



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**Promo - LEX**

*Promovarea democrației și a drepturilor omului*



**Сбор подписей в контексте пандемии  
в поддержку кандидатов на выборах  
или инициирования референдума:  
альтернативные решения и  
механизмы**

Кишинев, 2021

## Содержание

<b>Ключевые понятия</b> .....	3
<b>Введение</b> .....	4
<b>Проблемы сбора подписей в поддержку кандидатов в условиях пандемии</b> .....	5
<b>Условия регистрации кандидатов в избирательном процессе: международная практика</b> .....	7
Сбор подписей .....	7
Внесение избирательного залога .....	10
<b>Альтернативные решения существующего механизма сбора подписей в Республике Молдова</b> .....	13
Оптимизация механизма сбора подписей .....	13
Внедрение механизма по применению избирательного залога .....	16
<b>Рекомендации</b> .....	20
<b>Список сокращений</b> .....	22

## Ключевые понятия

**Деятельность по сбору подписей** – совокупность действий, включающих в себя сбор подписей в поддержку кандидата на выборную должность или инициирования проведения референдума инициативной группой, и выдачу бланков подписных листов до последнего дня, предусмотренного для представления подписных листов органу, ответственному за проверку подписей.

**Инициативная группа** – группа, состоящая из граждан, обладающих избирательным правом, и зарегистрированная Центральной избирательной комиссией для сбора подписей в поддержку кандидата на выборную должность или проведения референдума.

**Сборщик** – лицо, занимающееся сбором подписей.

**Подписной лист** – список с подписями избирателей в поддержку того или иного кандидата на выборах или в поддержку инициирования референдума.

**Избирательный залог** – финансовая гарантия, внесенная с целью регистрации кандидата в избирательной гонке.

**Электронная подпись** – данные в электронной форме, которые присоединены или логически связаны с другими электронными данными и которые используются в качестве способа аутентификации.

## Введение

Сбор подписей представляет собой демократический процесс, при котором избиратели добровольно поддерживают определенного кандидата на выборную должность или поддерживают инициирование референдума. Для регистрации кандидата в избирательной гонке условие сбора подписей представляет собой фильтр, основанный на поддержке избирателей, а для инициирования референдума оно представляет собой доказательство воли граждан инициировать всенародный опрос.

Сбор подписей является важным этапом избирательного процесса. Учитывая тот факт, что организация выборов и референдума предполагает определенные расходы, практически в каждом государстве кандидаты должны собирать подписи с тем, чтобы они могли быть зарегистрированы в предвыборной гонке. Сбор подписей в этом смысле представляет собой механизм, гарантирующий твердые намерения претендентов участвовать в выборах, соответственно, гарантию того, что государство не понесет дополнительных финансовых затрат на организацию выборов.

И в Республике Молдова одним из условий подачи досье для регистрации кандидата в избирательной гонке является представление кандидатом на выборную должность подписных листов с достаточным количеством подписей его сторонников.<sup>1</sup> По сравнению с президентскими выборами, в случае местных и парламентских выборов к независимым кандидатам используется неравный подход, чем к кандидатам, выдвинутым политическими партиями или избирательными блоками, поскольку только независимые кандидаты обязаны собирать подписи в поддержку своей кандидатуры.<sup>2</sup>

Анализ направлен на представление основных проблем и решений существующего механизма сбора подписей в поддержку кандидата на выборную должность с точки зрения международной практики. Необходимость исследования определялась, в частности, рисками, порождаемыми контекстом пандемии, однако, предлагаемые решения могут быть реализованы даже в условиях решения соответствующих эпидемиологических проблем.

---

<sup>1</sup> Ст. 49, ч. (1), п.п. b) Кодекса о выборах.

<sup>2</sup> В [Докладе](#) № 1 Миссии по наблюдению за всеобщими местными выборами и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года, НМ Promo-LEX подтвердила свою позицию, согласно которой условия регистрации независимых кандидатов должны быть аналогичны условиям регистрации кандидатов, выдвинутых политическими партиями или избирательными блоками, по примеру президентских выборов. Стр. 14.

## Проблемы сбора подписей в поддержку кандидатов в условиях пандемии

Выборы на должность Президента Республики Молдова от 1 (15) ноября 2020 года были организованы и проведены в условиях чрезвычайного положения в области общественного здоровья на всей территории страны.<sup>3</sup>

В целях защиты всех участников избирательного процесса, НЧКОЗ установила ряд обязательных общих правил по предотвращению заражения инфекцией COVID-19 и борьбы с ней при проведении выборов<sup>4</sup> и утвердила *Инструкцию по организации и проведению выборов Центральной избирательной комиссией в условиях пандемической ситуации в связи инфекцией COVID-19*.<sup>5</sup> Однако ни в постановлении, ни в самом документе не устанавливались особые правила сбора подписей в условиях пандемии. Таким образом, механизм сбора подписей не регламентировался отдельно, а правила укладывались в общие ограничения, применимые к поведению граждан в условиях пандемии.

В то же время, *Памятка члена инициативной группы в поддержку кандидата на должность Президента Республики Молдова*, разработанная ЦНОИС, содержит три практических рекомендации в отношении процедуры сбора подписей: ношение защитных масок и соблюдение социальной дистанции в 1,5 м; избегание прикосновения к документу, удостоверяющему личность сторонника кандидата; использование сторонником, по мере возможности, собственной ручки при внесении данных.<sup>6</sup>

В соответствии с ч.(1) ст.113 Кодекса о выборах, для регистрации в президентской избирательной гонки, кандидаты должны представить в ЦИК подписные листы, содержащие подписи не менее 15000 и не более 25000 избирателей. Избиратели должны быть из не менее чем половины административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня. Для сбора подписей создается инициативная группа в поддержку кандидата в составе не менее 25 и не более 100 лиц, обладающих избирательным правом.<sup>7</sup>

В соответствии с ч.(2) ст.114 Кодекса о выборах<sup>8</sup> и п. 24 своего Календарного плана, ЦИК зарегистрировал 13 инициативных групп в поддержку кандидатов на должность Президента Республики Молдова, численный состав ИГ варьировал от 33 до 100 членов, общее количество сборщиков составило 1007 человек.<sup>9</sup>

В течение сентября в отдельных административно-территориальных единицах страны, НЧКОЗ зафиксировала серьезные негативные тенденции и ввела, начиная с 1 октября 2020

---

<sup>3</sup> Объявленное 17 марта 2020 года властями Республики Молдова, чрезвычайное положение в области общественного здоровья было продлено НЧКОЗ до 30 июня, 31 июля, 31 августа, 15 сентября 2020 года, 15 января, 15 февраля 2021 года на всей территории страны.

<sup>4</sup> [Постановление](#) НЧКОЗ № 24 от 12 августа 2020 года.

<sup>5</sup> [Инструкция](#) о порядке организации и проведения Центральной избирательной комиссией выборов в условиях пандемической ситуации в связи с инфекцией COVID-19, утвержденная Постановлением НЧКОЗ № 24 от 12 августа 2020 года, измененная и дополненная Постановлением НЧКОЗ № 34 от 13 октября 2020 года.

<sup>6</sup> [Памятка](#) члена инициативной группы в поддержку кандидата на должность Президента Республики Молдова, Кишинёв, 2020, стр. 10-11.

<sup>7</sup> Ст. 114, ч. (1) Кодекса о выборах.

<sup>8</sup> Ст. 114, ч. (2) Кодекса о выборах: список членов инициативной группы с указанием ее руководителя представляется ЦИК не позднее чем за 50 дней до дня выборов лицом, выдвинутым в качестве кандидата в Президенты Республики Молдова.

<sup>9</sup> [Постановление](#) ЦИК о регистрации инициативных групп.

года, чрезвычайное положение в области общественного здоровья<sup>10</sup> в 26 (68% от общего числа в 38) административно-территориальных единицах 2-го уровня, с установлением уровня опасности „Красный код”.<sup>11</sup>

По информации, представленной МЗТЭС, на 1 октября 2020 года, общее количество лиц, инфицированных новым типом коронавируса, достигло 50981 случаев<sup>12</sup> в возрастной группе 18+ (1,6%) от общего числа избирателей, внесенных в Государственный реестр избирателей на этапе завершения процедуры обновления списков избирателей (3 287 140).<sup>13</sup> Анализ информации об эпидемиологической ситуации по инфицированию COVID-19, представленной 15 октября 2020 года, свидетельствует об увеличении на 29% общего количества зарегистрированных случаев в группе населения 18+ по сравнению с периодом сбора подписей.

