



# Доклад № 1

**Миссия по наблюдению за выборами Президента  
Республики Молдова от 30 октября 2016 года**

Период мониторинга: 04 марта – 23 августа 2016 года

Опубликовано 24 августа 2016 года

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



*Миссия по наблюдению за выборами Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года финансируется Агентством США по Международному Развитию (USAID), Посольством Великобритании в Кишиневе и Национальным Демократическим Институтом по Международным Вопросам (NDI).*

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

## СОДЕРЖАНИЕ

КРАТКИЙ ОБЗОР.....	4
МЕТОДОЛОГИЯ НАБЛЮДЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ .....	5
I.    НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА.....	7
II.   ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ.....	10
III.  КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ.....	13
IV.  ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ.....	14
V.    ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ВЫБОРАМ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА.....	15
VI.  ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО.....	16
VII.  СМИ.....	17
VIII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ИНКЛЮЗИЯ.....	17
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	18
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	19

## КРАТКИЙ ОБЗОР

Доклад № 1 Миссии Promo-LEX по наблюдению за выборами (МНВ) Президента Республики Молдова (РМ) от 30 октября 2016 года охватывает период 4 марта – 23 августа 2016 года. Доклад разработан на основании данных о деятельности избирательных и публичных органов власти, выявленных центральной командой Миссии, а также поведения потенциальных конкурентов на выборах за отчетный период. Принимая во внимание, что избирательная кампания еще не началась, команда Promo-LEX сосредоточила свои усилия на наблюдении за подготовкой и организацией выборов органами государственной власти. В докладе также содержится информация об изменениях, внесенных в законодательную базу, связанных с подготовкой к президентским выборам в Республике Молдова.

Исходя из особых обстоятельств, связанных с порядком избрания Президента, нормативно-правовая база для президентских выборов была принята в относительно короткий промежуток времени и достаточный для подготовки субъектов избирательного процесса к данному голосованию. Тем не менее, не были решены все проблемы и неопределенности, связанные с началом избирательной кампании, сроками и процедурами проверки подписных листов. Процедура составления списка членов Инициативной группы и подписных листов, с точки зрения МНВ Promo-LEX слишком сложная.

За период мониторинга, Миссия Promo-LEX выявила ряд положительных тенденций в усилиях избирательных органов решить проблему доступности и электоральной инклюзии для лиц с особыми потребностями, обусловленными принятием отдельных регламентов по этому вопросу. Включение гендерного измерения в повестку дня выборов является еще одним позитивным аспектом избирательной кампании.

В этом же русле, представляется и выявление принципа профессиональной неподкупности, в случае назначения и деятельности членов Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК). Однако, затягивание процедуры избрания нового состава ЦИК дало почву для подозрений и недоверия общественности к корректности существующего механизма, который, с одной стороны, благоприятствует представителям законодательной власти, в частности, политическим силам, находящимся у власти, а с другой стороны, не является прозрачным и конкурентоспособным.

Политические партии абсолютно не соблюдают законодательные положения о финансировании партий. Рекомендуются санкционировать формирования, не соблюдающие требования в данной сфере. В этом же контексте, ЦИК не применил соответствующих санкций к политическим партиям, которые несвоевременно или вообще не представили финансовые отчеты, либо представили неполные финансовые отчеты или с очевидными ошибками, несмотря на то, что такого рода нарушения были выявлены и опубликованы Promo-LEX.

Национальные средства массовой информации уделяют повышенное внимание выборам от 30 октября 2016 года.

Данный доклад составлен со ссылкой на международные стандарты, разработанные ООН, Европейской Комиссией за Демократию через право, Европейским Союзом и Советом Европы. В конце данного доклада содержатся рекомендации органам публичной власти, в том числе избирательным, потенциальным конкурентам на выборах и другим заинтересованным субъектам, с тем, чтобы обеспечить улучшение избирательного процесса.

## МЕТОДОЛОГИЯ НАБЛЮДЕНИЯ

Миссия по Наблюдению за Выборами Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года является проектом, реализуемым Ассоциацией Promo-LEX в рамках Гражданской Коалиции за Свободные и Честные Выборы. Ассоциация Promo-LEX является общественной организацией, преследующей своей целью содействие демократии в Республике Молдова, в

том числе в приднестровском регионе, путем продвижения и защиты прав человека, мониторинга демократических процессов и укрепления гражданского общества.

Миссия по наблюдению Promo-LEX включает в себя 42 долгосрочных наблюдателя (ДН), которые в период с 31 августа по 30 ноября 2016 года проведут мониторинг избирательного процесса во всех избирательных округах (ИО) Республики Молдова. В день голосования Promo-LEX направит по одному краткосрочному наблюдателю (КН) на каждый избирательный участок (ИУ) страны. Миссия, также рассмотрит возможность наблюдения за выборами на избирательных участках, созданных за пределами страны. МНВ Promo-LEX проведет Параллельный Подсчет Голосов (ППГ) на всех избирательных участках, на которые направит своих наблюдателей. Все наблюдатели, вовлеченные в процесс мониторинга, подписывают Кодекс поведения независимого национального наблюдателя Promo-LEX, обязуясь действовать оперативно, добросовестно и аполитично. Деятельность всех наблюдателей координируется центральной командой, сформированной из 38 человек.

В качестве источника для разработки публичных докладов миссии по наблюдению служит официальная и публичная информация, а также отчеты наблюдателей, в том числе стандартизированные, составленные на основе посещений избирательных органов, а также бесед, встреч с субъектами избирательного процесса и анализа официальных документов.

