



ОГРАНИЧЕННАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ БДИПЧ Республика Молдова, президентские выборы, 1 ноября 2020 года

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ЗАКЛЮЧЕНИЯХ И ВЫВОДАХ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Первый тур президентских выборов был организован профессионально, несмотря на вызовы со стороны пандемии вируса COVID-19 и пробелов в законодательстве, которые снизили эффективность контроля над финансовыми ресурсами избирательной кампании и разрешения избирательных споров. В рамках конкурентной избирательной кампании, избиратели получили возможность выбора между различными политическими альтернативами, но утверждения о подкупе голосов озвучивались в ходе всего избирательного процесса. В то время как политическое расслоение и контроль над СМИ продолжают вызывать беспокойство, политические конкуренты освещались в преимущественно сбалансированной манере, что помогло избирателям совершить осознанный выбор. В день выборов утверждения об организованном подвозе голосующих привели к блокадам дорог и напряженности, которые ограничили свободу передвижения и доступ избирателей на избирательные участки. В ограниченном количестве избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, процедуры были в основном соблюдены, но неадекватность помещений для голосования иногда приводила к скоплению людей.

Правовая база в целом обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов, при условии ее последовательного применения. Однако, некоторые аспекты законодательства содержат пробелы и неясности, особенно в отношении регистрации кандидатов, финансирования избирательных кампаний и связанных с выборами споров. Со времени прошлых президентских выборов в законодательство было внесено множество поправок, некоторые из которых касались предыдущих рекомендаций БДИПЧ и Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия), но частые изменения законодательства способствовали отсутствию правовой определенности. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) на позднем этапе избирательного процесса ввела ряд норм, которые устранили отдельные правовые пробелы, но при этом вызвали вопросы о превышении комиссией ее регулятивных полномочий.

В целом, избирательная администрация осуществляла руководство техническими аспектами выборов эффективно, прозрачно и в установленные законом сроки. ЦИК работала коллегиально, однако высказывались обвинения в необъективности ее решений, касающихся регистрации кандидатов, открытия избирательных участков за границей и для избирателей из населенных пунктов на левом берегу р. Днестр (Приднестровье), а также финансирования избирательной кампании. Между ЦИК и органами здравоохранения было налажено эффективное сотрудничество в рамках усилий по решению проблем, вызванных COVID-19. Голосование было организовано на 139 избирательных участках в 36 странах для избирателей за рубежом, а также на 42 специально выделенных избирательных участках для избирателей, проживающих в Приднестровье. Женщины были хорошо представлены в избирательной администрации, за исключением ЦИК, в состав которой входят только мужчины. Информация для избирателей в телерадиовещании и онлайн-СМИ включала сообщения о мерах общественного здравоохранения и участии людей с инвалидностью.

Система регистрации избирателей является пассивной и Государственный реестр избирателей, который ведет ЦИК, основан на реестре населения. Участники избирательного процесса

выразили доверие списку избирателей, однако звучали и некоторые опасения по поводу его своевременного обновления, в том числе в отношении умерших граждан. Списки избирателей были доступны для всеобщего ознакомления в Интернете, но не всегда в помещениях избирательных участков. В окончательный список вошло 2 798 306 избирателей.

Кандидаты в президенты выдвигались политическими партиями и избирательными блоками или баллотировались независимо. Зарегистрированные инициативные группы потенциальных кандидатов должны были собрать не менее 15 000 подписей избирателей в свою поддержку в большинстве административных округов. Вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ и передовой международной практике, избиратели могли поставить подпись в поддержку только одного кандидата. Были высказаны опасения по поводу непоследовательного применения ЦИК правил проверки подписей. В рамках инклюзивного процесса ЦИК зарегистрировала восемь кандидатов из девяти поданных кандидатур, в том числе двух женщин.

Кампания была конкурентной и прошла при соблюдении, в целом, основных свобод слова и собраний. Равные возможности участников избирательной кампании оказались ограничены толкованием закона со стороны ЦИК, которым была ограничена возможность партий оказывать финансовую поддержку своим кандидатам. Большинство кандидатов проводили собрания, митинги, поквартирную агитацию, используя листовки и плакаты, а также через СМИ и социальные сети. Ограниченная миссия по наблюдению за выборами (ОМНВ) БДИПЧ отметила, что профилактические меры в области общественного здравоохранения не всегда соблюдались во время проведения кампании. Хотя законодательство запрещает религиозным учреждениям участвовать в кампании, действующему президенту была оказана поддержка со стороны православной церкви и он использовал религиозные мероприятия для агитации. Предвыборные программы в основном касались социально-экономических проблем, эмиграции, коррупции и геополитической ориентации. Обвинения в иностранном влиянии занимали видное место в кампании, иногда затмевая ключевые послы программ.

Кампании финансировались физическими лицами, юридическими лицами и из государственных источников. Интерпретация ЦИК правил финансирования избирательной кампании в избирательный период привела неопределенности среди кандидатов о разрешенных источниках финансирования. Все кандидаты выполнили требования закона по представлению в ЦИК еженедельных отчетов, которые были опубликованы, что способствовало прозрачности. Однако отсутствие надлежащего регулирования и аудиторских процедур финансового надзора снизило эффективность деятельности ЦИК в этой области.