До сих пор неясно, существует ли взаимосвязь между общим количеством зарегистрированных случаев и процессом сбора подписей, несомненным является то, что сбор подписей в поддержку кандидатов на президентских выборах от 1 (15) ноября 2020 года, без четкого регламентирования, явил собой реальную проблему и высокий риск заражения.

Из зарегистрированных ЦИК 13 ИГ, своевременно<sup>14</sup> собрали необходимое количество подписей и подали досье для регистрации конкурентов на выборах 9 ИГ.<sup>15</sup> Что касается остальных 4 ИГ, они по разным причинам не завершили процедуру сбора подписей и не подали досье для регистрации.<sup>16</sup> Более того, три из четырех ИГ, которым не удалось собрать необходимое количество подписей, поддерживали независимых кандидатов, что указывает на то, что сбор подписей оказался обременительным, особенно для независимых кандидатов.<sup>17</sup>

Соответственно, миссия данного анализа в узком смысле заключается в решении проблемы сбора подписей в качестве потенциального источника инфицирования граждан в период сбора подписей в подписных листах. А в широком смысле вносит предложения по оптимизации процедуры выдвижения кандидатов, исходя из международной практики.

---

<sup>10</sup> [Постановление](#) НЧКОЗ № 33 от 28 сентября 2020 года.

<sup>11</sup> [Приложение](#) № 1 к Постановлению НЧКОЗ № 33 от 28 сентября 2020 года.

<sup>12</sup> [Информация](#) о COVID-19, представленная 1 октября 2020 года Министерством здравоохранения, труда и социальной защиты.

<sup>13</sup> Общее [количество](#) избирателей, внесенных в ГРИ на этапе завершения процедуры обновления списков избирателей, предоставленное ЦИК 8 октября 2020 года.

<sup>14</sup> В соответствии с п.29 Положения об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на должность Президента Республики Молдова, для регистрации кандидатов в Центральную избирательную комиссию не позднее чем за 30 дней до дня выборов представляются документы, указанные в статье 44, и подписные листы в соответствии со статьей 102 Кодекса о выборах.

<sup>15</sup> ИГ в поддержку кандидатов: Ренато Усатый, Андрей Нэстасе, Андриан Канду, Тудор Делиу, Игорь Додон, Виолета Иванов, Майя Санду, Октавиан Цыку, Дорин Киртоакэ.

<sup>16</sup> [Доклад](#) № 3. Миссии по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, стр. 27.

<sup>17</sup> [Заявление](#) о предварительных заключениях и выводах Международной наблюдательной миссии ENEMO, 3 ноября 2020 года, стр. 14.

## Условия регистрации кандидатов в избирательном процессе: международная практика

В международной избирательной практике право быть избранным зависит от определенных условий. Таким образом, чтобы обеспечить участие кандидатов/политических формирований в избирательном процессе, государства регламентировали условие сбора определенного количества подписей и/или внесения избирательного залога.<sup>18</sup>

### Сбор подписей

Обязанность собрать определенное количество подписей для выдвижения кандидата, в принципе совместима с принципом всеобщего избирательного права. В международной практике все политические партии, за исключением фантомных политических партий, не испытывают никаких трудностей со сбором необходимого количества подписей. Утверждение действительно при условии, что нормы, регулирующие сбор подписей, не используются для того, чтобы препятствовать кандидатам в реализации своего права быть избранным. Чтобы избежать любых манипуляций, в законе должно быть установлено максимальное количество подписей, которое не должно превышать порог в 1% избирателей в соответствующем округе.<sup>19</sup>

С началом пандемии коронавируса многим странам по всему миру, которые должны были провести выборы или референдумы, пришлось решать, проводить ли их, как первоначально планировалось, вводя меры по смягчению последствий, либо отложить их.<sup>20</sup> Приняв решение о проведении выборов, лица, принимающие решения, должны были рассмотреть ряд законодательных, технических и санитарных параметров и последствий, а также конституционные меры, чтобы гарантировать, что демократические институты функционируют так, как они функционировали бы в обычных обстоятельствах с тем, чтобы обеспечить фундаментальные права и свободы человека.

Чтобы организовать и провести выборы в безопасных условиях и предотвратить распространение инфекции, страны мира скорректировали свою нормативно-законодательную базу в избирательной сфере таким образом, чтобы облегчить регистрацию кандидатов в предвыборной гонке, а именно:

- online-сбор подписей;
- аннулирование или уменьшение количества подписей, необходимых для регистрации на выборах.

### *Online-сбор подписей*

Метод online-сбора подписей является разумным, поскольку он обеспечивает безопасность общественного здоровья, обеспечивает большую степень комфорта и скорости, а также облегчает регистрацию кандидатов и организацию выборов во время санитарных кризисов.

Среди стран, которые обратились к цифровым инструментам сбора подписей, в том числе в ответ на пандемию COVID-19, числятся: Австрия, Финляндия,<sup>21</sup> Голландия, Латвия,<sup>22</sup> Дания,

<sup>18</sup> [Использование избирательного залога](#) в избирательных процессах в странах Европы, Законодательный департамент – Управление по европейским делам и связям с Парламентом, Постоянный избирательный орган, апрель 2020, стр. 1.

<sup>19</sup> [Кодекс](#) надлежащих практик в избирательной сфере. Руководящие принципы и пояснительный доклад, п. 8, стр. 17, Европейская комиссия за демократию через право, Страсбург, 28 июля 2016 года.

<sup>20</sup> По информации [Международный институт демократии и содействия выборам](#) (IDEA International), 101 государство и территорий организовали выборы в период пандемии, а другие 75 государств и территорий перенесли организацию выборов.

<sup>21</sup> Несмотря на Covid-19, [сбор цифровых подписей](#) не получил широкого распространения, Direct Democracy, Swissinfo.ch, посещено 17.01.2021.

некоторые американские штаты (Арканзас, Аризона, Колорадо, Колумбия, Денвер, Флорида, Иллинойс, Массачусетс, Мичиган<sup>23</sup>, Миннесота, Монтана, Нью-Джерси, Огайо, Оклахома, Юта, Вашингтон),<sup>24</sup> Швейцария, некоторые страны ЕС, Исландия, Румыния.

Например, в случае с Исландией в результате временных изменений нормативно-правовой базы в апреле 2020 года, кандидаты в президенты смогли собирать подписи, как на бумаге, так и в электронном виде. По данным Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, примерно 87% подписей, представленных кандидатами, были собраны в электронном виде посредством процесса идентификации личности. Более того, online-сбор подписей также рассматривается как альтернативный метод на парламентских выборах 2021 года, поскольку не было никаких опасений по поводу процесса сбора и проверки подписей.<sup>25</sup>

В целях надлежащего проведения местных выборов во время пандемии, Постоянный избирательный орган Румынии ввел упрощенный сбор подписей по электронной почте и посредством любой электронной платформы, которая позволяет обрабатывать персональные данные с соблюдением нормативно-правовой базы по защите персональных данных.<sup>26</sup> В соответствии с Методологией подачи досье кандидатур и списков сторонников на местных выборах 2020 года, списки сторонников, составленные в электронном формате, действительны только вместе с декларацией под собственную ответственность сборщика, которая удостоверяет достоверность подписи сторонников.<sup>27</sup>

Что касается Дании, то online-сбор подписей стал возможен еще с 2014 года и используется новыми партиями для участия в парламентских выборах. Для инициирования процесса сбора, партия обязана отправить ответственному учреждению адрес электронной почты потенциального сторонника. Через 7 дней - *период для размышления* - учреждение отправляет потенциальному стороннику электронное письмо со ссылкой для завершения процесса поддержки. Система принимает как подписи, собранные на бумаге, так и подписи, собранные по электронной почте. Один избиратель может поддерживать только одну партию.<sup>28</sup>

Европейская гражданская инициатива (ЕСИ) является важным инструментом партисипативной демократии в ЕС, с помощью которого один миллион граждан, проживающих в не менее одной четверти государств-членов, имеют возможность напрямую обращаться в Комиссию с предложением правовой акт для применения договоров ЕС. Подписи можно собирать на бумаге и в online-режиме. Европейская комиссия предоставляет бесплатное программное обеспечение с открытым исходным кодом для online-сбора подписей.<sup>29</sup> С 2020 года процедура ЕСИ стала более доступной, менее бюрократической и простой в использовании для организаторов и сторонников.<sup>30</sup>

### **Преимущества механизма online-сбора подписей:**

- это жизнеспособный вариант, который позволит уменьшить физический контакт между людьми;
- это гораздо более быстрая, безопасная, эффективная и доступная процедура, в том числе для сторонников с особыми потребностями;

---

<sup>22</sup> Начиная с [1 января 2015 года](#), граждане могут поддерживать online инициативы по инициированию референдума.

