с мониторингом проведения выборов**, в частности мониторинга со стороны международного сообщества. Существует высокий риск того, что без прозрачных процедур и присутствия наблюдателей уровень фальсификации и возможных манипуляций с результатами выборов может значительно возрасти. Однако там, где органы управления выборами имеют давнюю традицию независимости и возможности online-наблюдения, легче гарантировать честные выборы. Таким образом, в условиях установления правил физического дистанцирования между служащими избирательной сферы и лицами, уполномоченными присутствовать при избирательных процедурах, рекомендуем провести оценку помещений избирательных участков с тем, чтобы обеспечить свободное наблюдение в течение всего дня голосования.

- **Легитимность результатов выборов может быть поставлена под сомнение** из-за **низкой явки избирателей на выборы**. Явка может снизиться, особенно среди групп, более подверженных заболеванию, и это подрывает принципы участия и равенства в избирательном процессе. Исключение определенной категории избирателей, которые склонны голосовать определенным образом, может исказить волю избирателей, и, соответственно, некоторые кандидаты окажутся в невыгодном положении.

Чем ниже явка, тем менее легитимны результаты, особенно если явка составляет менее 50%. В то же время, обращаем внимание на тот факт, что в условиях, когда минимальная явка установлена на уровне 1/3 от количества избирателей, внесенных в списки избирателей, следует принять во внимание правовые или фактические ограничения на свободное передвижение по стране или на возможность голосования за пределами страны, так как это может привести к признанию выборов недействительными.

---

<sup>30</sup> [Постановление](#) НЧКОЗ № 21 от 24 июля 2020 года.

<sup>31</sup> Согласно [Постановлению](#) НЧКОЗ № 24 от 12.08.2020, „Лица старше 63 лет и лица, относящиеся к категориям риска, пользуются своим избирательным правом в условиях максимальной осторожности и бдительности, избегая скопления людей и длительного пребывания в закрытых общественных местах”.

### III. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

За период мониторинга Центральная избирательная комиссия провела в смешанном и online-режиме 13 заседаний, из которых 10 очередных и 3 внеочередных. ЦИК удалось обеспечить свою работоспособность в период пандемии COVID-19. По запросу Promo-LEX ЦИК аккредитовал первых 69 национальных наблюдателей на президентских выборах.

Что касается управления предварительной регистрацией со стороны ЦИК, НМ Promo-LEX заключает, что важность и ценность процедуры, как представляется, в значительной степени зависит от следующих факторов: отсутствие уверенности в том, что все запросы о регистрации, поданные до завершения процедуры, будут приняты во внимание; количественная оценка регистраций, поданных также на предыдущих выборах; отсутствие четкого регулирования предварительных регистраций на бумажном носителе, в том числе коллективных.

#### 3.1. Структура и деятельность избирательных органов

Как постоянно действующий национальный орган, ЦИК будет координировать работу всех нижестоящих избирательных органов, образованных для подготовки и проведения президентских выборов: окружных избирательных советов (ОИС) и участковых избирательных бюро (УИБ).

В течение отчетного периода состав Центральной избирательной комиссии не претерпел изменений. Комиссия провела 13 заседаний, из которых 10 очередных и 3 внеочередных. В соответствии с пунктом 33/1 Регламента о деятельности ЦИК<sup>32</sup> с изменениями, внесенными Постановлением ЦИК № 3971 от 2 июня 2020 года, заседания ЦИК проводились через online-платформы для видеоконференций. В среднем, повестка дня заседаний Комиссии содержала 18 вопросов для рассмотрения.

#### 3.2. Постановления ЦИК характерные для организации и проведения выборов

*Тематическое содержание принятых постановлений.* В контексте организации и проведения президентских выборов, ЦИК утвердил 9 постановлений: об утверждении календарного плана, о внесении изменений в Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова,<sup>33</sup> о внесении изменений в Положение о деятельности окружного избирательного совета,<sup>34</sup> о внесении изменений в Положение о деятельности участковых избирательных бюро,<sup>35</sup> о распределении полномочий между членами ЦИК в избирательный период, о перечне партий и общественно-политических организациях, имеющих право поддерживать кандидатов в Президенты Республики Молдова, об установлении места и времени приема документов для регистрации инициативных групп в поддержку кандидатов на должность Президента Республики Молдова, о дополнительных обязанностях органов публичного управления в контексте выборов и об аккредитации наблюдателей.

*Прозрачность процесса принятия решений.* В течение отчетного периода, Promo-LEX констатировал частичное соблюдение Комиссией положений действующего законодательства о прозрачности принятия решений, которая обеспечила опубликование объявлений об инициировании разработки проектов регламентирующих актов, объявлений

---

<sup>32</sup> [Регламент](#) о деятельности Центральной избирательной комиссии, утвержденный Постановлением ЦИК № 137/2006.

<sup>33</sup> [Положение](#) об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова с изменениями, внесенными Постановлением ЦИК № 4122 от 19 августа 2020 года.

<sup>34</sup> [Положение](#) о деятельности окружного избирательного совета с изменениями, внесенными Постановлением ЦИК № 4122 от 19 августа 2020 года.

<sup>35</sup> [Положение](#) о деятельности участковых избирательных бюро с изменениями, внесенными Постановлением ЦИК № 4122 от 19 августа 2020 года.

об организации публичных консультаций, в меньшей степени результатов консультаций. Избирательный орган внес изменения в три регламентирующих акта, с их предложением для публичных консультаций: Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова, Положение о деятельности окружного избирательного совета, Положение о деятельности участковых избирательных бюро. Ассоциация Promo-LEX выразила свое мнение по проекту решения о внесении изменений в Положение ЦИК об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова.

В то же время отметим, что, несмотря на то, что Promo-LEX направил в рамках закона свое Мнение по поводу содержания Инструкции о мерах по предотвращению заражения вирусом COVID-19 в избирательный период, документ был одобрен НЧКОЗ досрочно.

Также отметим, что ЦИК утвердил *Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, не представив его для публичных консультаций.*

### **3.3. Аккредитация наблюдателей**

В целях оптимизации процесса регистрации наблюдателей, аккредитованных как ЦИК, так и нижестоящими органами, ЦИК разработал и предложил для тестирования новый модуль ГАИС „Выборы” – „Наблюдатели”. Система позволит автоматически проверять личность лиц, предложенных для аккредитации, и будет вести единый учет удостоверений путем централизованной обработки информации, необходимой для процесса аккредитации наблюдателей и регистрации переводчиков, которые могут оказывать помощь, в соответствии с правовыми нормами.

Постановлением ЦИК от 25 августа 2020 года, по запросу Promo-LEX были аккредитованы первые 69 национальных наблюдателей по мониторингу президентских выборов.

### **3.4. Регламентирование выборов в условиях пандемии**

В целях защиты всех участников избирательного процесса (избирателей, служащих избирательной сферы, кандидатов и других вовлеченных субъектов) ЦИК разработал *Инструкцию о мерах по предотвращению заражения вирусом COVID-19 в избирательный период*,<sup>36</sup> утвержденную Национальной чрезвычайной комиссией общественного здоровья Постановлением № 24 от 12 августа 2020 года. Инструкция содержит базовые меры, касающиеся порядка управления Центральной избирательной комиссией выборами от 6 сентября 2020 года и выборами от 1 ноября 2020 года с целью оптимизации и стандартизации применения избирательных процедур, связанных с организацией и проведением выборов в условиях пандемии.

Что касается процедуры утверждения Инструкции, Promo-LEX констатировал, что *Чрезвычайная национальная комиссия общественного здоровья (НЧКОЗ) проигнорировала процесс общественных консультаций, инициированный ЦИК*, который, впрочем, прошел с нарушением законодательных положений о сроках представления рекомендаций по проектам решений. В то же время отметим, что *утвердив Инструкции, НЧКОЗ превысила свои полномочия* и приняла решение о внедрении специальных мер вне периода чрезвычайного положения в области общественного здоровья, так как период чрезвычайного положения в области общественного здоровья был объявлен и продлен только до 31 августа 2020 года.

Что касается содержания Инструкции, Promo-LEX отметил, что некоторые положения документа могут создать путаницу, нарушить местами избирательные процедуры, а также повлиять на качество избирательного процесса.

---

<sup>36</sup> [Инструкция](#) о порядке организации и проведения Центральной Избирательной Комиссией выборов в условиях пандемической ситуации в связи с инфекцией COVID-19.