МНВ Promo-LEX не является политическим оппонентом конкурентов на выборах, участвующих в выборах Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, не является следственным органом и не берет на себя специальных обязательств по доказыванию выводов наблюдателей. Тем не менее, по мере возможности, отчеты наблюдателей сопровождаются фото и видео доказательства, которые могут быть предоставлены только в распоряжение правоохранительных органов на основании соответствующих запросов, и ни в коей мере в распоряжение конкурентов на выборах.

На данный момент деятельность МНВ Promo-LEX финансируется Агентством США по Международному Развитию (USAID), Посольством Великобритании в Кишиневе и Национальным Фондом Поддержки Демократии (NED). Мнения, выраженные в публичных докладах Promo-LEX, принадлежат их авторам и не обязательно отражают точку зрения финансирующих сторон.

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **Законодательный контекст**

4 марта 2016 года, Конституционный Суд Республики Молдова принял Постановление № 7 о контроле конституционности некоторых положений Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова. Суд установил, что некоторые изменения и дополнения, внесенные в Конституцию в 2000 году, были приняты с нарушением процедуры и, в результате, положения Закона № 1115-XIV, касающиеся процедуры избрания Президента страны были признаны неконституционными. Также, были признаны неконституционными Закон № 1234-XIV от 22 сентября 2000 года о процедуре избрания Президента Республики Молдова и Закон № 1227-XIV от 21 сентября 2000 года о внесении изменений в Кодекс о выборах, с восстановлением отмененных положений.

1 апреля 2016 года, Парламент Республики Молдова принял Постановление № 55, которым 30 октября 2016 года было установлено датой проведения выборов Президента Республики Молдова. Дата была установлена, принимая к сведению упомянутое *выше* Постановление Конституционного Суда, на основании ст.78 Конституции и ст.98 ч.(2) Кодекса о выборах. Отметим, что в Кодекс о выборах были внесены значительные поправки, регулирующие новые условия организации и проведения выборов Президента страны. Также, 29 июля 2016 года, Постановлением № 206 Парламент Республики Молдова установил 31 августа 2016 года началом избирательного периода.

## Политический контекст

5 июля 2000 года Законом № 1115-XIV, Парламент Республики Молдова пересмотрел Конституцию Республики Молдова, изменив, *в частности*, статью 78. Если до этого Президент избирался гражданами путем прямого голосованием, то в результате внесенных изменений, правом избрания Президента Республики Молдова голосами 3/5 депутатов (61 депутата) был наделен Парламент Республики Молдова.



За 12 лет (2000-2012) имели место 10 попыток избрания депутатами Президента страны. В 3-х случаях: в 2001, 2005 и 2012 годах, Парламент избрал Президента Республики Молдова в первом туре голосования. В 7 случаях, народные избранники не пришли к консенсусу в отношении избрания Президента страны. В результате, Парламент 2 раза распускался – в 2000 году, и, соответственно, в 2010 году, как следствие, были организованы досрочные парламентские выборы. Три депутата временно исполняли обязанности Президента Республики Молдова, это длилось почти 3 года – с 11 сентября 2009 по 23 марта 2012 года (смотри ниже).

## I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

### 1.1. Изменение нормативно-правовой базы в избирательной сфере

Нормативно-правовая база избирательного процесса по проведению выборов Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года включает в себя, в основном, Кодекс о выборах, Постановления, Положения и Инструкции ЦИК.

Со дня последних выборов, прошедших в Республике Молдова (14(28) июня 2015 года), Парламент принял несколько законов о внесении изменений в Кодекс о выборах.

Таким образом, Законом № 71 от 14 апреля 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, законодательный орган внес следующие поправки в Кодекс о выборах:

- Были установлены более строгие условия при составлении списков кандидатов, которые должны быть представлены в ЦИК или ОИС;
- Избирательный орган вправе зарегистрировать или, более новое, отказать в регистрации кандидатов на выборах;
- ЦИК был уполномочен обеспечивать мониторинг соблюдения принципа гендерного равенства в период избирательной кампании по парламентским и местным выборам;
- Списки кандидатов для парламентских и местных выборов составляются с соблюдением 40-процентной минимальной представительской квоты для обоих полов.

MNB Promo-LEX обращает внимание на тот факт, что, несмотря на то, что Парламент предусмотрел в законе представительскую квоту для обоих полов в списках кандидатов, законодатели уклонились от регулирования положений, касающихся расстановки, таким образом, чтобы процентная квота применялась к каждому 5-му месту в списках кандидатов.

Законом № 134 от 17 июня 2016 (в силе с 1 августа 2016 года) о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, законодательный орган внес в Кодекс о выборах следующие поправки:

- Закон был приведен в соответствие в части уточнения, что Председатель, заместитель председателя и секретарь ЦИК занимают ответственные государственные должности и подчиняются положениям законодательства о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности;
- Член ЦИК отстраняется от должности в случае наступления окончательности констатирующего акта, которым установлено издание/принятие им административного акта, совершение непосредственно или посредством третьего лица сделки, принятие или участие в принятии решения с нарушением законоположений о конфликте интересов;
- Член ЦИК отстраняется от должности в случае неподачи декларации об имуществе и личных интересах или отказа от ее подачи в соответствии с законом;
- Также, член ЦИК отстраняется от должности в случае предписания вступившим в законную силу решением судебной инстанции конфискации необоснованного имущества.