Телевидение остается основным источником политической информации, однако роль онлайн-СМИ и социальных сетей как платформ для политического дискурса растет. Большинство средств массовой информации имеют политическую аффилированность. Более того, рынок медийной рекламы находится под значительным контролем политических сил, что ограничивает независимость и беспристрастность СМИ. Все это, в сочетании с ограниченным доступом к информации от властей, отрицательно сказывается на качестве журналистики. Закон предусматривает справедливые условия и во время избирательной кампании кандидатам было предоставлено бесплатное эфирное время и предложено принять участие в многочисленных дебатах на национальных каналах. Различные политические и связанные с выборами программы, интервью и теледебаты способствовали тому, чтобы избиратели могли сделать осознанный выбор. Действующий президент не принял участия ни в каких дебатах. По данным мониторинга СМИ ОМНВ БДИПЧ, который начался за месяц до дня выборов, большинство новостных программ, включенных в мониторинг СМИ, представили разнообразную информацию о кандидатах сбалансированным образом.

Избиратели и кандидаты могут оспаривать действия, бездействие и решения избирательных органов, других кандидатов и СМИ. Закон предусматривает средства правовой защиты и короткие сроки принятия решений до дня выборов. В ЦИК было подано лишь несколько жалоб, в то время как ряд действий ЦИК был обжалован в суде. Суды соблюдали установленные законом сроки, однако узкая трактовка ими закона при принятии решений о приемлемости жалоб в некоторых случаях служила препятствием для судебного пересмотра оспариваемых действий по существу и снижала эффективность разрешения споров.

Законом предусмотрен доступ наблюдателей ко всем составляющим избирательного процесса как в стране, так и за рубежом. ЦИК способствовала организации въезда и беспрепятственных возможностей наблюдения для международных наблюдателей, несмотря на ограничения, вызванные пандемией COVID-19. Инклюзивная аккредитация наблюдателей способствовала прозрачности избирательного процесса.

Члены ОМНВ БДИПЧ не наблюдали за процессом голосования в день выборов всесторонне и систематически, но при этом посетили ограниченное количество избирательных участков по стране. В большинстве посещенных участков, голосование и подсчет голосов были организованы хорошо. Соблюдение мер охраны общественного здоровья было различным. В некоторых случаях тайна голосования не соблюдалась в связи с обустройством избирательных участков и неадекватностью помещений. Распространённые утверждения о подкупе избирателей и их организованном подвозе, озвучиваемые некоторыми кандидатами и их сторонниками, привели к блокидам дорог и напряженности, которые ограничили свободу передвижения и доступ избирателей на избирательные участки в некоторых районах. Предварительные результаты, полученные в избирательных округах, были опубликованы на вебсайте ЦИК сразу же после подсчета голосов на избирательных участках, что повысило уровень прозрачности.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Справочная информация

21 мая парламент назначил президентские выборы на 1 ноября. Согласно Конституции, Президент является главой государства, назначает правительство и обладает определенными полномочиями в области международных отношений и национальной безопасности. Исполнительная власть осуществляется правительством во главе с премьер-министром. Постановлением Конституционного суда от 2016 года были восстановлены прямые президентские выборы и отменены конституционные положения о непрямых президентских выборах, действовавшие с 2000 года.

Действующий Президент Игорь Додон, выдвинутый Партией социалистов Республики Молдова (ПСРМ), был избран в 2016 году. По итогам парламентских выборов 2019 года три политические партии и один блок — ПСРМ, блок АСУМ, Демократическая партия Молдовы (ДПМ) и Партия Шор — вошли в парламент, состоящий из 101 депутата. Продолжавшиеся несколько месяцев переговоры о формировании правящей коалиции не увенчались успехом, в это время правительство по-прежнему возглавлял Павел Филип из ДПМ. В июне было сформировано правительство АСУМ-ПСРМ, но оно было распущено в результате вотума недоверия, инициированного ПСРМ в ноябре 2019 года, и заменено коалицией ПСРМ-ДПМ. По причине изменения партийной принадлежности парламентариев после их избрания правящая коалиция теперь имеет 50 мест, что на одно меньше большинства.

Выборы прошли в контексте пандемии COVID-19, которая повлияла на экономическую, политическую и избирательную среду.

Избирательная система и нормативно-правовая база

Президент избирается на четырехлетний срок по единому общенациональному округу. Для признания выборов действительными необходимо участие не менее одной трети зарегистрированных избирателей.¹ Избранным считается кандидат, набравший не менее половины поданных голосов. Если ни один из кандидатов не набирает требуемого количества голосов, через две недели проводится второй тур между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов. Во втором туре избранным считается кандидат, набравший большее количество голосов, независимо от явки избирателей.

Президентские выборы преимущественно регулируются Конституцией 1994 года, Избирательным кодексом 1997 года, другими соответствующими законами и решениями Центральной избирательной комиссии (ЦИК).² Законодательство о выборах претерпело многочисленные изменения со времени последних президентских выборов. Поправками к Избирательному кодексу 2019 года вновь введен запрет на агитацию за день до и в день выборов, разрешены частные пожертвования от граждан Молдовы, проживающих за границей, снижены лимиты пожертвований от физических и юридических лиц и установлен предел для избирательного фонда кандидата. В июле 2020 года в Избирательный кодекс были внесены поправки, наделяющие ЦИК более широкими полномочиями по организации голосования за рубежом. Другие поправки, предложенные накануне этих выборов, ожидают рассмотрения в парламенте.³ Некоторые из этих поправок, в том числе те, которые в настоящее время находятся в парламенте, касаются предыдущих рекомендаций БДИПЧ, но частое внесение изменений в избирательное законодательство способствовало недостаточной правовой определенности. На поздних этапах избирательного процесса ЦИК ввела несколько норм, устранивших правовые пробелы, но вызвавших вопросы о превышении ею своих регуляторных полномочий.⁴