<sup>23</sup> [Необязательная процедура](#) сбора подписей, Государственный департамент Мичигана, апрель 2020 г.

<sup>24</sup> [Способы](#) подписания петиций о выдвижении кандидатов, цифровая энциклопедия Ballotpedia, посещено 18 января 2021 года.

<sup>25</sup> [Отчет](#) БДИПЧ по оценке потребностей президентских выборов от 27 июня 2020 года, Исландия.

<sup>26</sup> [Постановление](#) Постоянного избирательного органа № 2 об утверждении Методологии подачи досье кандидата и списков сторонников на местных выборах 2020 года, 17 июля 2020 года.

<sup>27</sup> Ст. 10, ч. (4) [Методологии](#) подачи досье кандидата и списков сторонников на местных выборах 2020 года, утвержденной Постоянным избирательным органом Румынии 17 июля 2020 года.

<sup>28</sup> [Доклад](#) Венецианской комиссии по вопросам избирательного права и управления избирательными процессами в Европе от 8.10.2020, п. 126.

<sup>29</sup> Информационные [бюллетени](#) о Европейском союзе. Европейский Парламент. Европейская гражданская инициатива.

<sup>30</sup> С 2011 года в Европейскую комиссию было представлено четыре таких инициативы.

- упрощает как ситуацию сборщиков, так и сторонников;
- сокращает время и усилия по проверке подписей, собранных вручную;
- позволяет сборщикам в режиме реального времени проверять количество действительных подписей;
- дает возможность проверить повторные подписи и подтвердить приемлемость сторонников до того, как они подпишутся;<sup>31</sup>
- дает возможность составления баланса, включающего общее количество подписей, собранных всеми сборщиками;
- позволяет генерировать отчеты, дезагрегированные данные и т.д.

#### **Недостатки механизма online-сбора подписей:**

- необходимость цифровой подписи или электронной почты;
- срок действия электронной подписи;
- затраты, связанные с системой;
- возможные проблемы учета количества подписей, собранных в смешанном формате, особенно на местных и региональных выборах.

#### *Аннулирование или уменьшение количества подписей, необходимых для регистрации на выборах*

В соответствии со стандартами Венецианской комиссии, которые необходимо соблюдать при организации или переносе выборов, чтобы они соответствовали основополагающим принципам, установленным Кодексом надлежащих практик в избирательной сфере, *если выборы проводятся во время чрезвычайного положения, могут потребоваться некоторые процедурные изменения, как например, продление различных сроков, в том числе для подсчета голосов, или отказ от требований по регистрации кандидатов, таких как требование о сборе подписей (если это невозможно в online-режиме)*. В этом смысле лучшим вариантом было бы заранее внести такие процедурные изменения в кодекс о выборах, но поздние поправки к избирательному законодательству, применимые только к конкретным выборам, не обязательно противоречат европейским принципам избирательного права.<sup>32</sup>

В Европейском союзе проблема проведения выборов в чрезвычайных ситуациях является относительно новой, но другие страны со всего мира должны были уже проанализировать этот вопрос в результате кризиса общественного здоровья (Либерия) или террористических актов, стихийных бедствий (США), которые нарушили деятельность правительства, в том числе организацию выборов.<sup>33</sup> Так, в ответ на пандемию коронавируса несколько американских штатов внесли изменения в избирательное законодательство в отношении регистрации кандидатов:

- отмена требования о сборе подписей (Аризона<sup>34</sup>; Вермонт, Нью-Йорк, Юта<sup>35</sup>);
- уменьшение необходимого количества подписей (Иллинойс – 10% для независимых кандидатов и новых партий; Коннектикут - 30%; Нью-Гэмпшир - 35% для кандидатов либертарианской партии на всеобщих выборах; Нью-Йорк; Вирджиния - для независимых кандидатов и партий меньшинств; Мэриленд - 50% для независимых кандидатов; Массачусетс, Мичиган - 50% для кандидатов в мэры; Род-

<sup>31</sup> Лица являются гражданами Республики Молдова, обладают избирательным правом и проживают на территории, на которой собираются подписи.

<sup>32</sup> [Уважение](#) демократии, прав человека и верховенства закона во время чрезвычайного положения-размышления, Европейская комиссия за демократию через право, п. 115, стр. 74.

<sup>33</sup> Коронавирус и выборы в отдельных государствах-членах, Европейская парламентская исследовательская служба, июнь 2020 года, стр. 2.

<sup>34</sup> [Bloomberg News](#). How Coronavirus Is Killing Off Ballot Measures, посещено 27 января 2021 года.

<sup>35</sup> [Ballotpedia](#) цифровая энциклопедия: Изменения в регистрации кандидатов в ответ на пандемию коронавируса, 2020, посещено 27 января 2021 года.

Айлэнд - 50% для кандидатов на первичных и всеобщих выборах; Джорджия - 70% для независимых кандидатов и партий меньшинств).<sup>36</sup>

## Внесение избирательного залога

С точки зрения избирательного законодательства, финансовый залог представляет собой сумму денег, которую кандидат на выборную должность должен внести, чтобы иметь возможность зарегистрировать свою кандидатуру. Обязанность внести избирательный залог добавляется к другим условиям, которые должны соблюдаться кандидатами в целом, таким как гражданство, возраст, местожительство.<sup>37</sup>

Анализ международного опыта в этом вопросе, в том числе государств региона ОБСЕ, показывает повышенное внимание законодательной власти и избирательных органов к способу внесения избирательного залога как условию регистрации кандидатов в предвыборной гонке. Более того, согласно Кодексу надлежащих практик в избирательной сфере, эта альтернативная процедура более эффективна, чем сбор подписей.<sup>38</sup>

Таким образом, обязательство установления избирательного залога регулируется, к примеру, законодательной базой следующих государств: Армения, Австрия, Австралия<sup>39</sup>, Босния и Герцеговина, Болгария, Кипр, Южная Корея, Эстония, Франция, Греция, Гонконг,<sup>40</sup> Индия, Ирландия, Япония,<sup>41</sup> Казахстан, Литва, Латвия, Малайзия,<sup>42</sup> Мальта, Великобритания, Новая Зеландия,<sup>43</sup> Румыния,<sup>44</sup> Чешская Республика, Сингапур,<sup>45</sup> Словакия, Турция, Нидерланды, Украина,<sup>46</sup> Южная Африка, Бенин, Бурунди, Кот-д'Ивуар, Гана, Гвинея, Кена, Намибия, Нигерия, Республика Конго, Сенегал, Сьерра-Леоне, Замбия.<sup>47</sup>

Таблица № 1. Размер избирательного залога, применяемого в различных странах

<i>Президентские выборы</i>				
<b>Армения</b> 5000 минимальных заработных плат <sup>48</sup> <i>Возвратный</i> (5% от ПДГ <sup>49</sup> )	<b>Австрия</b> 3600 ЕВРО/ПП	<b>Босния и Герцеговина</b> <sup>50</sup> 10200 ЕВРО <i>Возвратный</i> (1/3 от ПДГ)	<b>Болгария</b> <sup>51</sup> 51 ЕВРО/НК 1278 ЕВРО/ПП <i>Возвратный</i> (1% от ПДГ)	<b>Кипр</b> <sup>52</sup> 2000 ЕВРО <i>Возвратный</i> (3% от ПДГ)
<b>Франция</b> 2000 ЕВРО	<b>Кыргызстан</b> 1000000 сомов <i>Возвратный</i> (1% от ПДГ) <sup>53</sup>	<b>Литва</b> <sup>54</sup> 5 минимальных заработных плат по экономике <sup>55</sup>	<b>Турция</b> 16140 ЕВРО/НК <i>Возвратный</i> <sup>56</sup> (только для	<b>Украина</b> 2,5 млн. UAH <sup>57</sup> <i>Возвратный</i> <sup>58</sup> (победа, II тур,

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> [Использование избирательного залога](#) в избирательных процессах в странах Европы, Законодательный департамент – Управление по европейским делам и связям с Парламентом, Постоянный избирательный орган, апрель 2020 года, стр. 1.