В связи с этим, Promo-LEX посчитал необходимым, что процесс принятия решений должен быть возобновлен путем отмены Постановления НЧКОЗ № 24 от 12.08.2020, ЦИК должен продолжить общественные консультации с последующим утверждением Инструкции именно избирательным органом и предварительным согласованием документа с НЧКОЗ.<sup>37</sup>

### 3.5. Предварительная регистрация

Согласно положениям Кодекса о выборах,<sup>38</sup> предварительная регистрация является одним из трех критериев, лежащих в основе образования избирательных участков за рубежом. Предварительная регистрация представляет собой процедуру, при которой граждане Республики Молдова, которые в день голосования будут находиться за рубежом, имеют возможность заранее зарегистрироваться для голосования по месту пребывания. В то же время предварительная регистрация также доступна для избирателей из приднестровского региона, что учитывается при образовании избирательных участков для избирателей из приднестровского региона.<sup>39</sup> Обращаем внимание, что просмотр статистики о количестве регистраций по приднестровскому региону в настоящее время невозможен, что создает препятствия для наблюдателей при мониторинге открытия избирательных участков для этой категории граждан, а также, явно, дифференцированный подход ЦИК к этим двум различным категориям.

Согласно нормам Положения о предварительной регистрации,<sup>40</sup> предварительная регистрация доступна на портале [www.alegator.md](http://www.alegator.md) в течение всего года, в котором проводятся выборы, и завершается за 45 дней до дня выборов.

В контексте каждых выборов, включающих процедуру предварительной регистрации (президентских, парламентских и республиканских референдумов), ЦИК активирует приложение на портале [www.alegator.md](http://www.alegator.md) для выборов, которые пройдут в соответствующем году. Так, например, до 16 сентября 2020 года, как указано на портале, приложение активировано для проведения *очередных президентских выборов 2020 года*. Сразу после прохождения процедуры регистрации и подтверждения предварительного заявления, избиратель, зарегистрированный через портал [www.alegator.md](http://www.alegator.md), получает на адрес электронной почты сообщение с подтверждением регистрации для участия в конкретных выборах, для которых она проводилась (тип выборов и год организации), с указанием возможности отмены регистрации, но не позднее, чем за 25 дней до дня выборов.<sup>41</sup>

В контексте президентских выборов 2020 года, ЦИК сообщил об активации приложения для предварительной регистрации 3 марта 2020 года.<sup>42</sup> Впоследствии, с июня 2020 года, ЦИК

<sup>37</sup> [Мнение Ассоциации Promo-LEX](#) об игнорировании Национальной чрезвычайной комиссией общественного здоровья публичных консультаций, инициированных Центральной избирательной комиссией по вопросу организации выборов в условиях пандемии.

<sup>38</sup> Ст. 31, ч. (3) [Кодекса](#) о выборах: Особенности образования и функционирования зарубежных избирательных участков и зарубежных участков избирательных бюро.

<sup>39</sup> Ст. 32, ч. (3), п.п. б) [Кодекса о выборах](#): для населенных пунктов левобережья Днестра должны быть открыты отдельные участки на основании данных из Государственного регистра избирателей, в том числе на основании предварительной регистрации, согласно процедуре, установленной в положении, утвержденном Центральной избирательной комиссией.

<sup>40</sup> [Положение](#) о предварительной регистрации, утвержденное Постановлением ЦИК № 1568 от 24 апреля 2018 года, п. 9, 12.

<sup>41</sup> Текст сообщения: „Вы успешно подтвердили заявление о предварительной регистрации. Копия заявления: Настоящим я, Имя Фамилия, XXXX года рождения, IDNP XXXXXXXXXXXXXX, выражаю свое желание участвовать в *очередных президентских выборах 2020 года, организованных избирательными органами Республики Молдова. Довожу до вашего сведения, что в день выборов я буду находиться за границей в Городе, Области, Штате.* Заявляю под собственной ответственностью, что указанные в заявлении сведения верны и правдивы.

Я принимаю сроки и условия, указанные в Положении о предварительной регистрации граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом.

Это заявление может быть отозвано в любое время, но не позднее, чем за 25 дней до даты выборов. Для отмены перейдите по следующей ссылке: отмена заявления”.

<sup>42</sup> [Пресс-релиз ЦИК](#): Граждане Республики Молдова, обладающие избирательным правом, находящиеся за рубежом или проживающие в населенных пунктах левобережья Днестра, могут предварительно зарегистрироваться для участия в президентских выборах.

ежемесячно размещал объявления о предварительной регистрации для участия в президентских выборах 2020 года, как на официальном сайте ведомства, так и в социальных сетях. Тем не менее, количество осуществленных регистраций осталось крайне небольшим. Таким образом, после новых парламентских выборов от 20 октября 2019 года в контексте президентских выборов 2020 года было произведено всего 2009 регистраций.

Однако, несмотря на вышесказанное, на портале [www.alegator.md](http://www.alegator.md) зарегистрировано 26 134 предварительных регистраций. Согласно информации, предоставленной ЦИК, большое количество заявлений объясняется тем, что если лицо подало заявление (независимо от типа выборов), то это заявление автоматически действует и на остальных выборах, пока заявление не будет аннулировано.

По мнению Promo-LEX, такая позиция ЦИК может подорвать объективность и достоверность данных предварительной регистрации как одного из основных критериев, принимаемых во внимание при образовании избирательных участков за рубежом, по следующим причинам:

- приложение для предварительной регистрации открывается отдельно, с четкой конкретизацией типа организуемых выборов, для которых может производиться регистрация;
- избиратели, подтвердившие предварительное заявление, информируются только о предварительной регистрации на выборах, для которых заявка активна. Например, в случае парламентских выборов избиратели строго информируются о предварительной регистрации на парламентских выборах 2020 года;
- отсутствуют и не применяются механизмы для информирования избирателей, предварительно зарегистрировавшихся в контексте предыдущих выборов о действительности этой регистрации и на последующих выборах;
- избирателям не сообщается, что они должны отменить свое предыдущее заявление, если они не будут находиться за рубежом в контексте организуемых новых выборов (например, избиратели, зарегистрированные для участия в парламентских выборах, не были проинформированы о том, что после выборов они должны отменить декларацию, если они больше не будут находиться за рубежом);
- в контексте пандемии, вызванной вирусом COVID-19, когда большое количество молдавских граждан вернулось из-за рубежа, существует риск того, что предыдущие предварительные регистрации, осуществленные, к примеру, для парламентских выборов 2019 года, перестанут быть актуальными.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым пересмотреть Положение о предварительной регистрации с тем, чтобы четко урегулировать следующие вопросы: срок действия предварительного заявления; механизмы информирования избирателей о действительности предварительной регистрации на последующих выборах; повторное информирование избирателей, перед каждыми выборами, подавших предварительные заявления в контексте других выборов, о действительности заявления, включая возможность его отмены.

В контексте образования зарубежных избирательных участков на президентских выборах от 1 ноября 2020 года, для избирателей, зарегистрированных через портал [www.alegator.md](http://www.alegator.md), считаем необходимым проинформировать их о действительности предыдущего заявления, сделанного ранее (2016–2019 годы), и на президентских выборах 2020 года. Кроме того, следует указать возможность отмены предварительной регистрации, если предыдущая декларация более не актуальна.

Что касается предварительной регистрации на бумажном носителе,<sup>43</sup> констатируем, что в этом случае не указан конкретный тип выборов, для которых производится регистрация (указаны все типы выборов, для которых требуется предварительная регистрация). В то же время отсутствуют контактные данные каждого подписанта, доступны только данные лица/

---

<sup>43</sup> Приложение № 1 к [Положению](#) о предварительной регистрации.

лиц, собирающих подписи. Поэтому мы считаем, что в настоящее время обновление данных о подлинности предварительных заявлений на бумажных носителях может быть поставлено под сомнение. Таким образом, помимо отсутствия контактных данных, избиратели, ранее зарегистрированные на бумажном носителе, не будут знать, что их заявление будет действительно в контексте всех последующих выборов, а у Центральной Избирательной Комиссии не будет возможности сообщить им поименно об этом факте.

Так, к примеру, отметим как минимум 8 заявлений о предварительной регистрации 300 граждан Республики Молдова, имеющих право находиться в Российской Федерации в день выборов.<sup>44</sup> Сбор подписей проводился одним лицом, чьи контактные данные были зарегистрированы в этих 8 коллективных заявлениях (период сбора подписей с 27 июля по 1 августа 2020 года). Ни в одном из 8 заявлений не был указан тип пребывания избирателей в Российской Федерации (постоянное или временное), а также не был указан тип выборов, для которых запрашивается предварительная регистрация. Отнесение этих заявлений к президентским выборам возможно только благодаря графе, предназначенной для указания конкретной даты, когда было подписано заявление.

Впоследствии согласно позиции ЦИК (действительность предварительного заявления до момента его отмены), эти 300 предварительных регистраций останутся действительными для всех последующих выборов, так как информирование соответствующих избирателей о данном факте не представляется возможным. Кроме того, неясно, каковы будут последствия, если избиратель, предварительно зарегистрированный на бумажном носителе, будет намерен пройти предварительную регистрацию и на портале [www.alegator.md](http://www.alegator.md) (за одним и тем же избирателем будут числиться две предварительные регистрации, возможно, по одному и тому же или разным адресам, или действительной будет считаться только последняя предварительная регистрация).