Правовая база в целом обеспечивает адекватную основу для проведения демократических выборов, при условии ее последовательного применения. Однако, некоторые положения законодательства содержат пробелы и неясности, что привело к непоследовательному правоприменению. Сюда относятся положения о финансировании избирательных кампаний, разрешении избирательных споров и процессе проверки подписей ЦИК. Ряд предыдущих рекомендаций БДИПЧ все еще остаются без внимания, в том числе касающиеся прозрачности и эффективности надзора за финансированием избирательной кампании, недостаточной урегулированности вопросов подачи жалоб и апелляций после выборов, запрета на использование государственной и иностранной символики и участия иностранных граждан в кампаниях, распространения требований прозрачности структуры собственности СМИ на онлайн- и

¹ В случае недостаточной явки в течение двух недель с момента объявления Центральной избирательной комиссией (ЦИК) выборов недействительными проводятся повторные выборы с теми же кандидатами, списками избирателей и избирательными органами.

² Включая Закон о политических партиях 2007 года, Закон о собраниях 2008 года, Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах 2018 года, Уголовный кодекс 2002 года, Административный кодекс 2018 года и Кодекс правонарушений 2008 года.

³ В июле 2020 года парламент принял в первом чтении законопроект о внесении изменений в Кодекс о выборах, Административный кодекс и Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах. В [срочном совместном заключении](#) БДИПЧ и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) пришли к выводу, что «проект включает некоторые улучшения и учитывает несколько предыдущих рекомендаций БДИПЧ, ПАСЕ и Венецианской комиссии», но также отметили существующую озабоченность по поводу поспешной процедуры разработки законопроекта и в отношении прозрачности процесса.

⁴ 15 сентября ЦИК приняла циркуляр с толкованием правил финансирования избирательной кампании. 20 октября ЦИК приняла решение о запрете перевозки людей в день выборов на транспортных средствах вместимостью более 8 мест. Хотя Избирательный кодекс наделяет ЦИК полномочиями принимать решения об организации и проведении выборов, введение правил и ограничений, не содержащихся в законе, выходит за рамки ее компетенции. Последнее решение ЦИК не было обжаловано в суде.

печатные СМИ, а также требований к кандидатам в части срока ценза оседлости и владения государственным языком.

Организация выборов

Организацию президентских выборов осуществляла трехуровневая администрация, которая состояла из ЦИК, 36 окружных избирательных советов (ОИС), 2004 участковых избирательных бюро (УИБ) в стране и 139 УИБ за рубежом.⁵ ЦИК является постоянно действующим избирательным органом, состоящим из 9 членов, в то время как ОИС и УИБ формируются для каждых выборов.⁶

Избирательные органы низшего уровня были созданы в установленные законом сроки; однако некоторые ОИС сообщили о трудностях с назначением сотрудников избирательных участков и поиском подходящих помещений для избирательных участков (УИБ), которые бы соответствовали требованиям, связанным с пандемией COVID-19.⁷ Хотя контактные данные всех УИБ были доступны на веб-сайте ЦИК, ОМНВ БДИПЧ отметила, что в некоторых случаях временное местонахождение УИБ не отображалось, а члены УИБ не всегда присутствовали в указанные рабочие часы, что затрудняло доступ избирателей к УИБ.⁸

В целом, избирательная администрация осуществляла эффективное руководство техническими аспектами подготовки к выборам и соблюдала установленные законом сроки. Однако некоторые подготовительные мероприятия со стороны избирательных органов более низкого уровня, такие как первоначальное распространение избирательных материалов и выделение помещений для голосования, были задержаны.⁹ ЦИК проводила регулярные открытые заседания, также транслируемые в режиме онлайн, о которых в большинстве случаев объявлялось заранее вместе с запланированной повесткой. Проекты решений обсуждались членами ЦИК на заседаниях, принятые решения вместе с протоколами заседаний своевременно публиковались в Интернете, что способствовало прозрачности. Большинство ОИС и УИБ получили адекватные ресурсы и материально-техническую поддержку со стороны местных властей. Заседания ОИС в большинстве случаев не объявлялись заранее, и лишь некоторые из их решений публиковались на веб-сайте ЦИК, что ограничивало доступ общественности к информации. Женщины были хорошо представлены в избирательной администрации, за исключением ЦИК, в состав которой

⁵ Общее число административных округов – 37. Однако, как и ранее, голосование не проводилось в Бендерском и Тираспольском районах Приднестровья, которые не находятся под конституционным контролем властей. Для проведения голосования зарегистрированных избирателей из этих двух округов был создан ОИС, расположенный в Кишиневе.

⁶ Один член ЦИК назначается Президентом, а остальные — парламентскими фракциями пропорционально их представленности. В каждый ОИС входит от 9 до 11 членов, причем по два члена назначаются местными судами и местными советами. ОИС учредили УИБ в составе от 5 до 11 членов, включая трех, назначенных местными советами. Пять парламентских политических партий выдвинули своих членов в ОИС и УИБ. В случае нехватки кандидатур оставшиеся члены назначались из реестра ЦИК должностных лиц избирательной администрации ЦИК.