<sup>38</sup> [Кодекс](#) надлежащих практик в избирательной сфере, Пояснительный доклад, Венецианская комиссия, стр. 18.

<sup>39</sup> [Информация](#) о квалификации и выдвижении в качестве кандидата, Австралийская избирательная комиссия.

<sup>40</sup> Правительство специального административного района Гонконг [пресс-релизы](#).

<sup>41</sup> [Избирательный залог](#) Японии

<sup>42</sup> Как стать [кандидатом на выборах](#), RojakDaily, посещено 11 января 2021 года.

<sup>43</sup> [Закон](#) о выборах Новой Зеландии.

<sup>44</sup> [Закон](#) № 35 от 13 марта 2008 года по избранию Платы депутатов и Сената, раздел V, ст. 29, ч. (5).

<sup>45</sup> Всеобщие выборы в Сингапуре 2020 года, [избирательный залог](#).

<sup>46</sup> Президентские выборы 2019 года в Украине, пост-выборный [отчет](#) IFES.

<sup>47</sup> Регистрационные [сборы](#) для политических партий и кандидатов, баллотирующихся на выборах, the Electoral Knowledge Network.

<sup>48</sup> В 2020 году минимальная [заработная плата](#) в Армении составляла 68000 AMD = 109 ЕВРО.

<sup>49</sup> Поданных действительных голосов (ПДГ).

<sup>50</sup> Всеобщие выборы в Боснии и Герцеговине от 7 октября 2018 года, [Отчет](#) Миссии БДИПЧ по оценке потребностей, 25-27 июня 2018 года, стр. 10.

<sup>51</sup> Избирательный [кодекс](#) Республики Болгария, ст. 129.

<sup>52</sup> Выборы (Президента и вице-президента) Республики [Законы](#) 1959-2017 г.г., стр. 13.

<sup>53</sup> [Конституционный закон](#) Кыргызской Республики о выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ст. 41, п. 16.

<sup>54</sup> [Закон](#) о Президентских выборах, Литовская Республика, ст. 136, ч. (2).

<sup>55</sup> В 2020 году среднемесячная [заработная плата](#) в Литве составляла 1455 ЕВРО.

<sup>56</sup> Досрочные президентские и парламентские выборы в Турецкой Республике 2018 года, Финальный [отчет](#) Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, стр. 12.

		<u>Возвратный</u> (7% ПДГ)	зарегистрированных кандидатов)	кандидаты, которым было отказано в регистрации)
<b>Южная Корея</b> <sup>59</sup> 500 млн. вон <u>Возвратный</u> (победа на выборах)				
<i>Парламентские выборы</i>				
<b>Армения</b> 2500 минимальных заработных плат	<b>Австрия</b> 435 ЕВРО <u>Невозвратный</u>	<b>Австралия</b> 2000 австралийских \$ <u>Возвратный</u> (4% ПДГ)	<b>Босния и Герцеговина</b> 10200 ЕВРО <u>Возвратный</u> (3% от ПДГ)	<b>Болгария</b> 51 ЕВРО/НК 1.278 ЕВРО/ПП <u>Возвратный</u> (1% от ПДГ)
<b>Канада</b> 1000 \$ <u>Возвратный</u> (15% ПДГ)	<b>Чехия</b> 200 тысяч CZK <u>Невозвратный</u>	<b>Кипр</b> 500 ЕВРО <u>Возвратный</u> (1/3 от ПДГ)	<b>Южная Корея</b> 15 млн. вон <u>Возвратный</u> (победа на выборах)	<b>Эстония</b> 5 минимальных заработных плат на кандидата/2700 ЕВРО <sup>60</sup> <u>Возвратный</u> (минимум от ПДГ)
<b>Франция</b> 1000 франков	<b>Греция</b> 146,74 ЕВРО <u>Невозвратный</u>	<b>Индия</b> 25 тысяч рупий <u>Возвратный</u> (16,5% от ПДГ)	<b>Ирландия</b> 500 ЕВРО/НК <sup>61</sup> <u>Возвратный</u> (5% от ПДГ)	<b>Япония</b> 3 млн. йен <u>Возвратный</u> (10-12,5% ПДГ)
<b>Казахстан</b> 15 минимальных заработных плат/ПП <u>Возвратный</u> (7% от ПДГ)	<b>Латвия</b> 1400 ЕВРО/ПП <u>Возвратный</u> (2% от ПДГ)	<b>Литва</b> от 1 до 10 среднемесячных заработных плат по экономике в зависимости от обстоятельств	<b>Малайзия</b> 2000 ЕВРО <u>Возвратный</u> (12,5% от ПДГ)	<b>Мальта</b> 90 ЕВРО <u>Возвратный</u> (10% от ПДГ)
<b>Великобритания</b> 500 лир <u>Возвратный</u> (5% ПДГ)	<b>Голландия</b> 11250 ЕВРО	<b>Румыния</b> 5 минимальных заработных плат брутто по стране для каждого кандидата <u>Возвратный</u> (2% ПДГ)	<b>Словакия</b> 17000 ЕВРО/PP	<b>Таджикистан</b> 5800 сомов
<b>Турция</b> 1600 ЕВРО/НК <u>Возвратный</u> (только для кандидатов, которые были избраны)	<b>Украина</b> <sup>62</sup> 10 минимальных заработных плат /НК 1000 минимальных заработных плат /ПП <u>Возвратный</u> (победа)			
<i>Местные выборы</i>				
<b>Греция</b> 50 ЕВРО	<b>Ирландия</b> 100 ЕВРО/НК	<b>Великобритания</b> 500 лир	<b>Япония</b> 300000 – 3 млн. йен	<b>Босния и Герцеговина</b> 7150 ЕВРО <u>Возвратный</u> (3% от ПДГ)
<b>Голландия</b> 1125 ЕВРО				

В европейском пространстве требования к регистрации кандидатов в предвыборной гонке, такие как сбор подписей и/или внесение избирательного залога, варьируются от

<sup>57</sup> 2,5 млн. UAH = 74346 ЕВРО, 1 ЕВРО = 33,63 UAH.

<sup>58</sup> Президентские выборы 2019 года в Украине, Финальный [отчет](#) Миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами, стр. 15.

<sup>59</sup> 500.000.000 вон = 373408 EUR, 1 EUR = 1339 вон.

<sup>60</sup> [Закон](#) о выборах в Европейский Парламент, ст. 29, от 23.01.2003.

<sup>61</sup> Независимые кандидаты на национальных и европейских выборах [исследование](#), Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, Directorate General for Internal Policies 2013, стр. 22.

<sup>62</sup> Досрочные парламентские выборы в Украине от 21 июля 2019 года, Финальный [отчет](#) БДИПЧ, стр. 15.