16 июня 2016 года, Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету Парламента Республики Молдова организовала публичные консультации<sup>1</sup> по проекту Закона № 144 от 07 апреля 2016 года о внесении изменений и дополнений в Кодекс о выборах № 1381-XIII от 21 ноября 1997 года. Впоследствии самые существенные изменения и дополнения были внесены в Кодекс о выборах Законом № 147 от 15 июля 2016 года:

<sup>1</sup> <http://parlament.md/Actualitate/Noutati/tabid/89/NewsId/1554/language/ro-RO/Default.aspx>



- Кодекс о выборах был приведен в соответствие в целях создания правовых условий для организации и проведения выборов Президента Республики Молдова;
- Статьи Кодекса о выборах, устанавливающие правила процедуры выборов были дополнены необходимыми синтагмами, таким образом, чтобы эти процедуры были применимы и к президентским выборам;
- В Кодекс о выборах вновь был включен Раздел IV, положения которого применяются только к выборам Президента Республики Молдова;
- Раздел IV Кодекса о выборах содержит статьи 95-117, предусматривающие необходимые действия для организации и проведения президентских выборов, в частности, касающихся: всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования; срока мандата; избирательных округов и избирательных участков, окружных избирательных советов и участковых избирательных бюро; назначения даты выборов; специальных требований к кандидатам, регистрации кандидатов, к подписным листам; инициативных групп; списков избирателей; избирательной кампании; избирательных бюллетеней; голосования и других важных элементов избирательного процесса.

Последним нормативным актом, которым вносятся поправки в Кодекс о выборах, является Закон № 102 от 21 июля 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (вступает в силу с 12 ноября 2016 года):

- В дополнение к уже существующим, законодательный орган утвердил новое условие для лиц, предлагаемых в качестве членов ЦИК, а именно, они не должны иметь за последние 5 лет в регистре тестирования профессиональной неподкупности записей относительно отрицательного результата теста на профессиональную неподкупность за нарушение обязанности недопущения проявления коррупции.

Одновременно, учитывая поправки к Кодексу о выборах, направленные на обеспечение гендерного равенства, следует отметить и внесение дополнений в ч.(6) ст.364 Кодекса о правонарушениях, предусматривающую наказание за представление, изготовление или распространение субъектом рекламной деятельности недобросовестной, недостоверной, неэтичной, сексистской или какой бы то ни было иной противоречащей закону рекламы. Упомянутая норма применима и к распространению предвыборной рекламы.

9 июня 2016 года, депутат Валериу Гилецки зарегистрировал законопроект № 261, направленный на запрет использования систем визуальной коммуникации, включающих в себя рекламные щиты, стенды, устройства и сооружения (расположенные отдельно или на стенах и крышах зданий), электромеханических и электронных подвесных табло. 11 августа 2016 года, депутат Валериу Гилецки в ходе одной из пресс-конференций заявил о своем намерении баллотироваться на должность Президента Республики Молдова.

В другом контексте, напомним, что Венецианская Комиссия в Кодексе надлежащих практик в избирательных делах (2002) рекомендует государствам воздержаться от частого внесения изменений в избирательное законодательство, в частности за год до даты выборов. Тем не менее, вопреки данным рекомендациям Парламент внес поправки в Кодекс о выборах в предвыборный и избирательный период.

## **1.2. Внедрение рекомендаций Promo-LEX, содержащихся в Заключительном докладе по мониторингу Всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 года**

В результате мониторинга Всеобщих местных выборов от 14 (28) июня 2015 года, Ассоциация Promo-LEX разработала множество рекомендаций для избирательных органов, органов местного публичного управления, конкурентов на выборах и избирателей с целью улучшения избирательного процесса.

Из всех сформулированных рекомендаций Парламентом Республики Молдова была внедрена только одна. Таким образом, в Кодекс о выборах были внесены изменения, касающиеся



обязательства каждого политического формирования обеспечить выдвижение на выборные должности равного количества мужчин и женщин.

Также, со ссылкой на другую рекомендацию Ассоциации Promo-LEX, упомянутый выше проект закона № 261 от 9 июня 2016 года, предусматривает исключение фразы: „Конкуренту на выборах предоставляется не менее 1м<sup>2</sup> площади панно” из ст. 1 Кодекса о выборах со ссылкой на норму „Минимум специально отведенных мест для размещения предвыборных афиш”. Здесь же предлагается добавить синтагму: „В этом месте каждый конкурент на выборах может разместить одну предвыборную афишу, размеры которой не могут превышать 500 мм одна сторона и 350 мм другая сторона”.

В результате остаются невыполненными другие 6 рекомендаций Ассоциации Promo-LEX актуальные для следующей избирательной кампании:

- Дополнение Закона о защите персональных данных нормами, обеспечивающими прозрачность и доступность списков избирателей;
- Дополнение части 1 ст. 38 Кодекса о выборах путем включения процедуры и точных сроков утверждения лиц, ответственных за финансы конкурентов на выборах (казначеев);
- Совершенствование законодательной базы с точки зрения установления точных сроков и процедур, предусматривающих продолжение избирательной кампании для II тура голосования;
- Изменение Кодекса о выборах и Закона о политических партиях путем установления порядка учета и проверки членства в политической партии в целях предупреждения политической деятельности членов избирательных органов, по необходимости их наказание;
- Изменение законодательных норм, предусматривающих пересчет голосов, таким образом, чтобы затраты по его проведению неслись ЦИК в случае обнаружения несоответствия исходных результатов, либо стороной, которая ходатайствовала о пересчете, если исходные результаты подтвердились;
- Пересмотр предельного размера пожертвований со стороны физических и юридических лиц политическим партиям, снизив их до соответствующего среднего уровня жизни.