⁷ Например, в районах Аннени Ной, Кагул, Кантемир, Яловень, Леова, Ниспорень, Резина, Штефан-Водэ, Тараклия, а также в районах ОИС 37 в отношении избирательных участков для приднестровских избирателей.

⁸ УИБ тех ИУ, которые находились в образовательных учреждениях, должны были использовать альтернативные помещения для встреч до дня голосования. Помещения УИБ без сотрудников в рабочее время наблюдались в 21 округе из 35, включая УИБ для избирателей Приднестровья в других районах. В Глодень, Хынчешть, Орхей и Унгень ОМНВ БДИПЧ отметила, что альтернативные помещения для собраний не были обозначены должным образом. До дня выборов избиратели могут обратиться в УИБ с просьбой о предоставлении информации, проверить данные в списках избирателей и запросить обновления, а также подать заявление на получение открепительных удостоверений и мобильное голосование.

⁹ Наблюдалось ОМНВ БДИПЧ в Кишиневе, Кантемире, Кагуле, Ниспорени и в районах с ИУ для избирателей с левого берега Днестра (Приднестровье).

входят только мужчины. Женщины составляли большинство членов ОИС и УИБ; и 16 из 36 ОИС возглавляли женщины.

В то время как нижестоящие избирательные органы пользовались доверием участников выборов в части их общей готовности и беспристрастности, доверие к ЦИК снизилось из-за обвинений в пристрастности к решениям, связанным с регистрацией кандидатов, открытием избирательных участков за рубежом и для избирателей из Приднестровья и финансированием кампании. Члены ЦИК принимали эти решения практически единогласно.

Чрезвычайная национальная комиссия общественного здравоохранения издала инструкции о мерах профилактики COVID-19 в период выборов, включая использование средств защиты, социальное дистанцирование и дополнительные меры в помещениях для голосования. Чтобы устранить первоначальную неопределенность, примерно за две недели до дня выборов в первоначальную инструкцию были внесены поправки, включая детальные процедуры для избирателей с острыми респираторными симптомами.¹⁰ Эти инструкции были дополнены конкретными рекомендациями для международных наблюдателей в день выборов. ЦИК выразила обеспокоенность относительно короткого промежутка времени, оставшегося для информирования избирателей об изменениях в процедурах.

Программа обучения, разработанная ЦИК, в основном включала онлайн-тренинги. Все УИБ должны были пройти обучение в режиме онлайн с помощью видеомодуля, однако, по данным ЦИК, только около четверти всех членов УИБ прошли это обучение. Очные тренинги, за которыми наблюдала ОМНВ БДИПЧ, были интерактивными, информативными и в основном хорошо организованными; однако они были организованы только для членов УИБ, занимавших руководящие должности, которые впоследствии обучали остальных членов.

ЦИК подготовила обширную информационную кампанию для избирателей с использованием печатных и аудиовизуальных материалов, посвященную процедурам выборов в стране и за рубежом, положениям об участии лиц с инвалидностью и мерам профилактики COVID-19. Обучение избирателей проводилось в основном в вещательных СМИ и в Интернете, а материалы были доступны на государственном языке с сурдопереводом и субтитрами на русском языке.¹¹ Для облегчения доступа людей с инвалидностью к избирательному процессу избирательная комиссия оборудовала участки специальными кабинами для голосования, увеличительными стеклами и тактильными бюллетенями; однако некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ указали, что вопросы физической безбарьерности среды в подавляющем большинстве ИУ остаются нерешенными.

26 сентября ЦИК приняла решение об открытии 42 специально выделенных избирательных участков для избирателей, проживающих в населенных пунктах на левом берегу р. Днестр (Приднестровье).¹² В четырех районах местные советы отказались предоставить помещения и

¹⁰ Первое распоряжение было отдано 12 августа. Согласно новой инструкции от 13 октября, избирателям с симптомами, прибывшим на ИУ до 15:00, не будет разрешено голосовать в ИУ и будут должны запросить голосование с помощью переносной урны для голосования, без необходимости медицинской справки. В случае, если такие избиратели приходят на ИУ после 15:00, им будет разрешено голосовать на ИУ, при соблюдении строгих мер безопасности. То же самое относится к избирателям из Приднестровья и избирателям, не имеющим адреса регистрации, в течение дня выборов. Поправка также предусматривает бесплатное предоставление защитных масок всем избирателям в день выборов.

¹¹ Некоторые печатные материалы были также доступны на гагаузском, украинском и романи.

¹² Чтобы определить населенные пункты и количество избирательных участков, Избирательный кодекс требует учета количества избирателей, проголосовавших на предыдущих выборах, количества предварительно зарегистрированных избирателей и количества зарегистрированных избирателей из Приднестровья в Государственном реестре избирателей. По данным ЦИК, наибольшее значение придавалось последнему критерию.

назначить членов УИБ на 10 ИУ, ссылаясь на опасения в части здоровья и безопасности.¹³ После консультаций с местными властями ЦИК обеспечила открытие всех ИУ и дополнила состав УИБ персоналом из реестра должностных лиц избирательной администрации.

В соответствии с поправками, внесенными в 2019 и 2020 годах, ЦИК является основным органом по созданию ИУ за рубежом. В сотрудничестве с Министерством иностранных дел и европейской интеграции 26 сентября ЦИК открыла 139 избирательных участков в 36 странах.¹⁴ Многие собеседники ОМНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность по поводу предварительной регистрации избирателей и отсутствия ясности в применении критериев, особенно в отношении ИУ в Российской Федерации.¹⁵ Что касается ограничений, связанных с пандемией COVID-19, ряд собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность условиями голосования в день выборов из-за мер общественного здравоохранения и ограничений на передвижение в некоторых странах.