государства к государству. В большинстве случаев сумма залога одинакова как для партий, так и для независимых кандидатов.<sup>63</sup>

Согласно ОБСЕ/БДИПЧ, если избирательный залог используется в качестве предварительного условия для регистрации кандидатов, его размер должен быть достаточным для того, чтобы воспрепятствовать фривольным партиям и кандидатам, но, в то же время, не ограничивать доступ партий или кандидатов к предвыборной гонке.<sup>64</sup>

#### **Преимущества избирательного залога:**

- безопасный, быстрый метод, простой в использовании в периоды ограничений в передвижении, например, в период ограничений, наложенных пандемией;
- обеспечивает право на эффективное представительство;
- шансы кандидатов зависят скорее от финансовой части, чем от поддержки граждан;
- не требует времени и усилий для сбора и проверки подписей;
- максимально исключает контакт между людьми;
- повышение ответственности кандидатов;
- не предполагает использование публичных денег.<sup>65</sup>

#### **Недостатки избирательного залога:**

- может повысить коррумпированность избирательного процесса;
- представляет собой слишком жесткий отбор кандидатов, некоторые кандидаты не могут позволить себе лишиться финансовых ресурсов;
- может ограничить доступ к избирательной гонке кандидатов, не имеющих финансовых ресурсов, но пользующихся поддержкой избирателей;
- невозврат избирательного залога в случае, если кандидат не достиг определенного порога;
- крупные депозиты могут ограничить доступ кандидатов к предвыборной гонке;<sup>66</sup>
- уровень инфляции может повлиять на важность суммы залога.<sup>67</sup>

В заключение, избирательный залог - это инструмент, используемый, по крайней мере, 41 (19%) страной во всем мире<sup>68</sup> и 14 (52%) странами-членами ЕС. Его применение, в том числе в качестве факультативного условия, способствует политической стабильности, гарантирует право на эффективное представительство благонамеренных кандидатов и фильтрует кандидатов с минимальными шансами на то, чтобы за них проголосовали. Однако сумма избирательного залога должна быть разумной, и возврат должен производиться на разумных условиях.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Независимые кандидаты на национальных и европейских выборах [исследование](#), Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs, Directorate General for Internal Policies 2013, стр. 18.

<sup>64</sup> Guidelines for reviewing a legal framework for elections, ОБСЕ/БДИПЧ, 2013, второе издание, стр. 40.

<sup>65</sup> Согласно отчетам, представленным в ЦИК в ходе избирательной кампании, общие расходы на избирательную кампанию, задекларированные восемью зарегистрированными конкурентами на выборах составили 23,1 млн. леев.

<sup>66</sup> [Monetary deposits for ballot access](#), The electoral knowledge network, посещено 27 января 2021 года.

<sup>67</sup> Как правило, в системах всего мира, кандидаты-женщины сталкиваются с большими финансовыми недостатками, чем кандидаты-мужчины.

<sup>68</sup> Из общего числа в 216 государств.

<sup>69</sup> Кодекс надлежащих практик в избирательной сфере, Руководящие принципы по вопросам выборов, Венецианская комиссия, стр. 18.

## Альтернативные решения существующего механизма сбора подписей в Республике Молдова

Пандемия COVID-19 и кризис общественного здоровья создали чрезвычайные обстоятельства, которые требуют корректировки существующего избирательного законодательства, включая сбор подписей - важный этап избирательного процесса. В контексте непредсказуемого развития эпидемиологической ситуации, а также в целях совершенствования законодательной базы в этой области мы предлагаем следующие решения к существующему механизму сбора подписей.

### Оптимизация механизма сбора подписей

1. *Внедрение смешанного механизма по сбору подписей.* Существующая национальная нормативно-правовая база предусматривает сбор подписей на бумаге с заполнением персональных данных и проставлением подписи в подписном листе лично сторонником. Мы считаем, что в нынешнем эпидемиологическом контексте *необходимо предусмотреть возможность для кандидатов на выборные должности собирать подписи как на бумаге, так и в online-режиме* посредством программы, управляемой избирательным органом. Опыт использования ЦИК оцифрованных модулей Государственной автоматизированной информационной системы „Выборы” делает возможным с технической точки зрения внедрение механизма online-сбора в срок до шести месяцев.<sup>70</sup>

Кроме того, согласно Стратегическому плану ЦИК на 2020–2023 годы, первой установленной стратегической целью, являются *Услуги, ориентированные на граждан*, задача 1.1 которой предусматривает *Развитие доступных, безопасных и инновационных услуг с усовершенствованием ГАИСВ* в качестве стратегического действия.<sup>71</sup> В соответствии с Планом действий ЦИК на 2020 год для достижения *вышеуказанной* цели избирательный орган скорректировал модуль „Проверка подписных листов” и разработал технические условия для создания системы, обеспечивающей сбор подписей в online-режиме.<sup>72</sup> Ввиду важности для периода пандемии, а также актуальности для целей ЦИК оцифровки избирательных процедур, мы считаем, что партнеры по развитию также могли бы поддержать, в том числе финансово, безотлагательность усилий по внедрению online-сбора подписей.

В настоящее время, по оценкам экспертов, в Республике Молдова порядка 120-130 тысяч граждан имеют и активно пользуются электронной подписью. Также общее количество лиц, подключивших данную услугу хотя бы один раз, составляет порядка 400-500 тысяч граждан (около 15% от общего количества избирателей в Государственном реестре избирателей).<sup>73</sup> Исходя из зарегистрированных тенденций, наверняка количество пользователей будет постоянно увеличиваться. Тем не менее, государственным органам необходимо провести дополнительные кампании по информированию граждан на национальном уровне о полезности, преимуществах и уровне безопасности электронной подписи.

---

<sup>70</sup> По оценкам, сделанным Александром Балмош, начальником Управления информационных технологий и по ведению списков избирателей Центральной избирательной комиссии, и Артуром Рябым, архитектором информационных систем, Агентства электронного управления, в ходе предварительных обсуждений содержания документа политик.

<sup>71</sup> Стратегический [план](#) Центральной избирательной комиссии на 2020–2023 годы, утвержденный Постановлением ЦИК № 3586 от 15 января 2020 года, стр. 32.

<sup>72</sup> [План](#) действий ЦИК на 2020 год, утвержденный Постановлением ЦИК № 3721 от 18 февраля 2020 года, стр. 1.

<sup>73</sup> Со слов г-на Артура Рябого, архитектора информационных систем, Агентства электронного управления, в ходе рабочего семинара по вопросу анализа: *Сбор подписей в пандемическом контексте в поддержку кандидатов на выборах или инициирования референдума: альтернативные решения и механизмы*, организованного Ассоциацией Promo-LEX 25.02.2021.

Хотя на данный момент срок действия сертификата открытого ключа для пользователей электронной подписи составляет 2 года,<sup>74</sup> ст. 32, ч. (1) Закона об электронной подписи и электронном документе предусматривает, что *срок действия сертификата открытого ключа пользователя устанавливается поставщиком сертификационных услуг, но не может составлять более 5 лет в зависимости от потенциала технических средств по созданию электронной подписи.*<sup>75</sup> Поэтому в настоящее время действительность электронной подписи - это только технический вопрос, требующий времени, а не проблема.

Online-сбор подписей будет возможен с момента регистрации Центральной избирательной комиссией инициативной группы в поддержку кандидата и выдачи подписных листов, а прекратится в момент подачи кандидатом досье для своей регистрации в предвыборной гонке. Среди преимуществ механизма online-сбора подписей отметим: отсутствие физического контакта между людьми, сборщики смогут в реальном времени проверять количество действительных подписей, сокращение времени и усилий на проверку подписей, снижение нагрузки на избирательные органы, увеличение доверия граждан к процессу проверки подписных листов, поскольку электронная подпись обеспечивает точную демонстрацию времени подписания.

Необходимо отметить, что Республика Молдова уже имеет положительный опыт в отношении электронного сбора данных. Дополнительная услуга *Предварительная регистрация*, применяемая в случае президентских выборов, парламентских выборов и/или республиканских референдумов, предполагает заполнение избирателями, находящимися за рубежом, а также избирателями из населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровье), online-формы, посредством которой лицо идентифицируется и регистрируется заранее, тем самым выражая свою волю участвовать в выборах, для которых активировано приложение.<sup>76</sup> По сравнению с 2019 годом, когда было произведено 24 125 предварительных регистраций, в течение 2020 года на президентских выборах было произведено 35 910 новых регистраций, общее количество на момент завершения процедуры достигло 60 035 регистраций.<sup>77</sup>

В то же время проблемой для смешанной процедуры сбора подписей могло бы стать сохранение положений части (5) ст. 47 Кодекса о выборах, согласно которой вправе поставить свою подпись в поддержку только одного кандидата на любых выборах. В контексте, п.8 Положения о порядке составления, представления и проверки подписных листов, предусматривает, что в случае поддержки избирателем нескольких кандидатов, действительной считается подпись, проставленная ранее, согласно дате, указанной в подписном листе, в остальных же листах подписи будут считаться недействительными. Promo-LEX еще в Заключительном докладе по наблюдению за президентскими выборами 2016 года пришел к заключению, что „устанавливая дату, указанную в подписном листе, в качестве критерия для установления первой проставленной подписи, на практике может иметь место ситуация, в которой ЦИК примет, проверит, а затем зарегистрирует конкурента на выборах, в поддержку которого некоторые его сторонники ранее, также поставили свою подпись в поддержку и других кандидатов, но, подавших листы позже”.<sup>78</sup> Необходимо использовать одинаковый подход как к подписям собранным в online-режиме, так и к подписям, собранным на бумаге. В этой связи, применение по аналогии с правилом интернет-голосования, когда действительна только последняя подпись, также может спровоцировать множество вопросов в условиях смешанного формата сбора подписей.