### 1.3. Внедрение международных рекомендаций

Для наблюдения за местными выборами в июне 2015 года, Бюро ОБСЕ по Демократическим Институтам и Правам Человека (ОБСЕ/БДИПЧ) развернуло Ограниченную Миссию по Наблюдению за Выборами (ОМНВ). ОМНВ ОБСЕ/БДИПЧ оценила соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам и обязательствам в сфере демократических выборов, а также соответствие национальному законодательству.

В своем заключительном докладе, ОМНВ ОБСЕ/БДИПЧ сформулировала ряд рекомендаций, направленных на улучшение проведения выборов в Республике Молдова и приведение в соответствие с международными стандартами в сфере демократических выборов. Эти рекомендации в приоритетном порядке были связаны с улучшением нормативно-правовой базы в избирательной сфере, внедрением законодательных реформ задолго до выборов, пересмотром запрета на использование государственной и иностранной символики в целях предвыборной рекламы, оперативностью ЦИК и своевременным уведомлением о своих постановлениях, непрерывным улучшением финансового надзора за финансированием избирательной кампании, изменением механизма назначения членов ЦИК в целях уменьшения влияния на них парламентского большинства.

Миссия, также, пришла с рекомендациями, которые отчасти повторяют предыдущие рекомендации ОБСЕ. Они, в частности, касаются приведения в соответствие нормативно-

правовой базы; процесса администрирования выборами; регистрации избирателей; проведения избирательной кампании; финансирования избирательной кампании; отражения избирательной кампании в СМИ; подачи жалоб и обращений, а также администрирования избирательного процесса в день голосования.

Что касается внедрения международных рекомендаций, в период предшествующий выборам Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, были частично выполнены рекомендации касающиеся приведения в соответствие нормативно-правовой базы, в целях соответствия новым реалиям, а также рекомендации, касающиеся обеспечения гендерного равенства в списках избирателей.

## **II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ**

### **2.1. Новый состав Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК)**

После 4 попыток избрания состава ЦИК, Парламент Республики Молдова принял Постановление № 144 от 17 июня 2016 года, которым был утвержден новый номинальный состав учреждения. Мандат предыдущего состава истек 11 февраля 2016 года.

### **2.2. Постановления ЦИК**

За период мониторинга, ЦИК принял 18 постановлений, касающихся президентских выборов от 30 октября 2016 года.

Таким образом, было принято 6 постановлений, вносящих изменения в Положения ЦИК, касающиеся, в частности, предварительной регистрации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом и находящихся за рубежом, процедуры жеребьевки, финансирования деятельности политических партий, статуса наблюдателей и процедуры их аккредитации, порядка составления, удостоверения подлинности, представления и проверки подписных листов, голосования граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом.

ЦИК рассмотрел заявления об аккредитации наблюдателей и принял в связи с этим 5 постановлений, которыми аккредитовал наблюдателей со стороны Общественной Ассоциации „Promo-LEX” (2 постановления), Кишиневского Филиала Международного Института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств (МИМРД МПА СНГ), Посольства Суверенного Мальтийского Ордена в Республике Молдова и Посольства Республики Словакии в Республике Молдова.

Также, ЦИК принял 7 постановлений, которыми утвердил Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года; установил место и время приема документов, необходимых для регистрации инициативных групп и кандидатов на должность Президента Республики Молдова; утвердил Инструкцию об особенностях регистрации избирательных блоков для участия в президентских выборах; утвердил Положение о финансировании инициативных групп, а также Положение об особенностях выдвижения и регистрации кандидатов на выборах Президента Республики Молдова; установил месячный размер ассигнований из государственного бюджета на 2016 год, предназначенных для политических партий, в зависимости от результатов, полученных на парламентских выборах от 30 ноября 2014 года и всеобщих местных выборах от 14 июня 2015 года; рассмотрел отчеты о финансовом управлении политических партий за первое полугодие 2016 года.

Согласно Стратегическому Плану<sup>2</sup> Центральной Избирательной Комиссии на 2016-2019 годы, учреждение ставит перед собой задачу, в перспективе, внедрить дистанционное голосование для избирателей, которые в день выборов не могут присутствовать на

<sup>2</sup> [http://www.cec.md/files/files/planulstrategic20162019\\_107809.pdf](http://www.cec.md/files/files/planulstrategic20162019_107809.pdf)

избирательных участках. Тем не менее, ЦИК заявил, что в ходе президентских выборов от 30 октября 2016 года, дистанционное голосование не представится возможным.

9 августа 2016 года, ЦИК назначил на 30 октября 2016 года проведение новых местных выборов примаров ком. Исерлия, р. Басарабьяска, с. Букурия, р. Кахул, ком. Гэлэшень, р. Рышкань и ком. Гэлэшь, р. Стрэшень. ЦИК принял решение о назначении даты новых местных выборов одновременно с президентскими. В то же время, доводим до сведения, что Постановлением ЦИК № 706 от 13 сентября 2011 года о проведении новых местных выборов, днем проведения новых выборов устанавливается второе воскресенье мая и ноября каждого года. Эти поправки были внесены в целях оптимизации затрат на организацию и проведение данных выборов.

### **2.3. Образование нижестоящих избирательных органов**

Для обеспечения доступа избирателей, находящихся за рубежом, к процессу голосования, ЦИК запустил процедуру предварительной on-line регистрации граждан Республики Молдова, обладающих избирательным правом. Основная задача этой процедуры заключается в определении основных концентраций избирателей, находящихся за рубежом, в целях образования дополнительных избирательных участков, помимо тех, которые были открыты в рамках дипломатических миссий и консульских отделов.