Исходя из вышеизложенного, рекомендуем ЦИК четко регламентировать, в том числе предварительную регистрацию на бумажном носителе, в целях разъяснения следующих аспектов: механизмы информирования избирателей, зарегистрированных на бумажном носителе, о действительности предварительных заявлений для нескольких выборов, с информированием избирателей о данном факте перед каждым выборами (например, указание адреса электронной почты после графы *Подпись* в Приложении № 1 к Положению о предварительной регистрации); механизмы контроля во избежание двойной предварительной регистрации одного и того же избирателя предварительно зарегистрировавшегося на бумажном носителе до или после предварительной регистрации на портале [www.alegator.md](http://www.alegator.md); обеспечение публичного характера общих данных о предварительной регистрации отдельно по каждой стране, путем включения в общую статистику, в том числе заявлений о предварительной регистрации, поданных на бумажном носителе.

---

<sup>44</sup> [Заявление](#) о предварительной регистрации.

## IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ИЗБИРАТЕЛЕЙ И СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Количество избирателей в ГРИ продолжает расти, но более медленными темпами, чем в предыдущие годы. Напомним, что с 1999 года в Республике Молдова наблюдается отрицательный естественный прирост населения. Количество избирателей по данным ГРИ на 1 августа 2020 года составило 3 286 304 граждан с правом голоса, что на 410 больше по сравнению с аналогичным периодом 2019 года.

Увеличение общего количества избирателей в основном связано с эволюцией числа избирателей без места жительства/нахождения, а также избирателей из приднестровского региона, в условиях того, что количество избирателей в других АТЕ Республики Молдова в целом сокращается.

### 4.1. Общие правовые положения и основные выводы предыдущих докладов по наблюдению за выборами

Согласно Кодексу о выборах, Государственный реестр избирателей (ГРИ) представляет собой единую интегрированную информационную систему учета избирателей Республики Молдова, созданную на основе Государственного реестра населения, предназначенную для сбора, хранения, обновления и анализа информации о гражданах Республики Молдова, включая находящихся за рубежом, которые достигли 18-летнего возраста и не лишены законом права избирать. Составленные на основе ГРИ списки избирателей включают всех граждан, обладающих избирательным правом, которые имеют место жительства или место нахождения на территории какого-либо избирательного участка. Не позднее чем за 22 дня до дня выборов ЦИК передает списки избирателей органам местного публичного управления /дипломатическим представительствам или консульствам.

По данным докладов Promo-LEX по наблюдению за парламентскими и всеобщими местными выборами, постоянный рост числа избирателей в ГРИ на фоне отрицательного естественного прироста населения Республики Молдова с 1999 года, вызывает вопросы о качестве управления ГРН, соответственно и ГРИ. Также остаются неразрешенными некоторые проблемы, касающиеся содержания списков избирателей: ошибочное отнесение избирателей к ИУ; ошибки в адресах и фигурирование в списках умерших лиц.

### 4.2. Эволюция данных, фигурирующих в Государственном реестре избирателей (ГРИ), в контексте президентских выборов от 1 ноября 2020 года

В контексте президентских выборов от 1 ноября 2020 года, ЦИК дважды публиковал данные ГРИ о количестве избирателей – 1 июля и 1 августа 2020 года.

Таблица № 1. Динамика количества избирателей (2014 – 2020) по данным ГРИ

Дата	Общее количество избирателей	Динамика	Количество избирателей без места жительства/нахождения	Динамика	Количество избирателей АТЕ левобережья Днестра	Динамика
25.11.2014	3 226 446	-	171 052	-	211 329	-
22.08.2016	3 237 032	+10 586	161 630	-9 422	221 600	+10 271
01.09.2017	3 255 361	+18 329	155 683	-5 947	225 971	+4 371
10.12.2018	3 265 997	+10 636	210 890	+55 207	230 233	+4 262
22.08.2019	3 285 894	+19 897	224 250	+13 360	243 416	+13 183
01.07.2020	3 285 874	-20	228 852	+4 602	249 013	+5 597
01.08.2020	3 286 304	+430	229 570	+718	249 006	-7

Что касается динамики количества избирателей, фигурирующих в ГРИ (смотри таблицу № 1), мы по-прежнему отмечаем рост числа избирателей в Республике Молдова, но в меньших пропорциях по сравнению с предыдущими годами. Данный рост в основном связан с

эволюцией количества избирателей без места жительства/нахождения, а также избирателей из приднестровского региона, учитывая, что количество избирателей с местом жительства/нахождения в населенных пунктах, контролируемых конституционными властями, сокращается.

Увеличение числа избирателей без места жительства/нахождения, а также избирателей из приднестровского региона (порядка 15% от общего числа) создает предпосылки для увеличения доли граждан, которые могли бы голосовать по дополнительным спискам. В связи с этим напомним, что Венецианская комиссия в своем [Заключении](#)<sup>45</sup> рекомендовала, чтобы ситуации, в которых избиратели вносятся в дополнительные списки, были сведены к минимуму во избежание возникновения возможных сомнений в неподкупности списков избирателей и возможности множественного голосования.

---

<sup>45</sup> [Совместное заключение](#) по Республике Молдова Венецианской комиссии по проекту закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, п. 77.

## V. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 5.1. Мероприятия по организации выборов с вовлечением ОПУ

В контексте организации и проведения президентских выборов, ОПУ должны быть вовлечены в следующую деятельность:

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

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

В соответствии с положениями Кодекса о выборах,<sup>46</sup> ОПУ обязаны в трехдневный срок со дня начала избирательного периода определить и гарантировать минимум специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш, а также определить минимум помещений для проведения встреч с избирателями, а соответствующие решения (распоряжения) незамедлительно вывешиваются в помещениях этих органов и доводятся до сведения заинтересованных лиц через средства массовой информации, а также другие имеющиеся средства связи.

Отметим, что в целях установления порядка организации, размещения и авторизации рекламных устройств в пределах муниципия Кишинев, в течение отчетного периода, ЦИК разработал ряд рекомендаций по проекту Положения об авторизации и размещении рекламных устройств и афиш в муниципии Кишинев, представленного Кишиневским муниципальным советом для общественных консультаций.

---

<sup>46</sup> Ст. 52, ч. (9) [Кодекса](#) о выборах.

## VI. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ

*В случае президентских выборов статусом конкурентов на выборах обладают кандидаты на должность Президента Республики Молдова, зарегистрированные ЦИК. Все кандидаты на должность Президента, будь то независимые кандидаты или поддерживаемые политическими формированиями, подают подписные листы, содержащие подписи не менее 15 000 и не более 25 000 избирателей.*

*По данным наблюдателей Proton-LEX было сообщено как минимум о четырех случаях, которые можно расценить как досрочное выдвижение кандидатов со стороны ПППДП, ПДС, ПНЕ и ПДУ. Также, в отношении как минимум пяти политических субъектов – ПРО Молдова, НП, ПДС, ПНЕ и ПДУ – было сообщено о политических кампаниях с потенциальным электоральным воздействием. А в случае действующего Президента Республики Молдова, Игоря Додона, и двух партий – ПСРМ и ППШ – наблюдались действия, которые можно расценить как взятие на себя заслуг за мероприятия, реализованные за публичные средства.*

### 6.1. Статус конкурента на выборах

В соответствии со ст.1 Кодекса о выборах, в случае президентских выборов, статусом конкурентов на выборах обладают кандидаты в Президенты Республики Молдова, зарегистрированные ЦИК. Статья 113 устанавливает, что для регистрации Центральной избирательной комиссией кандидаты в Президенты Республики Молдова должны представить подписные листы, содержащие подписи не менее 15000 и не более 25000 избирателей из не менее чем половины административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня.

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

В соответствии с законодательными требованиями,<sup>47</sup> выдвижение кандидатов в президенты начинается за 60 дней до дня выборов и завершается за 30 дней до дня выборов. В Календарном плане ЦИК<sup>48</sup> указано, что выдвижение кандидатов состоится в период с 1 сентября по 1 октября 2020 года.

Напомним, что в контексте всеобщих местных выборов 2019 года были зарегистрированы случаи, когда протокол о выдвижении кандидатов, подписанный ранее установленного законом срока, являлся основанием для отказа в регистрации кандидатов.<sup>49</sup>

Однако, вопреки вышеизложенному, наблюдались как минимум 3 случая, которые можно квалифицировать как досрочное выдвижение кандидатов, а именно:

- 1 марта 2020 года, на официальном сайте ПППДП был опубликован пресс-релиз,<sup>50</sup> в котором сообщалось о выдвижении Политическим национальным советом ПППДП на должность Президента Республики Молдова Андрея Нэстасе;
- 18 июля 2020 года, на официальном сайте ПДС был опубликован пресс-релиз,<sup>51</sup> в котором сообщалось о выдвижении Политическим национальным советом ПДС председателя ПДС, Майи Санду, на должность Президента Республики Молдова;

<sup>47</sup> Ст. 41, ч. (1) [Кодекса о выборах](#): Выдвижение кандидатов. При проведении парламентских и президентских выборов выдвижение кандидатов начинается за 60 дней до дня выборов и завершается за 30 дней до дня выборов.