В качестве решения, предлагаем привести законодательство в соответствие с международными стандартами в данной области. Так, в пункте 77 Руководящих принципов

---

<sup>74</sup> [Срок](#) действия сертификата открытого ключа, Служба информационных технологий и кибербезопасности.

<sup>75</sup> [Закон](#) № 91 об электронной подписи и электронном документе от 27 июня 2014 года.

<sup>76</sup> [Положение](#) о предварительной регистрации, утвержденное Постановлением ЦИК № 1568 от 24 апреля 2018 года.

<sup>77</sup> [Доклад](#) № 2 Миссии по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, стр. 4.

<sup>78</sup> [Заключительный доклад](#). Миссия Promo-LEX по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, стр. 15-16.

регулирования деятельности политических партий, Венецианская комиссия рекомендует: „в целях укрепления плюрализма и свободы объединения не следует законодательно ограничивать граждан возможностью поставить свою подпись в поддержку только одной партии. Таким ограничением слишком легко воспользоваться с целью злоупотребления, и это может привести к дисквалификации партий, честно убежденных, что они добросовестно выполнили все требования для регистрации”.<sup>79</sup> В данном контексте считаем, что должна быть предусмотрена возможность избирателей поддерживать более одного кандидата на выборную должность. Возможность избирателей поддержать более одного кандидата регулируется, к примеру, законодательной базой Румынии,<sup>80</sup> Литвы,<sup>81</sup> Кыргызстана,<sup>82</sup> Македонии,<sup>83</sup> Ирландии,<sup>84</sup> Польши,<sup>85</sup> Греции,<sup>86</sup> Беларуси,<sup>87</sup> Азербайджана<sup>88</sup> и др. Международная практика показывает, что online-сбор подписей, введенный некоторыми государствами, в том числе в ответ на пандемию COVID-19, дал хорошие результаты, являясь быстрой, безопасной и эффективной процедурой.

2. *Приведение необходимого количества подписей в соответствие с международными стандартами.* В разделе I Кодекса надлежащих практик в избирательной сфере, Венецианская комиссия за демократию через право предусматривает, что „Закон не должен требовать сбора подписей более 1% избирателей в соответствующем округе”.

В процессе наблюдения за всеобщими местными выборами, НМ Promo-LEX констатировала несправедливый подход к независимым кандидатам в сравнении с кандидатами, выдвинутыми политическими партиями или избирательными блоками, в отношении обязанности по сбору подписей.<sup>89</sup>

Таблица № 2. Количество подписей, которое необходимо собрать

<b>в поддержку кандидата на одну из выборных должностей</b>		
не менее 2000 и не более 2500 сторонников, обладающих избирательным правом (кандидат-мужчина)	менее 1%	на выборах депутата Парламента (НК)
не менее 1000 и не более 2500 сторонников, обладающих избирательным правом (кандидат-женщина)		
не менее 15000 и не более 25000 избирателей из не менее чем половины административно-территориальных единиц Республики Молдова второго уровня	менее 1%	на выборах Президента Республики Молдова
2% от числа избирателей соответствующего округа, поделенных на количество мандатов соответствующего совета, но не менее 50 человек	менее 1%	на выборах советников в местный совет
5% от числа избирателей соответствующего округа, но не менее 150 человек и не более 10000 человек	более 1% (5%)	на выборах мэра (НК)
<b>в поддержку инициирования референдума</b>		
не менее 200 000 граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом	более 1% (6%)	в случае любого типа республиканского референдума, за исключением конституционного
Десятью процентами (10%) от числа граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы	более 1% (10%)	в случае местного референдума

<sup>79</sup> [Руководящие принципы](#) регулирования деятельности политических партий, ОБСЕ/БДИПЧ 2010, п. 77, стр. 43.

<sup>80</sup> [Закон](#) № 148 от 24 июля 2019 года, ст. 4, ч. (2).

<sup>81</sup> [Закон](#) о президентских выборах, ст. 33.

<sup>82</sup> Конституционный [закон](#) Кыргызской Республики о выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ст. 52, ч. (5).

<sup>83</sup> Избирательный [кодекс](#) Республики Македония, ст. 63, ч. (3).

<sup>84</sup> [Закон](#) о выборах Ирландии, ст. 52, ч. (1), п.п. с).

<sup>85</sup> Избирательный [кодекс](#) Польши, ст. 265, пар. 2.

<sup>86</sup> Досрочные парламентские выборы в Греции 2019 года, Заключительный [отчет](#) миссии БДИПЧ по оценке результатов выборов, стр. 8.

<sup>87</sup> Досрочные парламентские выборы в Республике Беларусь 2019 года, [Отчет](#) миссии БДИПЧ по оценке потребностей, стр. 7.

<sup>88</sup> Досрочные парламентские выборы в Республике Азербайджан 2020 года, Заключительный [отчет](#) миссии БДИПЧ по оценке результатов выборов, стр. 13.

<sup>89</sup> [Доклад](#) № 1 Миссии по наблюдению за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года, стр. 14.

По данным наблюдателей Promo-LEX, с наибольшими препятствиями при регистрации на основании сбора подписей сталкиваются кандидаты на должность мэра муниципия Бельцы – порядка 5 500 подписей (5%) и муниципия Кишинёв – 10 000 (1,56%).<sup>90</sup>

По мнению Promo-LEX, количество подписей, необходимое для регистрации в качестве независимого кандидата в муниципиях Бельцы и Кишинев завышено. В этой связи, *мы вновь повторяем необходимость пересмотра формулы расчета с тем, чтобы уменьшить количество подписей*, чтобы оно находилось в пределах, установленных Кодексом надлежащих практик в избирательной сфере.<sup>91</sup> Мы также повторно подчеркиваем необходимость создания равных условий для зарегистрированных кандидатов на местных и парламентских выборах путем введения механизма сбора подписных листов для всех категорий конкурентов на выборах.<sup>92</sup>

3. *Устранение других недостатков нормативно-правовой базы в данной сфере.* Promo-LEX, в контексте мониторинга избирательных процессов выявил ряд других проблемных ситуаций в процессе сбора подписей и признания их действительными в подписных листах. Мы считаем, что процедура оптимизации механизма сбора должна предусматривать, в том числе устранение не менее трех недостатков в дополнение к вышерассмотренным, выявленным Promo-LEX:

- исключение излишних формальных положений Регламента ЦИК о порядке составления, представления и проверки подписных листов, которые не соответствуют минимальным условиям Кодекса о выборах, но которые могут привести к признанию подписей недействительными;<sup>93</sup>
- исключение обязанности включать в один подписной лист подписи сторонников, проживающих в одном населенном пункте;<sup>94</sup>
- включение обязанности по сбору подписей для регистрации на местных и парламентских выборах для всех кандидатов, а не только для независимых кандидатов.

#### Внедрение механизма по применению избирательного залога

Кодекс надлежащих практик в избирательной сфере предусматривает, что применение избирательного залога как альтернативного метода более эффективно, чем сбор подписей.<sup>95</sup> Более того, в одном из своих решений Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что данный метод „преследовал законную цель гарантии права на эффективное, хорошо налаженное представительство, повышая ответственность тех, кто выдвигает свою кандидатуру на выборы, и ограничивая выборы серьезными кандидатами, одновременно избегая необоснованного расходования государственных средств”.<sup>96</sup>

Анализируя результаты первого тура президентских выборов от 1 ноября 2020 года, парламентских выборов от 24 февраля 2019 года и всеобщих местных выборов (выборы мэра муниципия Кишинев), констатируем следующее:

---

<sup>90</sup> [Заключительный доклад](#). Миссии по наблюдению за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года, стр. 39.