Регистрация избирателей

Граждане, достигшие возраста 18 лет и более ко дню выборов, имеют право голоса, если они не лишены права голоса по решению суда. Примечательно, что хотя Избирательный кодекс сохраняет положение о таком лишении права голоса, прочее действующее законодательство исключает такую возможность.¹⁶ Система регистрации избирателей является пассивной. ЦИК ведет Централизованный Государственный реестр избирателей (ГРИ) на основе информации, извлеченной из Государственного реестра населения, который постоянно обновляется.¹⁷ Избиратели включаются в основной список избирателей по месту жительства или проживания. Определенные категории избирателей могут быть внесены в дополнительные списки избирателей в день выборов или перемещены в списки избирателей для мобильного голосования по запросу.¹⁸

В целом точность списка избирателей не подвергалась сомнению. Однако ряд собеседников ОМНВ БДИПЧ указали на проблему административной сложности получения документов для

¹³ Местные советы Гура Бикулуй и Хырбовэц в районе Аннени Ной (2 ИУ и 1 ИУ соответственно), Хагимус в Каушенском районе (2 ИУ), Резина в районе Резина (4 ИУ) и Рэскайечи в районе Штефан-Водэ (1 ИУ). Позднее суды отменили решения местных советов Гура Бикулуй и Хагимус и Рэскайец о непредоставлении помещений для избирательных участков для избирателей Приднестровья.

¹⁴ Избирательный кодекс предписывает три критерия, которые необходимо учитывать при открытии избирательных участков за рубежом: 1) явка избирателей на последних выборах в данной стране; 2) количество избирателей, предварительно зарегистрировавшихся для участия в голосовании; 3) данные о гражданах Молдовы, проживающих в иностранном государстве, предоставляемые Управлением по связям с диаспорой. Все три критерия имеют равный вес. Согласно решению ЦИК, 92 ИУ открыты в странах Европейского союза (ЕС), 16 — в Северной Америке, 17 — в Российской Федерации и 14 — в других странах.

¹⁵ Эти опасения были связаны с увеличением числа открытых избирательных участков в Российской Федерации (17 по сравнению с 11 в 2019 году) и значительным количеством предварительных регистраций избирателей, особенно с использованием бумажных форм, по сравнению с данными о предварительной регистрации и явке избирателей на выборах 2019 года.

¹⁶ После реформы 2017 года и в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов (ООН) лица с психическими и интеллектуальными нарушениями обладают полной правоспособностью, включая право голоса.

¹⁷ По состоянию на 8 октября в Государственном реестре избирателей числилось 3 287 140 избирателей, в том числе 232 631 избиратель без постоянного местожительства, а также 256 203 избирателя из Приднестровья — примерно на 26 000 больше, чем на парламентских выборах 2019 года. По данным Агентства государственных услуг, с 1 января 2019 года по 30 сентября 2020 года 8 533 жителя Приднестровья получили молдавское гражданство, а 3 234 гражданина Молдовы, проживающие в Приднестровье, достигли 18-летнего возраста.

¹⁸ Это правомочные избиратели, не включенные в список избирателей, избиратели с открепительным удостоверением для голосования, избиратели без регистрации по месту жительства или места жительства, избиратели, голосующие за границей, избиратели из Приднестровья, а также лица, находящиеся в медицинских и пенитенциарных учреждениях. В течение двух недель до дня выборов и в день голосования до 15:00 избиратели могут потребовать голосование с помощью переносной урны для голосования по состоянию здоровья или по другим уважительным причинам. Они заносятся в отдельный список избирателей.

удаления из списка умерших избирателей, особенно в случае граждан, проживающих за границей или в Приднестровье. Ряд участников избирательного процесса отметили улучшения в идентификации избирателей и предотвращении многократного голосования благодаря использованию Государственной автоматизированной информационной системы «Выборы».¹⁹

В период с 12 по 31 октября списки избирателей были представлены в УИБ для общественного изучения, и избиратели имели возможность запросить внесение изменений и дополнений. ОМНВ БДИПЧ отметила, что в большинстве случаев списки избирателей не вывешивались в помещениях УИБ, но были доступны по запросу. Ввиду ограниченного доступа в эти помещения и ограниченного числа членов УИБ, возможность лично проверить списки избирателей была ограничена. В то же время упрощенные списки избирателей для каждого избирательного участка были доступны в Интернете для всеобщего ознакомления, и избиратели могли проверить свои данные через приложение на веб-сайте ЦИК.²⁰ В окончательный основной список вошло 2 798 306 избирателей.

Регистрация кандидатов

Граждане, имеющие право голоса, могут баллотироваться на пост Президента, если им исполнилось 40 лет на день выборов, они постоянно проживали в стране не менее 10 лет и владеют государственным языком.²¹ Требование о цензе оседлости в 10 лет противоречит обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам и передовой практике и является необоснованно ограничительным.²² Порядок и критерии установления уровня владения языком не регламентированы, и кандидаты заявляют о своем владении государственным языком в документах, подаваемых при выдвижении.