<sup>48</sup> [Календарный план](#) мероприятий по подготовке и проведению выборов на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, п. 22.

<sup>49</sup> [Доклад № 4](#). Миссия по наблюдению за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года, стр. 34.

<sup>50</sup> [Пресс-релиз](#) с официального сайта ПППДП: Заявление Национального политического совета Партии Платформа ДА. Андрей Нэстасе выдвинут в качестве кандидата в президенты Республики Молдова.

<sup>51</sup> [Пресс-релиз](#) с официального сайта ПДС: Национальный политический совет ПДС принял решение: Майя Санду – кандидат ПДС на президентских выборах!

- 25 июля, на официальном сайте ПНЕ был опубликован пресс-релиз,<sup>52</sup> в котором сообщалось о выдвижении Октавиана Цыку на должность президента Республики Молдова Национальным политическим советом ПНЕ.
- кроме того, отметим, что 29 июня 2020 года, Политическое движение УНИРЯ (ПДУ) опубликовало пресс-релиз, объявив Дорина Киртоакэ в качестве кандидата ПДУ. В то же время было подчеркнуто, что ПДУ в сотрудничестве с другими юнионистскими политическими партиями продолжит прилагать усилия по выявлению единого кандидата от унионистов. Согласно положениям закона, ПДУ сможет участвовать и выдвигать кандидата на выборах только в том случае, если обратится в ЦИК с просьбой зарегистрировать его в качестве избирательного блока.

### 6.3. Политические мероприятия с потенциальным электоральным воздействием

На основании положений части (1) ст.116 Кодекса о выборах, избирательная кампания при выборах Президента Республики Молдова начинается не ранее 30 дней до дня выборов. Согласно положениям Календарного плана ЦИК, зарегистрированные кандидаты могут проводить предвыборную агитацию со 2 по 30 октября 2020 года.

В период мониторинга наблюдатели Promo-LEX обратили внимание на некоторые мероприятия, которые, похоже, приняли очертание именно в контексте президентских выборов. Таким образом, с 21 мая 2020 года (день утверждения даты президентских выборов)<sup>53</sup> наблюдались как минимум следующие кампании предвыборного характера как минимум пяти политических субъектов – ПРО Молдова, НП, ПДС, ПНЕ и ПДУ, а именно:

- *ПРО Молдова и кампания „Додон уходи!“*. 6 июля 2020 года, Парламентская группа ПРО Молдова запустила кампанию „Додон уходи!“.<sup>54</sup> Заявленная цель кампании состояла в сборе подписей за отставку<sup>55</sup> Игоря Додона с должности президента Республики Молдова.

В ходе указанной кампании были установлены палатки, как в муниципии Кишинев, так и в свыше 17 районах страны.<sup>56</sup> В кампании используются маски, футболки и кепки с символикой кампании, а также футболки с символикой партии ПРО Молдова. На сегодняшний день, по опубликованным данным, было собрано свыше 60 тыс. подписей.

- *НП и акция „ПРО сигнал, если ты против Додона“*. 10 июля 2020 года, НП инициировала проведение акции „ПРО сигнал, если ты против Додона“.<sup>57</sup> В рамках акции, находясь на обочине, представители НП держат в руках баннер с надписью „Просигнал, если ты против Додона“, на нем также указан организатор (НП). С июля по август 2020 года было *проведено* свыше 14 таких акций.

- *ПНЕ и кампания „Что означает объединение с Румынией?“*. 27 июля 2020 года, через два дня после выдвижения кандидата в президенты, ПНЕ запустила кампанию „Что означает объединение с Румынией?“.<sup>58</sup> На конференции по её запуску Октавиан Цыку был представлен в качестве кандидата, выдвинутого ПНЕ на президентских выборах.

<sup>52</sup> [Пресс-релиз](#) с официального сайта ПНЕ: Октавиан Цыку выдвинут кандидатом от Партии народного единства на должность президента Республики Молдова.

<sup>53</sup> [Постановление Парламента](#) № 65 от 21 мая 2020 года о назначении даты выборов Президента Республики Молдова.

<sup>54</sup> [Пресс-конференция](#) депутатов Парламентской группы ПРО МОЛДОВА перед заседанием Парламента Республики Молдова от 6 июля 2020 года.

<sup>55</sup> В соответствии со статьей 89 [Конституции](#) Республики Молдова: предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов, но отстранен от должности он может быть двумя третями голосов депутатов. Если предложение об отстранении от должности утверждается, не позднее чем в 30-дневный срок проводится референдум по вопросу об отстранении Президента.

<sup>56</sup> По информации, размещенной в [социальных](#) сетях, кампания „Додон уходи“ проводится в Кишиневе, Сынжерей, Ниспоренах, Оргееве, Каушанах, Бельцах, Дондюшанах, Калараше, Унгенах, Бричанах, Единцах, Дрокии, Глодянах, Фалештах, Рышканах, Флорештах, Сороках, Новых Аненах.

<sup>57</sup> Первый флешмоб в рамках [акции](#) „ПРО сигнал, если ты против Додона“.

<sup>58</sup> [Пресс-конференция](#), организованная Партией национального единства в связи с запуском кампании „Что

В ходе указанной кампании, представители ПНЕ посетили более 100 населенных пунктов, где распространяли газету *Клопотул* и партийные листовки. На встречах также упоминалось о предстоящих выборах осенью 2020 года. Так, к примеру, 12 августа 2020 года, в селе Милештий Мичь, Яловены было объявлено о сборе подписей с сентября и необходимой поддержке в связи с этим.

- ПДС и кампания „Будь волонтером в президентской кампании!”. В её рамках было изготовлено как минимум 3 видеоролика, в которых граждан призывают принять участие в качестве волонтеров в президентской кампании Майи Санду. Кроме того, был снят видеоролик, в котором территориальные организации ПДС сообщают об избрании г-жи Майи Санду кандидатом от ПДС на президентских выборах.<sup>59</sup> В то же время были опубликованы и распространены листовки с информацией об основных действиях, которые должен выполнить кандидат для граждан Республики Молдова, а также о том, как зарегистрироваться в качестве волонтеров. Распространенные листовки не содержат информации о дате публикации и их тиражах.<sup>60</sup>

В этом же контексте отметим, что 26 июля 2020 года, председатель ПДС разместила в социальных сетях обращение, в котором призывает волонтеров присоединиться к её президентской кампании, а также поделиться её публикацией.<sup>61</sup>

- ПДУ и призывы определить общего кандидата от унионистов на президентских выборах: во второй половине июня, в контексте запуска призыва по определению общего кандидата от унионистов на пост президента, ПДУ организовала 6 телеконференций в социальных сетях.

#### **6.4. Случаи, которые можно квалифицировать как взятие на себя заслуг за проекты, реализованные за счет публичных средств**

С 21 мая по 25 августа 2020 года наблюдался ряд ситуаций, в которых действующий Президент Республики Молдова, Игорь Додон, и две политические партии – ПСРМ и ПППШ – по всей видимости, воспользовались политическими преимуществами с потенциальным электоральным влиянием на основе проектов, реализованных за счет публичных средств.

**Игорь Додон:** 25 мая 2020 года (всего через четыре дня после утверждения Постановления Парламента о назначении даты президентских выборов) после рабочей встречи Председателя Парламента – Зинаиды Гречаный, Президента Республики Молдова – Игоря Додона и Премьер-министра – Иона Кику, в ходе проведенной пресс-конференции, Игорь Додон заявил, что он выступил с предложением об удвоении заработной платы врачам, попросив Премьер-министра подготовить соответствующий проект закона. Кроме того, Игорь Додон обратился к премьер-министру с просьбой разработать проект закона о предоставлении материальной помощи в размере 700 леев пенсионерам, имеющим пенсию меньше 3000 леев.

В газете *Социалисты* в июне 2020 года,<sup>62</sup> эти же проекты были представлены как инициативы Игоря Додона.

Соответствующие проекты были зарегистрированы в Парламенте 1 июля 2020 года для представления на пленарном заседании Парламента<sup>63</sup> в качестве законопроектов, в отношении которых Правительство приняло на себя обязательства в соответствии с положениями Конституции.<sup>64</sup> Учитывая, что 20 июля 2020 года вотум недоверия

---

означает объединение с Румынией?" в муниципии Кишинев.

<sup>59</sup> [Видеоролик](#) в социальных сетях: По всей стране, ПДС избрал! Майя Санду – Президент!

<sup>60</sup> Ст. 70, ч. (6) [Кодекса](#) о выборах предусматривает, что каждый рекламный материал должен содержать наименование конкурента на выборах, дату выпуска, тираж материала и название отпечатавшей его типографии.