МНВ Promo-LEX обращает внимание на тот факт, что, несмотря на то, что on-line платформа для регистрации граждан РМ, находящихся за рубежом, была запущена ЦИК еще 10 мая 2016 года, на момент составления настоящего Доклада было зарегистрировано только 557 избирателей.

Согласно процедуре, предварительно зарегистрировавшиеся граждане будут автоматически исключены из основного списка избирателей в зависимости от места проживания в Республике Молдова. Это исключение будет носить временный характер, и будет действовать только на президентских выборах в этом году. После завершения периода регистрации, информацию о количестве предварительно зарегистрировавшихся гражданах, будет передана Правительству Республики Молдова для принятия решения о необходимости открытия дополнительных избирательных участков.

### **2.4. Государственный Регистр Избирателей**

В целях подготовки списков избирателей, 22 августа 2016 года, ЦИК представил<sup>3</sup> общее число избирателей, внесенных в Государственный Регистр Избирателей (ГРИ). МНВ Promo-LEX отмечает, что постоянное увеличение числа избирателей, а также большое число избирателей без места жительства, обуславливает состояние недоверия в обществе по отношению к регистрации списков избирателей и само собой разумеется к избирательному процессу в целом.

---

<sup>3</sup> <http://www.cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=17265&l=ro>



Promo-LEX приветствует открытость ЦИК в обновлении и опубликовании 22 августа 2016 года информации из Государственного Регистра Избирателей. Тем не менее, исходя из больших расхождений относительно числа граждан, достигших 18 лет, отраженного различными государственными учреждениями (ГП ЦГИР Registru, НБС и ЦИК), необходимо принять более прозрачное поведение со стороны публичных органов власти в отношении формирования и доступности списков избирателей для субъектов избирательного процесса. В данном контексте, Миссия подтверждает свою рекомендацию о внесении изменений в закон о защите персональных данных с точки зрения обеспечения большей доступности к спискам избирателей. Более того, с точки зрения Наблюдательной миссии расхождение между данными должны быть объяснены абсолютно всеми субъектами, вовлеченными в процесс учета граждан и/или избирателей.

### Информация о гражданах, имеющих право голоса на Президентских выборах от 30 октября 2016 года

	Общая численность населения, в т.ч. АТЕ Приднестровье	Общая численность населения без АТЕ Приднестровье	Избиратели, в т.ч. АТЕ Приднестровье	Избиратели без АТЕ Приднестровье
ЦИК 31.03.2016	-	-	3233100	3013775
ЦИК 22.08.2016	-	-	3237032	3015432
ЦГИР Registru 01.08.2016	3951827	3655025	3589302	3312543
НБС <i>Дата</i>	-	3553056 <i>01.01.2016</i>	-	2678955 <i>01.01.2015</i>

## 2.5. Инструктаж в избирательной сфере

За период мониторинга, Центр Непрерывного Образования в Избирательной Сфере (ЦНОИС) организовал несколько учебных семинаров по двум темам: „Полномочия секретаря местного совета в избирательный период” и „Обучение регистраторов Государственного Регистра Избирателей (ГРИ) – лиц ответственных за управление списками избирателей на уровне ОМПУ”.

Также, ЦНОИС предоставил потенциальным конкурентам на выборах возможность запросить до 10 августа 2016 года проведение учебных семинаров о статусе наблюдателей и представителей с правом консультативного голоса, а также о полномочиях сборщиков подписей в поддержку того или иного кандидата на должность Президента Республики Молдова.

## 2.6. Международные и национальные наблюдатели

В целях мониторинга выборов Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, до 23 августа 2016 года ЦИК аккредитовал 53 национальных наблюдателя: со стороны Общественной Ассоциации Promo-LEX – 51 человек; со стороны Кишиневского Филиала Международного Института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств - 2 человека. Также. Было аккредитовано 3 международных наблюдателя: по предложению Посольства Республики Словакия – 2 человека и Посольства Суверенного Мальтийского Ордена – 1 человек.

До 22 августа 2016 года было аккредитовано 33 национальных наблюдателя, 3 международных наблюдателя и 20 национальных наблюдателей.



ЦИК разослал официальные обращения межпарламентским ассамблеям и международным правительственным организациям, одной из сторон которых является Республика Молдова, международным специализированным институтам (в т.ч. гражданским, как например международной организации ENEMO), учреждениям избирательного менеджмента, дипломатическим миссиям и консульским отделам, аккредитованным в Республике Молдова, направить своих представителей для наблюдения за президентскими выборами от 30 октября 2016 года. Таким образом, ЦИК проявил открытость в обеспечении прозрачности избирательного процесса в Республике Молдова.

## 2.7. Информирование общественности

На web-странице ЦИК систематически размещаются материалы о протекании избирательного процесса, обеспечивая тем самым прозрачность и доступность информации в области законодательной документации, деятельности избирательных органов. Заседания ЦИК транслируются on-line.



Новой практикой является опубликование годовых/полугодовых финансовых отчетов и финансовой информации политических партий, в соответствии с ч. (3) ст.29 Закона № 294 от 21 декабря 2007 года о политических партиях. В то же время, в период с 14 июля по 23 августа 2016 года, документы, касающиеся заседаний ЦИК и принятые в их ходе постановления, были размещены на web-странице ЦИК с опозданием. Определенная информация, представляющая интерес для общественности, не найдена (например, жалобы).

Тем не менее, подтверждаются определенные оговорки, касающиеся прозрачности процесса принятия решений. Ведь, за период мониторинга, вниманию Promo-LEX были отправлены для общественных консультаций только три проекта Положений. С другой стороны, предложения Ассоциации Promo-LEX, касающиеся намерения ЦИК усложнить процедуру аккредитации наблюдателей были приняты и, в результате, ЦИК отказался от идеи усложнить данные процедуры. Также, ЦИК принял ряд рекомендаций, сформулированных Ассоциацией Promo-LEX по проекту Положения о финансировании инициативных групп.