Кандидаты могут выдвигаться политическими партиями и избирательными блоками или баллотироваться независимо. В соответствии с требованиями закона, в период с 1 сентября по 1 октября зарегистрированные инициативные группы потенциальных кандидатов должны были собрать минимум 15 000 и максимум 25 000 подписей избирателей в поддержку.²³ Вопреки

¹⁹ Государственная автоматизированная информационная система «Выборы», разрабатываемая с 2014 года как основная информационная система для управления выборами, в настоящее время содержит 13 модулей, охватывающих большинство аспектов избирательного процесса, включая предварительную регистрацию избирателей, регистрацию кандидатов и администрирование финансовых отчетов политических партий и избирательных кампаний. В день выборов перед получением бюллетеня каждый потенциальный избиратель на любом избирательном участке проверяется по общенациональной базе данных для проверки того, проголосовал ли он уже. Кроме того, система «Выборы» служит для подведения итогов и объявления предварительных результатов.

²⁰ В этих списках указывались только полные имена зарегистрированных избирателей и год рождения.

²¹ Избирательный кодекс устанавливает дополнительные ограничения, запрещая выдвижение кандидатур действующих военнослужащих, лиц, приговоренных к лишению свободы или имеющих непогашенную судимость за умышленные преступления, а также лиц, лишенных права занимать ответственные должности по решению суда.

²² Параграф 7.5 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) гласит, что государства-участники «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». См. также параграф 15 [Замечание общего порядка 25 Комитета ООН по правам человека](#): «в отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение в отношении права быть избранным, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации». См. также параграф I.1.1.1с [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#).

²³ Кроме того, требуется минимум 600 подписей из как минимум 18 из 35 административно-территориальных единиц второго уровня.

предыдущим рекомендациям БДИПЧ и передовой международной практике избиратели могли оставить подпись в поддержку только одного кандидата.²⁴

Некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность по поводу непоследовательного применения правил проверки подписей, а также прозрачности этого процесса. Во время проверки все данные оставивших подпись избирателей проверялись на соответствие данным ГРИ, и потенциальные нарушения отмечались для дальнейшей проверки.²⁵ Положительно отмечен тот факт, что ЦИК проинформировала инициативные группы о предварительных результатах проверки и предоставила им возможность изучить и рассмотреть аннулированные записи во время заседаний рабочих групп ЦИК. Процедуры проверки кандидатами результатов проверки не предусмотрены законом и не регулировались ЦИК. Хотя ЦИК разрешила исправлять ошибки в других документах о выдвижении кандидатов, это не касалось подписей, даже в период, когда регистрация кандидатов была еще открыта.

ЦИК получила и рассмотрела документы о выдвижении кандидатов в установленные законом сроки. В рамках инклюзивного процесса было зарегистрировано восемь кандидатов из девяти выдвинутых кандидатур, в том числе две женщины. Семь кандидатов были выдвинуты политическими партиями и блоками: Дорин Киртоакэ (Избирательный блок UNIREA), Тудор Делиу (Либерально-демократическая партия), Виолетта Иванова (Партия Шор), Андрей Нэстасе (Платформа партии Достоинство и Правда), Майя Санду (Партия Действия и солидарность), Октавиан Цыку (Партия национального единства) и Ренато Усатый (Наша партия). Действующий президент Игорь Додон баллотировался как независимый кандидат. Одному из выдвинутых кандидатов было отказано в регистрации по причине несоблюдения требования о необходимом количестве подписей в его поддержку.²⁶

Избирательная кампания

Официальный период агитации начинается после регистрации кандидата, но не ранее, чем за 30 дней до дня выборов. Закон, в целом, предоставляет участникам равные возможности во время избирательной кампании. В результате более поздней регистрации два кандидата смогли начать свою кампанию только через три дня после других шести кандидатов. Возможности агитационной деятельности кандидатов были ограничены циркуляром ЦИК от 15 сентября 2020 года, которым была ограничена возможность партий оказывать финансовую поддержку кампаниям своих кандидатов.²⁷

²⁴ Параграф 77 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской Комиссии 2010 года](#) гласит «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, добросовестно убежденных, что они выполнили все требования для регистрации».

²⁵ По данным ЦИК, даже после проверки записей с незначительными ошибками подписные листы всех инициативных групп содержали различные неточности, в том числе данные об умерших избирателях, неправильные номера документов, удостоверяющих личность, повторяющиеся подписи и подписи тех, кто подписался за другого кандидата.

²⁶ После проверки ЦИК установила, что инициативная группа в поддержку г-на Канду набрала необходимое количество подписей только в 12 административно-территориальных единицах. Его обращения в суды остались безуспешными. Последующий запрос в ЦИК о пересмотре ее решения также был отклонен.

²⁷ По словам нескольких кандидатов, это ограничивало их возможность проводить кампании за пределами своих опорных округов и набирать партийных наблюдателей для всех ИУ. Четыре кандидата сообщили ОМНВ БДИПЧ, что из-за толкования закона ЦИК их избирательные фонды резко сократились. Некоторые кандидаты полагались на иную интерпретацию Избирательного кодекса и использовали партийные средства для своей кампании. Только г-н Додон и г-жа Санду подтвердили, что смогут направить наблюдателей на все избирательные участки, в том числе за рубежом. См. также раздел «Финансирование кампании».