<sup>61</sup> [Обращение](#) госпожи Майи Санду, опубликованное в социальных сетях.

<sup>62</sup> [Газета „Социалисты](#) за июнь 2020 года.

<sup>63</sup> [Заседание Парламента](#) от 9 июля 2020 года.

<sup>64</sup> Ст. 106<sup>1</sup> Конституции Республики Молдова: Принятие на себя ответственности Правительством.

Правительству не прошел (по причине нехватки голосов), проекты были приняты. В результате дефицит государственного бюджета достиг 17,2 млрд. леев.<sup>65</sup>

**ПСРМ:** в начале августа 2020 года был напечатан новый номер газеты *Социалисты*,<sup>66</sup> в котором ПСРМ приписывает себе заслугу за социальные проекты, принятые в результате взятия на себя ответственности Правительством (предоставление пенсионерам по 700 леев, начиная с 1 октября 2020 года, повышение заработной платы врачам и др.).

**ППШ:** с 21 мая по 25 августа 2020 года, ППШ приписала себе заслуги за ряд проектов, реализованных как минимум 18 ОМПУ:

- модернизация инфраструктуры дорог (г. Оргеев<sup>67</sup>; г. Тараклия<sup>68</sup>);
- уличное освещение<sup>69</sup> (с. Табэра, ком. Ватичь, Оргеев; с. Мэлэиешть, Оргеев; с. Некулэиеука, Оргеев; с. Кайраклия, Тараклия; с. Пятра, Оргеев; ком. Дойна, Кагул; с. Долту, ком. Ишкэлэу, Фалешты; с. Морозень, Оргеев; г. Тараклия);
- обустройство детских игровых площадок в рамках кампании „Детская площадка в каждом селе”<sup>70</sup> (ком. Кухнешть, Глодяны; г. Тараклия; с. Константиновка, Единцы; с. Максимовка, Новые Анены; с. Душмань, Глодяны; ком. Елизоветовка, Дондюшана; ком. Котяла, Бричаны; с. Фынтыница, Дрокия; с. Пырлица, Сороки).

---

(1) Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона.

(2) Правительство уходит в отставку, если предложение о выражении недоверия, внесенное в трехдневный срок с момента представления программы, заявления общеполитического характера или проекта закона, принято в соответствии со статьей 106.

(3) Если Правительство не уходит в отставку согласно части (2), представленный проект закона считается принятым, а программа или заявление общеполитического характера - обязательными для Правительства.

<sup>65</sup> Для сравнения отметим, что в начале 2020 года госбюджет был принят с дефицитом в 7,4 млрд. леев. Впоследствии из-за пандемии COVID-19 в апреле 2020 года дефицит бюджета достиг 15,9 млрд. леев, а после обязательств Правительства по 3 утвержденным проектам дефицит бюджета достиг 17,4 млрд. леев.

<sup>66</sup> Газета *„Социалисты* за август 2020 года.

<sup>67</sup> В *Оргееве* начался новый этап реконструкции дорожной инфраструктуры.

<sup>68</sup> В *Тараклии*, при поддержке Партии „ШОР” начался масштабный проект по модернизации дорог.

<sup>69</sup> Партия „ШОР” зажгла свет на улицах еще трех сел на юге страны.

<sup>70</sup> По инициативе *Илана Шора*, стартовал проект „Детская площадка в каждом селе”. Первая была торжественно открыта в селе Кухнешть.

## VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

*Наблюдение за финансированием избирательной кампании охватит как период, предшествующий избирательной кампании, так и саму избирательную кампанию. В предшествующий избирательной кампании период (со 2 сентября по 1 октября) будут подвергнуты наблюдению расходы инициативных групп, сформированных для сбора подписей в поддержку кандидатов на президентских выборах, а в период избирательной кампании (со 2 по 30 октября, возможно, со 2 по 12 ноября) расходы конкурентов на выборах.*

*Среди проблемных нормативных аспектов с точки зрения финансирования избирательной кампании и инициативных групп, которые, по мнению НМ Proto-LEX не были урегулированы в контексте президентских выборов, обращаем внимание на: необходимость приведения нормативной базы ЦИК в соответствие с изменениями законодательства в избирательной сфере; включение инициативных групп в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях в качестве субъектов подлежащих санкционированию; необходимость гармонизации уровня санкций в Кодексе о правонарушениях с санкциями в Уголовном кодексе, в соответствии с руководящими принципами Венецианской комиссии и т.д.*

### 7.1. Методологические ориентиры

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

### 7.2. Нормативно-правовая база в сфере финансирования инициативных групп и избирательных кампаний

Финансирование избирательной кампании и инициативных групп (ИГ) регулируется: Конституцией Республики Молдова,<sup>71</sup> Кодексом о выборах,<sup>72</sup> Законом № 249 о политических партиях,<sup>73</sup> Положением ЦИК о финансировании избирательных кампаний<sup>74</sup> и Положением ЦИК о финансировании инициативных групп.<sup>75</sup> Центральная избирательная комиссия - единственный орган, уполномоченный принимать, проверять и контролировать финансовые отчеты ИГ и финансирование избирательной кампании на президентских выборах.

**Источники финансирования и банковские счета.** Для финансирования ИГ и избирательных кампаний могут использоваться финансовые и материальные пожертвования физических лиц, в том числе граждан Республики Молдова, находящихся за пределами страны, а также юридических лиц, ассигнования из государственного бюджета, членские взносы и другие доходы, полученные законным путем в соответствии с ч.(3) ст.24 ЗПП 294/2007.

Согласно положениям Кодекса о выборах, физическое лицо может пожертвовать инициативной группе/конкуренту на выборах сумму, не превышающую 41 850 леев (6 среднемесячных заработных плат по экономике), а юридическое лицо может пожертвовать сумму до 83 700 леев (12 среднемесячных заработных плат по экономике). Установленный размер среднемесячной заработной платы по экономике на 2020 год составляет 7 953 лея.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> [Конституция Республики Молдова.](#)

<sup>72</sup> [Кодекс о выборах Республики Молдова.](#)

<sup>73</sup> [ЗПП 294](#), Закон о политических партиях.

<sup>74</sup> [Положение ЦИК](#) о финансировании избирательных кампаний конкурентов на выборах, утвержденное Постановлением ЦИК № 2704 от 17 сентября 2019 года.

<sup>75</sup> [Положение ЦИК](#) о финансировании инициативных групп, утвержденное Постановлением ЦИК № 114 от 18 августа 2016 года.

<sup>76</sup> [Официальный размер заработной платы по экономике](#) в Республике Молдова на 2020 год.

Однако Положение ЦИК о финансировании инициативных групп содержит устаревшие положения, в которых оговорено, что физическое лицо может перечислять на банковский счет инициативной группы во время ее деятельности до 397 650 леев (50 среднемесячных заработных плат по экономике), а юридическое - до 795 300 леев (100 среднемесячных заработных плат по экономике на соответствующий год).

Предельный размер пожертвований граждан Республики Молдова со статусом лиц, исполняющих ответственные государственные должности, государственных служащих, в том числе с особым статусом, или работников публичных организаций не может превышать 10 % их годового дохода, однако эта сумма не может превышать 6 среднемесячных заработных плат по экономике на соответствующий год.

Конкуренты могут воспользоваться беспроцентными кредитами из государственного бюджета. Заявление о предоставлении кредита подается в Министерство финансов.<sup>77</sup>

Все доходы и расходы инициативных групп и конкурентов на выборах должны отражаться на банковских счетах, специально открытых для избирательной кампании. Они предназначены для доходов и расходов на сбор подписей - счет с пометкой „Предназначен инициативной группе” и банковский счет для избирательной кампании с пометкой „Избирательный фонд”.<sup>78</sup> ИГ и конкуренты, которые не будут проводить кампанию и, следовательно, не будут открывать банковские счета, должны письменно проинформировать ЦИК о таком решении. Банки должны ежедневно информировать ЦИК об операциях, осуществляемых по счетам с пометкой „Предназначен для инициативной группы” и „Избирательный фонд”.<sup>79</sup>

В соответствии со ст. 41, ч. (2), п.п. b) Кодекса о выборах, счет с пометкой „Избирательный фонд” может быть открыт и до регистрации конкурента на выборах при условии, что любые операции по нему будут производиться лишь после регистрации конкурента на выборах.

Это положение усиливает значение определения *избирательной кампании*, содержащегося в Кодексе о выборах, которая „[...] начинается для каждого конкурента на выборах с даты его регистрации Центральной избирательной комиссией”. С другой стороны, Календарный план ЦИК предусматривает, что регистрация кандидатов происходит более быстрыми темпами, чем официальный старт избирательной кампании, которая начнется 2 октября 2020 года.

НМ Promo-LEX считает, что эти нормы порождают неопределенность в отношении того, когда начинается расходование средств со счета „Избирательный фонд”. Таким образом, Миссия рекомендует прояснить неясности в законодательстве в контексте понятия избирательной кампании, чтобы исключить неопределенности относительно момента начала осуществления операций по счету „Избирательный фонд”.