## **2.8. Жалобы**

По информации, имеющейся в СМИ, ПППДС уведомила ЦИК о нарушениях законодательной базы в сфере финансирования политических партий (сбор пожертвований, превышающих 5.050 леев, наличными), допущенных ДПМ, ПКРМ, ПСРМ, ЛП и НП. Обратим ваше внимание на то, что избирательный орган еще не выступил с официальной реакцией по данному вопросу, несмотря на то, что 18 августа 2016 года принял к сведению<sup>4</sup> отчеты о финансовом управлении политических партий за первое полугодие 2016 года.

## **2.9. Календарный план**

23 августа 2016 года, ЦИК утвердил календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года.

ЦИК установил механизм и требования к приему документов, необходимых для регистрации инициативных групп и кандидатов на должность Президента Республики Молдова.

Анализируя законодательные положения и Календарный план, разработанный ЦИК, констатируем, что политические партии и ОМПУ имеют в распоряжении на 1 день меньше для выдвижения кандидатов в качестве членов УИБ, законный срок составляет 32 дня до дня голосования. Таким образом, 26 сентября 2016 года должно быть заменено 27 сентября 2016 года в качестве последнего дня, в который могут быть представлены кандидатуры в ОИС 2-го уровня для учреждения УИБ.

## **III. ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ**

Министерство Юстиции периодически обновляет список политических партий. Так, по состоянию web-страницы учреждения на 23 августа 2016 года список политических партий, имеющих право выдвинуть своего кандидата на президентских выборах, включает в себя 45 партий и общественно-политических организаций.

По данным наблюдателей Promo-LEX на 23 августа 2016 года, 24 из 35 органов местного публичного управления 2-го уровня приняли решения о делегировании членов с правом решающего голоса в Округные Избирательные Советы (ОИС).

## **IV. КОНКУРЕНТЫ НА ВЫБОРАХ**

В соответствии с ч.(2) ст.41 Кодекса о выборах, правом выдвигать кандидатов на выборах обладают: партии и другие общественно-политические организации, зарегистрированные в установленном порядке до назначения даты выборов; избирательные блоки, образованные на основании решений, принятых в соответствии с уставами (положениями) вошедших в них партий и других общественно-политических организаций, зарегистрированные

<sup>4</sup> <http://www.cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=17241&l=ro>



Центральной Избирательной Комиссией; граждане Республики Молдова, выдвигающие свои кандидатуры на выборах (независимые кандидаты).

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, в которых было собрано не менее 600 подписей.

До 23 августа 2016 года, о своем намерении баллотироваться на президентских выборах от 30 октября 2016 года заявили: Игорь Додон (ПСРМ), Юрие Лянкэ (НЕПМ), Майя Санду (ПППДС), Андрей Нэстасе (ПППДП), Валериу Галецки (независимый кандидат) и Олег Брега (независимый кандидат). Лидеры ПППДС, ПППДП и ЛДПМ, впоследствии опубликовали заявление о намерении выдвинуть общего кандидата. В то же время, лидеры 4 партий (ПКРМ, ДПМ, ЛП и ППНП) объявили о своем намерении участвовать в выборах со своим кандидатом, не называя имен в связи с отсутствием окончательного решения руководящих органов партии.

### **Мероприятия предвыборного характера**

Согласно ст.47 Кодекса о выборах, в избирательный период, предвыборная агитация допускается только после регистрации конкурента на выборах Центральной Избирательной Комиссией. С приближением предвыборного периода, констатируется интенсивность активности потенциальных конкурентов на выборах.

По сведениям из социальных сетей, потенциальный кандидат на президентских выборах, Андрей Нэстасе, председатель ПППДП, совершил как минимум 3 поездки за рубеж, в США, Литву и Российскую Федерацию, в ходе которых были организованы несколько встреч с местными политиками и диаспорой.

По данным наблюдателей МНВ Promo-LEX, в случае Игоря Додона (ПППСРМ), активность проявилась во встречах с гражданами, в ходе которых раздавались листовки и газеты предвыборного характера (23 июля, 19 августа); участия в различных мероприятиях (посещение АТОГ и празднование дня муниципия Комрат, встрече с послом Российской Федерации в Молдове); презентации фильма о политике Игоре Додоне.

За период мониторинга, Майя Санду (ПППДС) высказала свои опасения в отношении фальсификации президентских выборов; запустила на Facebook страницу *Майя Санду, Президент Республики Молдова*; уведомила ЦИК о нарушениях законодательства в сфере финансирования партий некоторыми политическими формированиями.

Юрие Лянкэ (НЕПМ) встречался с зарубежными политиками в ходе своих поездок в Берлин, Брюссель и Бухарест. Потенциальный конкурент запустил на Facebook страницу *Юрие Лянкэ, Президент*.

В. Гилецки организовал летнюю школу для молодежи на тему „Продвижение Христианских Ценностей в Избирательной Кампании”, при поддержке международной организации Европейское Христианское Политическое Движение (European Christiann Political Movement).

Олег Брега не провел ни одного мероприятия предвыборного характера.