Во время кампании в целом соблюдались основные свободы выражения мнений и собраний, и местные власти выполняли свои обязательства по предоставлению кандидатам места для размещения плакатов и мест для собраний.²⁸ В то же время в ОМНВ БДИПЧ поступали сообщения о запугивании сторонников кандидатов и избирателей со стороны полиции.²⁹

Закон требует, чтобы высокопоставленные должностные лица, зарегистрированные в качестве кандидатов, приостановили свою официальную деятельность.³⁰ Участие государственных чиновников в кампании регулируется, но применение этого положения было непоследовательным.³¹ В половине агитационных мероприятий, на которых ОМНВ БДИПЧ осуществляла наблюдение, принимали участие местные или национальные официальные лица.³² Хотя действующий Президент баллотировался в качестве независимого кандидата, ОМНВ БДИПЧ отметила активное участие партийных структур и персонала ПСРМ в его кампании.³³

Кампания носила конкурентный характер, ее агитационные послы были в основном сосредоточены на социально-экономических вопросах, таких как засуха в этом году и ограничения из-за пандемии COVID-19, также на эмиграции, коррупции и геополитической ориентации.³⁴ Роль Президента была важной темой кампании и некоторые кандидаты давали предвыборные обещания, которые выходили за рамки конституционных прерогатив Президента. Обвинения в иностранном влиянии занимали видное место в кампании, иногда затмевая программные идеи кандидатов.³⁵ Некоторые участники избирательного процесса, включая нескольких кандидатов, выражали обеспокоенность подвозом и подкупом избирателей, в частности, в отношении жителей Приднестровья.³⁶ Хотя тон предвыборной кампании иногда был жестким в отношении конкурентов, позитивно отмечается, что во время этих выборов в наблюдаемых ОМНВ БДИПЧ агитационных мероприятиях и в ходе проведения мониторинга СМИ не было отмечено случаев разжигания ненависти в отношении каких-либо социальных

²⁸ Согласно информации, предоставленной Министерством внутренних дел (МВД) ОМНВ БДИПЧ, со 2 по 30 октября было зафиксировано порядка 120 инцидентов, связанных с предвыборной кампанией, в основном в отношении размещения агитационных материалов и нарушения мер общественного здравоохранения. Правила, обусловленные пандемией COVID-19, ограничили максимальное количество участников митингов до 50.

²⁹ Активисты PAS в Сингерей, Унгень и Криулень пожаловались, что за ними наблюдает полиция, в том числе фотографируя сторонников на митингах и после; это также наблюдалось ОМНВ БДИПЧ в отношении сторонников Цыку в Чорешти. Активисты «Нашей партии» из Глодяны и Рышканы сообщили ОМНВ БДИПЧ, что по требованию полиции им пришлось удалить наклейки с автомобильных окон.

³⁰ Процедура отстранения Президента и депутата от должности законом не предусмотрена. Г-н Додон объявил, что уходит в неоплачиваемый отпуск в период предвыборной кампании, а г-жа Иванова, депутат, не сообщила о каких-либо мерах по приостановлению своей служебной деятельности.

³¹ Хотя некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ настаивали на том, что должностные лица должны быть в отпуске, чтобы поддерживать кандидата, большинство объяснили, что они могут осуществлять агитацию в выходные дни или даже в нерабочее время.

³² ОМНВ БДИПЧ осуществляла наблюдение на 67 агитационных мероприятиях всех кандидатов. Согласно МВД, всего было проведено 1160 агитационных мероприятий при участии 47553 человек, из которых 494 были организованы г-ном Додоном.

³³ ОМНВ БДИПЧ наблюдала это во время мероприятий г-на Додона: 6 октября в Тараклии и Вулканештах, 10 октября в Дондюшанах и Единцах, 11 октября в Чадыр-Лунге и Комрате, 15 октября в Кишиневе и Анений-Ное, 22 октября в Фалештах и Сынжерее, 27 октября в Калараши, 28 октября в Рышканах и 29 октября в Шолданештах.

³⁴ Для Октавиана Цыку и Дорина Киртоакэ объединение с Румынией и вступление в ЕС было центральным посланием кампании. В то время как важность хороших отношений как с Россией, так и с ЕС подчеркивалась большинством кандидатов, г-жа Санду, г-н Нэстасе и г-н Делиу считались сторонниками более тесных связей с ЕС, в то время как г-н Додон и Виолета Иванова воспринимались как сторонники более тесных связей с Россией.

³⁵ Г-на Додона поддержал Владимир Путин 22 октября. Г-жу Санду поддержал Дональд Туск и немецкая партия ХДС 31 августа и 12 октября соответственно.

³⁶ МВД сообщило ОМНВ БДИПЧ о расследовании трех случаев подкупа избирателей.

групп или меньшинств. В то же время ОМНВ БДИПЧ отметила случаи сексистской риторики со стороны некоторых кандидатов.³⁷

Митинги и встречи с избирателями были важной частью кампании для всех кандидатов.³⁸ Большинство кандидатов также проводили поквартирную агитацию, использовали листовки, плакаты, средства массовой информации, а также активно использовали социальные сети.³⁹ Г-н Додон принял участие в религиозном празднике в Кишиневе 14 октября, и духовенство православной церкви было замечено активно участвующим в нескольких митингах в поддержку его кампании.⁴⁰ Национальное законодательство запрещает участие религиозных организаций в кампании.⁴¹

Из числа предвыборных мероприятий, наблюдение на которых осуществляла ОМНВ БДИПЧ, на мероприятиях женщин-кандидатов женщины составляли большинство среди выступающих, в то время как четыре кандидата проводили кампанию без участия женщин-спикеров.⁴² Материалы кампании были доступны на государственном и русском языках.