**Запреты финансирования.** Запрещается финансирование иностранными юридическими лицами, в том числе со смешанным капиталом, другими странами или международными организациями, в том числе международными политическими организациями, а также гражданами Республики Молдова в возрасте до 18 лет, гражданами, ограниченно дееспособными или признанными недееспособными окончательным решением судебной инстанции; органами публичной власти, организациями, предприятиями, публичными учреждениями, другими юридическими лицами, финансируемыми из государственного бюджета или имеющими государственный капитал, за исключением случаев, когда предоставление услуг или материальная поддержка прямо предусмотрены законодательством.

<sup>77</sup> Полученные от государства кредиты погашаются государством полностью или частично в зависимости от общего количества действительных голосов, поданных за конкурента на выборах в соответствующем избирательном округе. Денежная сумма, полученная путем деления суммы кредита на число избирателей, принявших участие в голосовании, и затем умножения полученного результата на количество действительных голосов, поданных за соответствующего конкурента на выборах, подлежит погашению из государственного бюджета.

<sup>78</sup> Банк, в котором открыты счета с пометкой „Избирательный фонд”, ежедневно либо по требованию Центральной избирательной комиссии информирует таковую о денежных средствах, перечисленных на счет конкурентов на выборах.

<sup>79</sup> Ст. 41, ч. (2), п.п. a), b), c) [Кодекса о выборах](#).

Кроме того, запрещается финансирование юридическими лицами, которые за последние три года до начала избирательного периода осуществляли деятельность, финансируемую или оплачиваемую из публичных средств (фондов), а также юридическими лицами с иностранным или смешанным капиталом; анонимами или от имени третьих лиц; физическими лицами, не являющимися гражданами Республики Молдова; некоммерческими организациями, профсоюзами, благотворительными или религиозными организациями.<sup>80</sup>

**Финансовая отчетность.** Инициативные группы/конкуренты на выборах обязаны представить в ЦИК, в течение трех дней с момента открытия счета с пометкой „Предназначен инициативной группе”<sup>81</sup> и „Избирательный фонд”,<sup>82</sup> а затем один раз в неделю отчет о накопленных финансовых средствах и произведенных расходах в период сбора подписей и избирательной кампании.<sup>83</sup> Отчеты публикуются на официальном сайте ЦИК в течение 48 часов.<sup>84</sup>

Отчеты о финансировании избирательных кампаний за весь избирательный период будут представлены в ЦИК зарегистрированными конкурентами на выборах не позднее, чем за два дня до дня выборов. Отчеты публикуются на официальном сайте ЦИК в течение 48 часов с момента получения.

Если политические партии планируют перечислить средства на счет „Предназначен инициативной группе” или на счет „Избирательный фонд”, они должны представить в ЦИК отчет об остатке денежных средств на счетах партии одновременно с регистрацией ИГ и на начало избирательной кампании конкурента на выборах.

**Санкции.** Кодекс о выборах запрещает, как конкурентам на выборах, так и ИГ предлагать избирателям деньги, распределять безвозмездно материальные блага, в том числе из средств гуманитарной помощи или других благотворительных акций.<sup>85</sup> Кроме того, данное действие вменяется в вину Уголовным кодексом в ст.181<sup>1</sup>, таким образом, предложение или предоставление избирателю денег, имущества, услуг или иных выгод с тем, чтобы побудить его к осуществлению своих избирательных прав определенным образом в рамках президентских выборов наказывается штрафом в размере от 500 (25 000 леев) до 850 (42 500 леев) условных единиц или лишением свободы на срок до 5 лет, а в случае юридического лица – штрафом в размере от 4000 (200 000 леев) до 6000 (300 000 леев) условных единиц с лишением права заниматься определенной деятельностью или ликвидацией юридического лица. Несмотря на то, что Кодекс о выборах запрещает инициативным группам подкупать избирателей, они не подпадают под санкции Кодекса о правонарушениях или Уголовного кодекса.

В соответствии с Уголовным кодексом, незаконное финансирование избирательных кампаний, нарушение порядка управления финансовыми средствами избирательных фондов наказывается штрафом в размере от 27 500 леев до 300 000 леев (i.e. 550 – 6 000 условных единиц) или лишением свободы на срок до трех лет, с лишением в обоих случаях права

<sup>80</sup> Ст. 41, ч. (3), п.п. а), b), c), d), e), f), g), h) [Кодекса о выборах](#).

<sup>81</sup> В течение 3 дней с момента открытия счета с пометкой „Предназначен инициативной группе”, а затем еженедельно по пятницам - 4 сентября, 11 сентября, 18 сентября и 25 сентября, а также в четверг - 1 октября.

<sup>82</sup> В течение 3 дней с момента открытия счета с пометкой „Избирательный фонд”, а затем еженедельно по пятницам – 2 октября, 9 октября, 16 октября, 23 октября и 30 октября, до 16:00.

<sup>83</sup> Отчет включает следующую информацию: а) идентификационные данные физического или юридического лица, пожертвовавшего финансовые средства; б) список всех полученных пожертвований, в том числе характер и размер каждого пожертвования в виде денег, товаров, предметов, работ или услуг; в) общий размер пожертвований и число жертвователей; д) перечень пожертвований, возвращенных вследствие превышения предельных размеров, установленных пунктом е) части (2) статьи 41 Кодекса о выборах; е) идентификационные данные физического или юридического лица, которому выплачены финансовые средства со счета «Избирательный фонд», и назначение этих расходов; ф) суммы долга, номера учетных финансовых документов и другая необходимая информация; г) бухгалтерские данные юридических лиц, учрежденных или иным образом контролируемых политической партией, за соответствующий период.

<sup>84</sup> Ст. 43 [Кодекса о выборах](#).

<sup>85</sup> Соответствующие положения не применяются в случае символических подарков, изготовленных за счет средств, декларированных на счете «Избирательный фонд», представляющих собой предвыборную или политическую рекламу с символикой конкурента на выборах, рыночная стоимость которых не превышает 2-х условных единиц (100 леев).

занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 1 года до 5 лет,<sup>86</sup> i.e.:

- вымогательство или получение путем вымогательства пожертвований для политических партий и/или избирательных фондов;
- использование не по назначению ассигнований из государственного бюджета для политических партий или средств избирательного фонда;
- сознательное принятие политической партией или конкурентом на выборах финансирования от организованной преступной группы или преступной организации (преступного сообщества).

Использование административного ресурса (публичного имущества), включая содействие или согласие с незаконным использованием административного ресурса (публичного имущества), в избирательных кампаниях наказывается штрафом в размере от 200 000 леев до 300 000 леев (от 4000 до 6000 условных единиц) или лишением свободы на срок до 3 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 2 до 5 лет.<sup>87</sup> Отметим, однако, что нынешнее определение административного ресурса, которое является неоднозначным, создает трудности при реализации механизма санкций.

В соответствии с Кодексом о правонарушениях<sup>88</sup> нарушение правил финансирования избирательных кампаний влечет наложение штрафа на должностное лицо в размере от 1 500 леев до 9 000 леев (30 – 300 условных единиц) с возможным лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 1 года, в данном случае:

- за нарушение законодательства об управлении финансовыми средствами избирательных фондов;
- за неисполнение требования Центральной избирательной комиссии.

НМ Promo-LEX подчеркивает, что санкционирование ИГ так и не было регламентировано в соответствии с предыдущими рекомендациями миссии и, таким образом, повторяет необходимость включения инициативных групп в качестве субъектов, подпадающих под действие статей 181<sup>1</sup> и 181<sup>2</sup> Уголовного кодекса и статей 48<sup>1</sup> и 48<sup>2</sup> Кодекса о правонарушениях.

НМ Promo-LEX оценивает текущий уровень санкций за нарушения как низкий по сравнению с серьезностью нарушений, описанных в ст. 48<sup>1</sup> и 48<sup>2</sup>, кроме того, миссия рекомендует гармонизировать уровень санкций в Кодексе о правонарушениях с санкциями в Уголовном кодексе в соответствии с руководящими принципами Венецианской комиссии,<sup>89</sup> которые гласят, что „любое нарушение в финансировании избирательной кампании должно влечь за собой **санкции, соразмерные серьезности нарушения**, которые могут включать потерю всего или части государственного финансирования, уплату штрафов, соразмерных серьезности нарушения, или снятие кандидатуры виновного кандидата”.

### 7.3. Бюджет Центральной избирательной комиссии

Согласно Постановлению ЦИК № 3146 от 03.12.2019, смета расходов на организацию и проведение президентских выборов установлена в размере 167 356 200 леев.<sup>90</sup> В 2016 году, на организацию и проведение президентских выборов было выделено порядка 100 000 000 леев.

<sup>86</sup> Статья 181<sup>2</sup> [Уголовного кодекса](#).