## **V. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ВЫБОРАМ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

### **5.1. Нормативные изменения в финансировании избирательной кампании президентских выборов от 30 октября 2016 года**

15 июля 2016 года в Кодекс о выборах были внесены новые поправки, регулирующие проведение избирательной кампании по выборам Президента Республики Молдова. По сути, изменения заключаются в том, что положения относительно условий, порядка, ограничений и ответственности за финансирование избирательных кампаний конкурентов на выборах

применяются соответственно и к Инициативным Группам<sup>5</sup>. Одновременно, Положение о финансировании инициативных групп по сбору подписей в поддержку кандидата на выборную должность или проведения референдума, было утверждено ЦИК 18 августа 2016 года. Оно предусматривает следующие детализации Кодекса о выборах:

- Определение понятий, касающихся строго инициативных групп (ИГ): ИГ, счет, предназначенный для деятельности ИГ по сбору подписей, отчет о движении денежных средств, связанных с деятельностью ИГ, кампания по сбору подписей, деятельность ИГ.
- Регулирование открытия банковских счетов с пометкой „Для инициативной группы“, которые могут быть открыты в течение 5 дней с момента регистрации инициативных групп.
- Установление формулы расчета общего предельного размера финансовых средств, которые могут быть перечислены на счет инициативной группы в поддержку кандидата на выборную должность.
- Применение правовых режимов предельного размера пожертвований физических и юридических лиц в размере 200 и 400 среднемесячных заработных плат по экономике, как это предусмотрено Законом № 294-XVI от 21 декабря 2007 года о политических партиях и Кодексом о выборах.
- Запрещение определенных действий, которые нарушают равные возможности инициативных групп, в данном случае:

1) финансовая поддержка деятельности инициативных групп:

- a. иностранными юридическими лицами, в том числе со смешанным капиталом,
- b. другими государствами;
- c. международными организациями, включая международные политические организации;
- d. гражданами Республики Молдова в возрасте до 18 лет;
- e. гражданами Республики Молдова ограниченно дееспособными или признанными недееспособными окончательным решением судебной инстанции;
- f. физическими лицами-гражданами Республики Молдова из доходов, полученных за пределами страны;
- g. 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;
- h. юридическими лицами, которые за год до начала избирательного периода осуществляли деятельность, финансируемую или оплачиваемую из публичных средств (фондов), а также юридическими лицами с иностранным или смешанным капиталом;
- i. анонимами или от имени третьих лиц;
- j. физическими лицами, не являющимися гражданами Республики Молдова;
- k. некоммерческими организациями, профсоюзами, благотворительными или религиозными организациями;

<sup>5</sup> Все положения главы 4 Кодекса о выборах “Материальное обеспечение проведения выборов и финансирование избирательных кампаний” непосредственно применяются и к Инициативным Группам, созданным в поддержку кандидата на президентских выборах.

- 2) использование инициативной группой в личных целях финансовых средств, перечисленных на счет „Для инициативной группы”;
- 3) предложение членами инициативной группы денег, подарков, безвозмездное распределение материальных благ, в том числе из средств гуманитарной помощи или других благотворительных акций;
- 4) финансирование деятельности инициативной группы из других средств, кроме как со счета „Для инициативной группы”;
- 5) использование инициативной группой незадекларированных финансовых и материальных средств, либо превышение, установленного предельного размера.
  - Последние выплаты со счета „Для инициативных групп” могут произведены не позднее, чем за день до истечения срока представления подписных листов органу, ответственному за проверку подписей. Перечисления с соответствующего счета после представления подписных листов запрещаются.
  - Представление и рассмотрение отчетов о движении денежных средств, связанных с деятельностью инициативной группы представляются органу, ответственному за проверку подписей, за весь период деятельности инициативной группы по завершению кампании по сбору подписей.

## **5.2. Установление Предельного размера финансовых средств, которые могут быть перечислены на счет с пометкой „Для инициативной группы” на Президентских выборах от 30 октября 2016 года.**

18 августа 2016 года, ЦИК установил основу для расчета предельного размера финансовых средств, которые могут быть перечислены на счет „Для инициативной группы”. Таким образом, формула будет состоять из коэффициента, еще не установленного ЦИК, умноженного на максимальное число подписей, которые должны быть собраны членами одной ИГ (25 000).

## **VI. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО**

11 августа 2016 года, Общественная Ассоциация Promo-LEX представила заинтересованным субъектам исследование „Практика электорального суда в ходе последних двух выборов, проведенных в Республике Молдова”. Анализ содержит исследование практики избирательных споров, как на этапе предварительного рассмотрения жалоб, так и на этапе судебных тяжб в ходе парламентских выборов от 30 ноября 2016 года, а также выборов от 14 июня 2015 года.

17 августа 2016 года, в ходе пресс-конференции на тему „Массовая дискриминация молдавских избирателей”, организованной несколькими неправительственными организациями и политическими формированиями, среди которых „Патриоты Молдовы” и Общественное Движение „Молдова моя Родина”, а также несколькими депутатами первого состава Парламента Республики Молдова, было сделано обращение к Правительству РМ, а также к политическому и церковному руководству Российской Федерации о создании благоприятных условий для участия в голосовании граждан РМ на территории России и избирателей на территории административно-территориальной единицы левобережья Днестра (АТЕЛД).

В рамках Программы Демократия, Прозрачность и Ответственность, финансируемой USAID, а также в контексте выборов Президента Республики Молдова от 30 октября 2016 года, Ассоциация Promo-LEX проведет Кампанию „Иди на Выборы”.

Цель Кампании состоит в содействии и продвижении информированного и осознанного голоса в рядах граждан Республики Молдова, обладающих правом голоса. Целевой группой Кампании являются граждане Республики Молдова, обладающие правом голоса, в частности, молодежь.

В ходе Кампании будут организованы 10 публичных предвыборных дебатов, выпущены два видеоролика и организованы мероприятия по информированию избирателей на национальном и местном уровнях.