<sup>91</sup> [Ibidem](#).

<sup>92</sup> [Ibidem](#), стр. 82.

<sup>93</sup> [Доклад № 3](#) НМ Promo-LEX по наблюдению за выборами на должность Президента Республики Молдова от 1 ноября 2020 года, стр. 13-14.

<sup>94</sup> [Заключительный доклад](#). НМ Promo-LEX по наблюдению за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября 2019 года, стр. 43.

<sup>95</sup> [Кодекс](#) надлежащих практик в избирательной сфере, Пояснительный доклад, Венецианская комиссия, стр. 18.

<sup>96</sup> [Информационная записка](#) по делу Суховецкий против Украины, март 2006 года.

Президентские выборы 2020 <sup>97</sup>	Парламентские выборы 2019 <sup>98</sup>	Всеобщие местные выборы 2019 <sup>99</sup>
Из 8 конкурентов на выборах: - <b>2 конкурента</b> на выборах набрали не менее 1% от ПДГ (Дорин Киртоакэ – 1,20% и Тудор Делиу – 1,37%); - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал 2% от ПДГ (Октавиан Цыку – 2,01%); - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал не менее 3% от ПДГ (Андрей Нэстасе – 3,26%).	Из 15 конкурентов на выборах: - <b>8 конкурентов</b> на выборах не набрали и 1% от ПДГ; - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал более 1% от ПДГ; - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал более 2% от ПДГ; - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал более 3% от ПДГ.	Из 18 конкурентов на выборах: - <b>9 конкурентов</b> на выборах не набрали и 1% от ПДГ; - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал 1% от ПДГ; - <b>2 конкурента</b> на выборах набрали более 2% от ПДГ; - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал более 3% от ПДГ; - <b>1 конкурент</b> на выборах набрал более 4% от ПДГ.

Исходя из пожелания, что как инструмент, избирательный залог отсеивает потенциальных кандидатов и не позволяет тем, у которых минимальные шансы быть проголосованными и баллотирующимся только ради бесплатной рекламы, попасть в списки кандидатов,<sup>100</sup> а также с учетом судебной практики Европейского суда по правам человека, согласно которому применение избирательного залога не нарушает ст. 3 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека, а именно право на свободные выборы, мы предлагаем *внедрить избирательный залог в качестве альтернативы требованию сбора подписей для подачи досье для регистрации кандидатов в предвыборной гонке.*

Опыт других государств подчеркивает его полезность и эффективность с точки зрения преимуществ: обеспечивает право на эффективное представительство, прост в обращении в периоды ограничений на передвижение, шансы кандидатов зависят от финансовой стороны, не требует времени и усилий для сбора и проверки подписей.

При определении размера избирательного залога для президентских выборов в Республике Молдова была проанализирована международная практика (президентские выборы), включающая пять показателей:

Таблица № 4

	Население <sup>101</sup>	ВВП/млн. \$ <sup>102</sup>	ВВП на душу населения/\$ <sup>103</sup>	Залог/\$	Кол-во кандидатов на последних выборах
Кипр	1 212 578	24 948,94	27 858	2 425	2
Франция	65 273 511	2 715 518,27	40 494	2 425	11
Армения	2 963 243	13 672,80	4 622	660	8
Австрия	9 006 398	445 075,39	50 138	4 365	6
Босния и Герцеговина	3 280 819	20 164,19	6 108	12 367	16
Болгария	6 948 445	68 558,82	9 828	1 550 <sup>104</sup>	23 <sup>105</sup>
Кыргызстан	6 524 195	8 454,62	1 309	12 000	11
Литва	2 722 289	55 064	19 602	8 815	9
Турция	84 339 067	761 425,50	9 126	19569	6
Украина	43 733 762	153 781,07	3 659	90 000	44

<sup>97</sup> [Результаты](#) 1-го тура президентских выборов от 1 ноября 2020 года, [alegeri.md](#).

<sup>98</sup> [Результаты](#) парламентских выборов 2019 года по общенациональному округу, [alegeri.md](#).

<sup>99</sup> [Результаты](#) всеобщих местных выборов 2019 года, выборов генерального примара муниципия Кишинев, [alegeri.md](#).

<sup>100</sup> [Финансовый залог](#) – условие для регистрации кандидатов на выборах.

<sup>101</sup> [Worldometers](#), Население стран мира, 2021 год.

<sup>102</sup> Всемирный банк, [ВВП](#) 2019.

<sup>103</sup> Всемирный банк, [ВВП](#) на душу населения 2019 год.

<sup>104</sup> Для независимого кандидата величина залога составляет 62 \$.

<sup>105</sup> Из 23 зарегистрированных кандидатов, 12 кандидатов были независимыми.

Южная Корея	51 269 185	1 646 739,22	31 846	452 737	15
Молдова	4 033 963	11 968,71	4 503	4 000 <sup>106</sup>	8

Данные в таблице указывают на различные нюансы в подходах, используемых соответствующими странами, которые нельзя легко объяснить определенной причинно-следственной связью между этими показателями. К примеру, в Австрии ВВП/на душу населения более чем в восемь раз выше, чем в Боснии и Герцеговине, однако величина залога примерно в три раза ниже. Или случай с Южной Кореей, где величина залога примерно в три раза превышает сумму залогов других 10 проанализированных государств.

Таким образом, чтобы вывести величину избирательного залога для Республики Молдова на президентских выборах, мы вывели среднее значение двух показателей: ВВП/на душу населения и размер залога в 10 государствах. Используемая формула расчета: ВВП/на душу населения Молдова x среднее залога/среднее ВВП/на душу населения. Южная Корея не была включена в расчеты. Таким образом, величина залога, выведенная для президентских выборов в Республике Молдова, составит примерно 4 000 долларов США (около 70 000 леев). Отметим, что величина предлагаемого залога для Республики Молдова сопоставима с ВВП/на душу населения. Однако из таблицы мы замечаем, что в случае государств ЕС размер залога ниже соответствующего экономического показателя, а в случае стран, не входящих в ЕС, ситуация обратная, сумма залога выше.

Анализируя величину избирательного залога, составляющую порядка 70 000 леев, необходимо принять во внимание, что это примерно та сумма, которую политическая партия, получившая около 1% голосов, накопит в течение почти полутора лет в качестве конкурента на президентских выборах от 1 ноября 2020 года.<sup>107</sup> Кроме того, напомним, что согласно ч.(3) ст. 69 Кодекса о выборах, общественные вещатели предоставляют конкурентам на выборах бесплатное эфирное время во время избирательной кампании.

Еще один важный аспект касается возможности возврата залога. В этом смысле, согласно данным таблицы № 1, в 9 из 11 случаях, залог в случае президентских выборов является возвратным. В случае Республики Молдова мы также предлагаем использовать залог с возможностью возврата в случае, если кандидат соответствует следующим условиям:

- набор не менее 8% от ПДГ;
- снятие кандидатуры в установленных законом пределах;
- финансовая прозрачность доходов и расходов конкурентов на выборах.

Величина (порог) в 8% была исчислена в результате установления среднего „процентного соотношения пороговых значений возврата”, установленных законодательством соответствующих государств в таблицах № 1 и № 4 в случае президентских выборов.

Избирательный залог должен перечисляться кандидатом на банковский счет ЦИК/ Государственного казначейства в национальной валюте, и быть возвращен на тех же условиях в течение 5 рабочих дней со дня опубликования ЦИК окончательных результатов. В случае несоблюдения *вышеуказанных* условий залог вносится в госбюджет.

Для парламентских и местных выборов размер избирательного залога определяется в зависимости от количества подписей, которые должны быть собраны. Таким образом, к примеру, если исходить из значений, выведенных для президентских выборов, величина избирательного залога, который должен быть внесен независимым кандидатом на парламентских выборах, составит порядка 535 \$ (примерно 9 300 леев), а для политической партии/избирательного блока (в соответствии с величиной залога на президентских выборах) - порядка 4 000 \$ (примерно 70 000 леев). Для выборной должности генерального

<sup>106</sup> Величина избирательного залога, исчисленная на основании 10 стран, без Южной Кореи.