<sup>87</sup> Статья 181<sup>2</sup>, ч. (2) [Уголовного кодекса](#).

<sup>88</sup> Статьи 48<sup>1</sup>, 48<sup>2</sup> [Кодекса о правонарушениях](#).

<sup>89</sup> Руководящие принципы Венецианской комиссии ([CDL-INF\(2001\)8](#)).

<sup>90</sup> [Постановление ЦИК](#) № 3146 о смете расходов на подготовку и проведение президентских выборов от 1 ноября 2020 года.

## VIII. ЯЗЫК НЕНАВИСТИ И ПОДСТРЕКАТЕЛЬСТВО К ДИСКРИМИНАЦИИ

*Начиная с новых местных выборов и местного референдума в Кишиневе в ноябре 2017 года, Promo-LEX также проводит мониторинг языка ненависти, используемого электоральными конкурентами в ходе выборов.*

*Мониторинг продемонстрировал, что язык ненависти все чаще используется в публичном пространстве и в средствах массовой информации в Республике Молдова, а в контексте выборов он становится все более интенсивным. На данный момент нет соответствующей нормативно-правовой базы или механизмов для борьбы с этим явлением, а у властей нет ответа на разжигание ненависти в контексте выборов.*

### 8.1. Мониторинг языка ненависти в избирательный период

Язык ненависти - это нетерпимая и агрессивная форма выражения, основанная на стереотипах и предрассудках, и может привести к стигматизации и насилию. Данный тип дискурса способствует распространению нетерпимости в публичном пространстве, являясь формой дискриминации и подстрекательства к насилию, что запрещено законом и наказывается гражданским и уголовным законодательством. В избирательном контексте язык ненависти используется для манипулирования общественностью и избирателями, а также для отвлечения от реальных проблем.

Язык ненависти - это явление, которое становится все более масштабным и все чаще используется в публичном пространстве и средствами массовой информации Республики Молдова, что подтверждается докладами, представленными Ассоциацией Promo-LEX в 2018<sup>91</sup> и 2019 годах: „Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и медиа -пространстве в Республике Молдова”. Результаты мониторинга за 2018 год показали, что, в среднем, каждый день возникают два новых случая разжигания ненависти, в то время как в 2019 году этот показатель увеличился до 4,2 новых случаев в день. За 7 месяцев мониторинга в 2019 году, было констатировано, что 54% случаев разжигания ненависти происходит в политическом контексте, поэтому политики остаются главными пропагандистами нетерпимости в публичном пространстве, в том числе в избирательных процессах. В первом полугодии 2020<sup>92</sup> года 40% выявленных случаев произошли в политическом контексте.

Доклады за 2019/1<sup>93</sup> и 2019/2<sup>94</sup> годы показали, что порядка 23% случаев языка ненависти было выявлено в избирательном контексте (парламентские выборы от 24 февраля 2019 года и всеобщие местные выборы от 20 октября 2019 года), что предполагает под собой тот факт, что ненавистнические высказывания в период избирательной кампании, исходили от одного из конкурентов на выборах или адресовались ему, касались какой-либо политической партии, её сторонников или предвыборных программ.

Мониторинг языка ненависти в первой половине 2020 года, который также включал новые парламентские выборы в одномандатном округе № 38 Хынчешты, показал, что данный тип высказываний используется с большей интенсивностью в контексте общенациональных избирательных кампаний, которые зачастую более видимы в национальных СМИ.

Мониторинг языка ненависти выявил ряд проблем на национальном уровне, а именно: отсутствие правовой базы для санкционирования этого типа высказываний, в том числе в ходе избирательных кампаний, и отсутствие механизмов для мониторинга и борьбы с этим явлением.

<sup>91</sup> Доклад 2018. Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и медиа -пространстве в Республике Молдова.

<sup>92</sup> Monitor Hate Speech Moldova.

<sup>93</sup> Доклад\_2019 (период мониторинга: 11.01.2019 – 11.04.2019). Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и медиа -пространстве в Республике Молдова.

<sup>94</sup> Доклад\_2019 (период мониторинга: 1.08.2019 – 30.11.2019). Язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в общественном и медиа -пространстве в Республике Молдова.

Таким образом, на сегодняшний день у властей нет ответа на язык ненависти в избирательном контексте, а общие механизмы, такие как судебные инстанции или Совет по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства (СПЛДОР), могут рассматривать риторику ненависти с гражданской точки зрения, но не могут обеспечить решение, которое исправило бы проблему в электоральном аспекте. В этом смысле язык ненависти совершенно неконтролируем, независимо от воздействия на избирательный процесс.

В результате Ассоциацией Promo-LEX был сформулирован ряд рекомендаций по совершенствованию законодательной базы и политик в данной области, а также ряд практических предложений по реагированию на случаи ненавистнических высказываний в избирательном контексте.

В марте 2020 года, Promo-LEX опубликовал Аналитическую записку о языке ненависти в избирательных кампаниях и, таким образом, обратил внимание Центральной избирательной комиссии на важность дополнения/корректировки избирательного законодательства с целью включения положений, определяющих язык ненависти и подстрекательство к дискриминации в избирательных процессах. Также ЦИК было рекомендовано инициировать создание механизма по мониторингу, документированию и санкционированию языка ненависти в избирательных кампаниях; строго и незамедлительно реагировать на все случаи языка ненависти и устанавливать соответствующие санкции за каждое нарушение; разработать систему сбора дезагрегированных данных с тем, чтобы обеспечить согласованное и комплексное представление о случаях, форме выражения и послуживших этому причин, а также примененное решение, и периодически предоставлять эту информацию в распоряжение общественности.

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

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

Кроме того, в ходе публичных консультаций, инициированных ЦИК по вопросу внесения изменений в избирательное и смежной с ним законодательство (проект закона № 263), Promo-LEX выступил с рядом предложений по регламентирования языка ненависти в Кодексе о выборах (ст.1), Уголовном кодексе (ст. 181<sup>3</sup>) и Кодексе о правонарушениях (ст. 52).<sup>95</sup>

## **8.2. Методологические аспекты мониторинга языка ненависти**

Исходя из этих предпосылок, Ассоциация Promo-LEX ставит перед собой целью провести мониторинг языка ненависти в ходе избирательной кампании по президентским выборам от 1 ноября 2020 года. Мониторинг будет проводиться на основе специальной методологии, разработанной Promo-LEX и скоординированной с представителями Совета по Предупреждению и Ликвидация Дискриминации, Центральной Избирательной Комиссии, Координационного Совета по телевидению и радиовещанию и средств массовой информации.

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

В качестве источников мониторинга будут выступать печатная пресса и online-СМИ, ТВ программы, политики, религиозные деятели и лидеры общественного мнения, кибер

---

<sup>95</sup> [Предложения](#) КСЧВ о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах № 1381-XIII/1997 и смежное законодательство.

платформы для хранения и распространения информации и публичные мероприятия. Источники мониторинга будут отбираться на основе показателей просмотра и исследований измерения трафика и посещаемости в интернете, а также опросов, проводимых социологическими компаниями по вопросам доверия общественности, а также в зависимости от присутствия в медийном пространстве политиков, религиозных деятелей и лидеров общественного мнения.

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

## **IX. ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ИНФОРМИРОВАНИЕ**

*Ассоциация Promo-LEX в контексте президентских выборов от 1 ноября 2020 года также проведет кампанию по информированию, электоральному образованию и аполитичной мобилизации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом. Она будет включать: 25 телевизионных и радио дебатов; создание и распространение одного видеоролика; проведение online-кампании по информированию и аполитичной мобилизации, а также предоставление грантов на проекты по продвижению участия в голосовании.*

*ЦНОИС и ЦИК провели как обучающие мероприятия (регистраторов и других представителей ОМПУ), так и определенные информационные мероприятия (online-конференции, периодические публикации, презентация учебных курсов и др.) по подготовке к президентским выборам и специфике выборов в условиях пандемии. Тем не менее, мы считаем, что некоторые важные вопросы для периода наблюдения, такие как продвижение предварительной регистрации, требуют более выразительного и системного подхода со стороны ЦИК.*

### **9.1. Кампания Promo-LEX по электоральному образованию, информированию и аполитичной мобилизации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом**

В контексте президентских выборов от 1 ноября 2020 года, Ассоциация Promo-LEX проведет Кампанию по электоральному образованию, информированию и аполитичной мобилизации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом, в том числе из диаспоры. В частности, кампания будет ориентирована на молодых избирателей (18-30 лет). Основная цель кампании заключается в содействии повышению уровня избирателей в президентских выборах от 1 ноября 2020 года. Она также будет способствовать информированному и осознанному голосованию. Кампания продлится с сентября по ноябрь 2020 года и будет включать следующие мероприятия:

- Чтобы облегчить *дискуссионную платформу между конкурентами на выборах и избирателями*, в партнерстве с Национальной общественной компанией по телевидению и радиовещанию “Телерадио-Молдова”, будет организовано около 25 телевизионных и радио дебатов с участием кандидатов в президенты.
- Будет проведена *online-кампания по информированию и аполитичной мобилизации*. По большей части, online-кампания будет ориентирована на молодых избирателей. Кампания будет включать информационные и мотивационные публикации о выборах и важности голосования. Кампания будет проходить в социальных сетях.
- Также для продвижения осознанного голоса и аполитичной мобилизации избирателей *будет изготовлен один видеоролик, который будет продвигаться на ТВ, радио и в социальных сетях*.
- Ассоциация Promo-LEX также *предоставит три гранта* на общую сумму 44 950.00 долларов США неправительственным организациям и медийным организациям для проектов по продвижению участия граждан Республики Молдова в президентских выборах от 1 ноября 2020 года. Гранты получили следующие организации: Общественная ассоциация „Ассоциация независимой прессы”, Общественная ассоциация „Ассоциация за демократию через участие ” (ADEPT) и Общественная ассоциация „Академия Rockit”.