Также, Ассоциация Promo-LEX проведет Конкурс Грантов для НПО Молдовы. В рамках Конкурса Грантов будут поддержаны 2-3 проекта по мобилизации избирателей и продвижению информированного и осознанного голоса.

## **VII. СМИ**

Тема президентских выборов, дата их проведения, а также законность решение Конституционного Суда широко освещались в средствах массовой информации. После объявления даты проведения президентских выборов, в национальной и местной прессе началось обсуждение тем, связанных с президентскими выборами в трех направлениях:

- причины и последствия изменения избирательного законодательства;
- прогнозы относительно потенциальных кандидатов и избирательных альянсов, созданных для участия в выборах. Эти темы держат пальму первенства в печатной прессе, на радио и ТВ;
- реклама предвыборного характера, особенно в газетах, аффилированных с политическими партиями.

В то же время, в средствах массовой информации широко обсуждался новый состав ЦИК, в том числе руководство учреждения, порядок отбора и выдвижения.

Отмечаем возрастающую роль социальных сетей в распространении информации о выборах.

## **VIII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ ИНКЛЮЗИЯ**

Гендерное неравенство сохраняется в администрации избирательных органов. Таким образом, если в управленческом аппарате вышестоящих избирательных органов руководящие должности в основном занимают мужчины, то в нижестоящих наоборот – женщины.

ЦИК запустил инициативу по созданию Международной ассоциации женщин в сфере электорального менеджмента, которая продвигала бы равные возможности доступа ко всем уровням принятия решений в политической, экономической и общественной жизни обоих полов.

Число женщин в составе ЦИК удвоилось по сравнению с предыдущим составом, и составляет 2 человека. Обе дамы были избраны на руководящие должности – Председателя, и соответственно, заместителя председателя.

26 января 2016 года, ЦИК утвердил Положение о доступности избирательного процесса для лиц с ограниченными возможностями. Цель документа состоит в регламентировании беспрепятственного доступа и недопущении дискриминации лиц с ограниченными возможностями в рамках избирательного процесса.

Избирательные органы не приняли ни одного нормативного акта и не разработали ни одного программного документа, который бы регулировал бы участие этнических меньшинств в избирательном процессе и доступ к выборным должностям.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ:**

### **Парламенту Республики Молдова**

1. Внесение законодательных положений, обеспечивающих расстановку, таким образом, чтобы 40-процентная квота применялась к каждому 5-му месту в списках кандидатов;
2. Определение и толкование словосочетания „и другие общественно-политические организации” в Кодексе о выборах;
3. Дополнение Закона о защите персональных данных нормами, обеспечивающими прозрачность и доступность списков избирателей;
4. Дополнение ч. (1) ст. 38 Кодекса о выборах путем включения процедуры и точных сроков утверждения лиц, ответственных за финансы конкурентов на выборах (казначеев);
5. Совершенствование законодательной базы с точки зрения установления точных сроков и процедур, предусматривающих продолжение избирательной кампании для II тура голосования;
6. Изменение Кодекса о выборах и Закона о политических партиях путем установления порядка учета и проверки членства в политической партии в целях предупреждения политической деятельности членов избирательных органов, по необходимости их наказание;
7. Пересмотр предельного размера пожертвований со стороны физических и юридических лиц политическим партиям, снизив их до соответствующего среднего уровня жизни.

### **Центральной Избирательной Комиссии**

1. Упрощение требований к составлению списков ИГ и подписных листов, публичное представление механизма проверки подписных листов, по мере необходимости;
2. Пересмотр условий, регулирующих промо-рекламу в период кампании по сбору подписей;
3. Представление уточнений и объяснений в отношении порядка формирования и управления ГРИ.

### **Политическим Партиям и потенциальным конкурентам на выборах:**

1. Отказ от использования незадекларированных финансовых средств и электоральных подарков в постизбирательный период.

**СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ**

ч. - часть

ОМПУ – органы местного публичного управления

ст. - статья

ком. – коммуна

ЦИК – Центральная Избирательная Комиссия

ОИС - Окружной избирательный совет

НК – независимый кандидат

ЦНОИС – Центр непрерывного образования в избирательной сфере

ЕНЕМО - Европейская Сеть организаций по наблюдению за выборами

ИГ – инициативная группа

МИМРД МПА СНГ – Институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств-участников Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств (МИМРД МПА СНГ)

м<sup>2</sup> – квадратный метр

МНВ – Миссия по наблюдению за выборами

ОМНВ - Ограниченная Миссия по Наблюдению за Выборами

мун. – муниципий

№ - номер

НПО – неправительственная организация

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

п. – пункт

ДПМ – Демократическая Партия Молдовы

ЛДПМ – Либерально-Демократическая Партия Молдовы

ПППДС– Политическая Партия „Партия Действие и Солидарность”

ПППДП – Политическая Партия Платформа Достоинство и Правда

НЕПМ - Политическая Партия „ Народная Европейская Партия Молдовы”

ППНП – Политическая Партия Наша Партия

ПСРМ – Политическая Партия „Партия Социалистов Республики Молдова”

ППГ – Параллельный Подсчет Голосов

QC – Быстрый Качественный Подсчет

р. – район

РМ – Республика Молдова

ГРИ – Государственный Регистр Избирателей

с. – село

ИУ – избирательный участок

ТВ – телевидение

АТЕ – административно-территориальная единица

АТЕЛД - административно-территориальная единица левобережья Днестра

USAID - Агентство США по международному развитию

АТОГ – Автономное Территориальное Образование Гагаузия