<sup>107</sup> [Постановление ЦИК № 4580](#) от 19.01.2021 об установлении ежемесячного размера ассигнований из государственного бюджета в 2021 году, выделяемых политическим партиям согласно результатам, полученным на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года, всеобщих местных выборах от 20 октября 2019 года и президентских выборах от 1 ноября 2020 года.

примара муниципия Кишинев избирательный залог должен составлять 2650 \$ (порядка 46 115 леев), а для выборной должности мэра муниципия Бельцы - 1500 \$ (около 26 100 леев). Возврат избирательного залога должен быть обеспечен на тех же условиях.

По мнению некоторых собеседников,<sup>108</sup> величина избирательного залога, предложенная в рамках исследования, для президентских и парламентских выборов в Республике Молдова - 4000 \$ (примерно 70 000 леев) и выборов на выборную должность генерального примара Кишинева - 2650\$ (порядка 46 115 леев) - это небольшая сумма. Они предложили увеличить залог для *вышеупомянутых* должностей, так как он может быть внесен большим количеством кандидатов, которые меньше заинтересованы в реальной борьбе за выборную должность, а скорее в том, чтобы воспользоваться преимуществами конкурентов<sup>109</sup> и обратить на себя внимание.

Таким образом, если у депутатов будет такое же видение, в дополнение к этому расчету может быть использован коэффициент политических возможностей, который может быть определен Парламентом.<sup>110</sup>

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что, помимо негативных социальных и экономических последствий, она влияет, среди прочего, на демократические процедуры осуществления исключительно политических прав (избирать и быть избранным). В этом контексте государства должны надлежащим образом и незамедлительно реагировать на вызовы. Одна из этих проблем избирательного процесса в Республике Молдова - это сбор подписей для подписных листов в условиях пандемии.

Международный опыт в этой области показывает, что органы публичной власти должны и могут быть в состоянии адаптироваться к новым рискам и вносить изменения в законодательную базу в пределах международных стандартов с тем, чтобы минимизировать риски процедур голосования в связи с пандемией, а также улучшить избирательный процесс.

В Республике Молдова процедуры сбора подписей в поддержку кандидатов или инициирования референдума находились в центре внимания наблюдательных миссий и заинтересованных сторон и до периода пандемии. Однако, именно сейчас существующие вызовы можно и нужно трансформировать в возможности для пересмотра законодательной базы, улучшения и упрощения процедур. Настоящее исследование показало, что с технической точки зрения внедрение альтернативных механизмов возможно в оптимальные сроки. Соответственно, законодательному органу необходимо осознать важность и актуальность рассматриваемой темы.

В этой связи, добросовестная международная практика предлагает, с одной стороны, возможность применять смешанные процедуры (прямой и online-контакт) для сбора подписей. С другой стороны, законодательный орган Республики Молдова может принять во внимание механизм избирательного залога на этапе выдвижения и регистрации кандидатов, как альтернативного инструмента, обеспечивающего безопасность здоровья во время пандемии. Мы считаем, что потенциальные кандидаты должны иметь возможность выбрать один из механизмов, упомянутых выше, но без дублирования сбора подписей с внесением залога.

---

<sup>108</sup> Согласно мнениям, изложенным рядом собеседников в ходе предварительных обсуждений содержания документа политик.

<sup>109</sup> Бесплатное использование эфирного времени, предоставляемого общественными вещателями конкурентам на выборах; участие в предвыборных дебатах, организованных местными/региональными/национальными провайдерами медиа-услуг и т.д.

<sup>110</sup> Например, если величина „коэффициента политической возможности” равна двум (2), то сумма залога для президентских выборов должна составлять 8000 \$ (4000\$\*2). Или другую сумму, в зависимости от коэффициента, установленного Парламентом.

## Рекомендации

В качестве решения проблемы сбора подписей как потенциального источника заражения граждан, а также для оптимизации процедуры выдвижения кандидатов мы предлагаем:

- оптимизировать механизм сбора подписей;
- внедрить механизм применения избирательного залога.

***В отношении реформирования механизма сбора подписей, рекомендуем:***

### **Парламенту Республики Молдова**

1. Внести изменения в ст.ст.46-49 Кодекса о выборах с тем, чтобы узаконить механизм сбора подписей, в том числе в online-режиме, в подписных листах в ходе выборов.
2. Внести изменения в ст.ст. 165-168 и ст.ст.192-195 Кодекса о выборах в том, что касается механизма сбора подписей в подписных листах для инициирования республиканского и местного референдума.
3. Внести изменения в ст.85 и ст.137 Кодекса о выборах с целью создания равных условий для зарегистрированных кандидатов на местных и парламентских выборах путем введения механизма сбора подписных листов, включая кандидатов, выдвинутых партиями, другими общественно-политическими организациями и избирательными блоками.
4. Исключить из части (3) ст.47 Кодекса о выборах фразу „Подписные листы могут содержать только подписи избирателей, проживающих в одном населенном пункте”.
5. Внести изменения в часть (5) ст.47 Кодекса о выборах следующим образом: „каждый избиратель может вправе поставить свою подпись в поддержку нескольких кандидатов на выборах”.
6. Внести изменения в часть (1) ст.46 Кодекса о выборах с тем, чтобы продлить срок выдвижения кандидатов при проведении местных выборов.
7. Внести изменения в ст.138 Кодекса о выборах путем приведения её в соответствие с положениями Кодекса надлежащих практик в избирательной сфере, согласно которым „Закон не должен требовать сбора подписей более 1% избирателей в соответствующем округе”.

### **Центральной избирательной комиссии**

1. Внести изменения в Положение о порядке составления, представления и проверки подписных листов в части регулирования механизма online-сбора подписей (техническое описание механизма; корреляция online-механизма с бумажным механизмом; период сбора подписей; обязательные данные в подписном листе; порядок представления и проверки подписных листов, собранных в смешанном режиме и т.д.).
2. Внести изменения в п.43 Положения о порядке составления, представления и проверки подписных листов в целях приведения в соответствие условий аннулирования собранных подписей и аннулирования подписных листов с положениями Кодекса о выборах, без их превышения.
3. Внести изменения в Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на должность Президента Республики Молдова, Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты Парламента Республики Молдова, Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на местных выборах, с включением возможности сбора подписей в online-режиме.
4. Разработать систему, позволяющую сбор подписей в online-режиме, проверку их действительности в условиях обеспечения конфиденциальности персональных данных.

5. Разработать Положение о функционировании приложения „Подписные листы”, содержащие описание информации, на которую основывается приложение, и разработать простую процедуру обжалования результатов, поставляемых приложением.

***В отношении внедрения механизма применения избирательного залога, рекомендуем:***

**Парламенту Республики Молдова**

1. Дополнить Кодекс о выборах нормами, четко регулирующими порядок внесения избирательного залога: величина избирательного залога для каждой выборной должности, условия и срок внесения залога, условия и срок возврата залога.
2. Внести изменения в п.п. b) части (1) ст.49 Кодекса о выборах следующим образом: заменить текст „подписные листы, содержащие необходимое количество подписей в поддержку независимого кандидата” текстом „документ, подтверждающий внесение избирательного залога”.

**Центральной избирательной комиссии**

1. Разработать Положение, которое четко регулировало бы механизм применения избирательного залога.

## Список сокращений

**ЦИК** – Центральная избирательная комиссия  
**НЧКОЗ** – Национальная чрезвычайная комиссия общественного здоровья  
**ЕС** – Европейский союз  
**НБМ** – Национальный банк Молдовы  
**МЗТСЗ** – Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты  
**ОБСЕ** – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
**США** – Соединенные Штаты Америки  
**ЕСІ** – Европейская гражданская инициатива  
**НМ** – Наблюдательная миссия  
**ИГ** – инициативная группа  
**ПДГ** – поданные действительные голоса  
**ВВП** – внутренний валовой продукт  
**ПП** – политическая партия  
**НК** – независимый кандидат  
**ID** – идентичность  
**млн.** – миллион  
**EUR** – евро  
**\$** – доллар  
**UAH** – украинская гривна  
**CZK** – чешская крона