### **9.2. Образовательные, информационные и учебные мероприятия, организованные ЦИК и ЦНОИС**

*Учебные мероприятия.* В течение отчетного периода ЦИК и Центр непрерывного образования в избирательной сфере (ЦНОИС) провели учебные семинары для государственных служащих ОМПУ 1-го уровня, посвященные обязанностям секретарей местных советов в избирательной сфере и обязанностям служащих, ответственных за ГРИ. Особое внимание было уделено

урегулированию в online-режиме следующих типов конфликтов: разрешение конфликтов адресов, отнесение к избирательному участку, статус избирателя, использование перечня.

*Информационные мероприятия.* В течение отчетного периода Центр непрерывного образования в избирательной сфере (ЦНОИС) организовал три обсуждения в режиме LIVE с экспертами в избирательной сфере из Украины, Румынии, Польши и Казахстана о проведении выборов в условиях пандемии, представил policy brief „Организация выборов во время пандемии COVID-19” и выпустил 3-е издание Журнала электорального анализа, теории и исследований „Электоральный дайджест”, в котором были представлены различные варианты голосования в ситуации пандемии COVID-19 и не только.

Для решения актуальных вопросов в избирательной сфере в стране и за рубежом, ЦНОИС запустил серию подкастов „ЦНОИС Podcast” на электоральную тематику и представил второй выпуск журнала комиксов „Приключения Арчи за границей”.

Также, ЦИК и ЦНОИС организовали конференцию „Люди, диалог и перемены”, в ходе которой были рекомендованы конкретные действия и меры для поощрения молодых избирателей, в том числе тех, кто на осенних выборах в этом году будет голосовать впервые.

20 августа ЦНОИС представил свое образовательное предложение для президентских выборов. Портфолио включает шесть курсов: Президентские выборы. Общие аспекты; Роль лиц, делегированных конкурентом на выборах, в избирательном процессе; Обязанности членов инициативных групп в поддержку кандидата в Президенты Республики Молдова; Статус наблюдателя на выборах; Неподкупность избирательного процесса; Обязанности членов зарубежных участковых избирательного бюро.<sup>96</sup>

22 августа 2020 года, в рамках Дней диаспоры - 2020, ЦИК и ЦНОИС провели отдельное рабочее заседание, на котором представили основные аспекты механизма голосования за рубежом. Кроме того, были опубликован ряд пресс-релизов, продвигающих предварительную регистрацию. Тем не менее, НМ Promo-LEX констатирует отсутствие у ЦИК комплексной и устойчивой кампании по информированию избирателей, находящихся за рубежом, а также избирателей, проживающих в левобережье Днестра, в контексте президентских выборов, в том числе продвижения процедуры предварительной регистрации.

---

<sup>96</sup> Образовательное [Предложение](#) Центра непрерывного образования в избирательной сфере по Президентским выборам от 1 ноября 2020 года.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Парламенту Республики Молдова:

1. Внести изменения в определение „избирательный период” в Кодексе о выборах как периода времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов компетентными органами. В этой связи, мы высказываемся за продление 90-дневного срока, в том числе с указанием органа власти, ответственного за установление этого срока, исходя из специфики типов выборов (парламентские, президентские, всеобщие местные, новые местные, референдумы и т.д.)
2. Пересмотреть проект закона № 263 с выполнением рекомендаций, разработанных ОБСЕ/БДИПЧ, а также рекомендаций, выдвинутых гражданским обществом.
3. В контексте пандемии изучить существующие положения для каждого этапа избирательного процесса и адаптировать их или включить специальные нормы для предотвращения заражения вирусом COVID-19, а также для обеспечения того, чтобы выборы проводились с соблюдением права избирать и быть избранным
4. Внести изменения в п.п. а) ч. (1) ст. 43 Кодекса о выборах с тем, чтобы гармонизировать его с п.п. б) ч. (4) ст. 29 Закона о политических партиях, с точной спецификацией персональных данных жертвователей, касающихся *имени/фамилии, занятия/места работы или их вида деятельности*, и опубликованием соответствующих данных.
5. Гармонизировать уровень санкций, применяемых за незаконное финансирование избирательных кампаний и нарушение порядка управления средствами избирательных фондов в Кодексе о правонарушениях с санкциями в Уголовном кодексе в соответствии с руководящими принципами Венецианской комиссии.
6. Включить инициативные группы в качестве субъектов, подпадающих под действие статей 181<sup>1</sup> и 181<sup>2</sup> Уголовного кодекса и статей 48<sup>1</sup> и 48<sup>2</sup> Кодекса о правонарушениях.

### Центральной избирательной комиссии:

7. Выполнить Представления Конституционного суда, касающиеся организации и проведения президентских выборов в инициативном порядке и в пределах своей компетенции.
8. Утвердить Инструкцию о мерах по предотвращению заражения вирусом COVID-19 в избирательный период с предварительного одобрения её Национальной чрезвычайной комиссией общественного здоровья.
9. Дополнить Положение о составлении, администрировании, распределении и обновлении списков избирателей нормами, которые четко регламентировали бы декларирование места пребывания в качестве механизма включения избирателей без места жительства и места нахождения в основные списки избирателей.
10. Привести в соответствие пункт 8 Положения ЦИК о финансировании инициативных групп с положениями Кодекса о выборах (п.п. е), ч. (2), ст. 41) в том, что касается предельных размеров пожертвований, осуществляемым физическими и юридическими лицами инициативным группам.
11. Прояснить правовые и нормативные неясности в контексте понятия избирательной кампании, чтобы исключить неопределенности относительно момента начала осуществления операций по счету „Избирательный фонд”.

12. Пересмотреть Положение о предварительной регистрации с тем, чтобы четко урегулировать следующие вопросы: срок действия предварительного заявления; механизмы информирования избирателей о действительности предварительной регистрации на последующих выборах; повторное информирование избирателей, перед каждыми выборами, подавших предварительные заявления в контексте других выборов, о действительности заявления, включая возможность его отмены.

13. Четко регламентировать, в том числе предварительную регистрацию на бумажном носителе, в целях разъяснения следующих аспектов: механизмы информирования избирателей, зарегистрированных на бумажном носителе, о действительности предварительных заявлений для нескольких выборов, с информированием избирателей о данном факте перед каждыми выборами.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ч. – часть  
ОМПУ – орган местного публичного управления  
ст. – статья  
АГУ – Агентство государственных услуг  
УИБ – участковое избирательное бюро  
НБС – Национальное бюро статистики  
к. – коммуна  
ЦИК – Центральная избирательная комиссия  
ОИС – Окружной избирательный совет  
НК – независимый кандидат  
ЦНОИС – Центр непрерывного образования в избирательной сфере  
DIU – язык ненависти  
i.e. – *id est* (латинская форма выражения: „иными словами“)  
п.п. – подпункт  
НМ – Наблюдательная миссия  
ПДУ – Политическое движение УНИРЯ  
мун. – муниципий  
№ – номер  
г. – город  
ОБСЕ - Организация по Безопасности и Сотрудничеству в Европе  
ОБСЕ/БДИПЧ – Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека  
ДН – долгосрочный наблюдатель  
КН – краткосрочный наблюдатель  
ПДС – Политическая партия „Партия действие и солидарность“  
п. – пункт  
ДПМ – Демократическая партия Молдовы  
НП – Наша Партия  
ПППДП – Политическая Партий „Платформа достоинство и правда“  
ППШ – Политическая партия „ШОР“  
ПСРМ – Политическая партия „Партия социалистов Республики Молдова“  
ПНЕ – Партия национального единства  
РСИС – Реестр служащих избирательной сферы  
ГРИ – Государственный реестр избирателей  
ГРН – Государственный реестр населения  
с. – село  
ИУ – избирательный участок  
АТЕ – административно-территориальная единица  
у.е. – условная единица  
USAID – USAID - Агентство США по международному развитию