Финансирование кампании

Правовые положения о финансировании избирательных кампаний не являются исчерпывающими и оставляют простор для толкований, что приводит к непоследовательному применению. Кампании финансируются из частных и государственных источников. Государственная поддержка осуществляется посредством предоставления бесплатного эфирного времени в вещательных СМИ, мест для агитационных мероприятий и возможности брать беспроцентные кредиты из государственного бюджета.⁴³ Частные пожертвования могут поступать от физических и юридических лиц.⁴⁴ Выполнение требований законодательства, направленных на исключение незаконных источников пожертвований для избирательной кампании, на практике приводит к невозможности принимать пожертвования от лиц, неизвестных кандидатам и их партиям.⁴⁵ В большинстве случаев пожертвования на предвыборную агитацию вносились сторонниками партии наличными средствами.⁴⁶

³⁷ 1 октября кандидат в публичном выступлении использовал фразу «она спрятала его под юбку», описывая действия кандидата-женщины. 23 октября другой кандидат в своем видеоблоге упомянул женщин-кандидатов, «у которых нет детей и никогда не будет».

³⁸ Ограничения, связанные с пандемией COVID-19, не всегда соблюдались. ОМНВ БДИПЧ наблюдала от 300 до 400 участников нескольких митингов Майи Санду (в Кэушанах, Штефан-Водэ, Унген) и до 1000 участников на двух митингах Игоря Додона в Гагаузии (Вулканешты и Комрат).

³⁹ Г-н Нэстасе, г-жа Санду и г-н Усатый наиболее активно использовали рекламу в Facebook.

⁴⁰ Наблюдалось ОМНВ БДИПЧ на двух митингах в Вулканештах и Чишмикии (Гагаузия).

⁴¹ Статья 15 (2) Закона № 125 2007 года о свободе совести, мысли и религии.

⁴² У двух кандидатов отмечалось ограниченное присутствие женщин-спикеров на предвыборных мероприятиях.

⁴³ Сумма кредита может составлять до 50 000 леев (1 евро составляет примерно 19,9 леев) и должна быть погашена участником пропорционально количеству полученных голосов. Ни один из кандидатов не брал таких кредитов.

⁴⁴ Физические лица могут пожертвовать до 6 среднемесячных окладов (всего 47 718 леев); физические лица с доходами из-за границы — до 3 средних окладов (23 859 леев); юридические лица могут перечислять до 12 средних окладов (95 436 леев). Анонимные пожертвования и пожертвования от иностранных, общественных, некоммерческих, профсоюзных, благотворительных и религиозных организаций запрещены.

⁴⁵ По закону пожертвования разрешены только из финансовых ресурсов, полученных в результате трудовой, предпринимательской, научной или творческой деятельности граждан в Молдове или за рубежом. В связи с этим ЦИК требует от кандидатов указывать не только личность, но также род занятий и источник дохода жертвователей.

⁴⁶ Большинство кандидатов отметили, что не стремились привлечь новых доноров. Г-жа Санду использовала электронную финансовую систему Paunet для сбора средств. ЦИК сообщила другому кандидату, что эта система не предусмотрена законодательством для пожертвований на избирательные кампании.

Лимит расходов на избирательную кампанию кандидата составляет 0,05% государственного бюджета на год выборов (18,92 миллиона леев), что некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ сочли слишком высоким. Законом предусмотрен указанный предел исключительно для финансовых пожертвований; в то время как ЦИК считает, что этот лимит также включает взносы в натуральной форме. Отсутствие регулирования в отношении оценки взносов в натуральной форме является пробелом, который можно использовать для обхода существующих лимитов пожертвований.⁴⁷

Все расходы на кампанию должны осуществляться через специальные счета кампании. В связи с возбуждением уголовного дела против лидера партии Шор, кандидату Виолетте Ивановой в течение первых трех недель кампании было отказано в открытии счета банками.

Закон не устанавливает предельных значений собственных взносов кандидатов и взносов от выдвигающих их политических партий. ЦИК приняла «циркуляр», разъясняющий, что политические партии подчиняются тем же требованиям в части ограничений взносов, что и другие юридические лица, что вызвало критику со стороны нескольких политических партий.⁴⁸ ЦИК заявила, что этот документ не имеет обязательной юридической силы, что в итоге сделало невозможным судебный пересмотр этого акта.⁴⁹ Некоторые участники следовали этой интерпретации, а другие нет, что создало юридическую неопределенность.⁵⁰

Закон требует, чтобы кандидаты представляли в ЦИК финансовые отчеты по всем операциям в течение 3 дней с момента открытия счета, а затем каждую неделю. Кандидаты, отказывающиеся открыть счет, не обязаны подавать отчеты, если у них нет пожертвований в натуральной форме, что может поставить под угрозу прозрачность и подотчетность финансирования кампании. Агитация третьими лицами не регулируется. Окончательные отчеты должны быть представлены за 48 часов до дня выборов, что вызывает вопросы относительно их полноты.⁵¹ Отчеты, включающие подробные сведения о расходах на кампанию, были опубликованы на сайте ЦИК в течение 48 часов, как это предусмотрено законом.

⁴⁷ Кандидаты не сообщили о волонтерах в кампании и использовании партийных офисов по всей стране. В [Оценочном отчете ГРЕКО о прозрачности финансирования политических партий в Молдове 2011 года](#), рекомендовано «Обеспечить, чтобы все пожертвования и услуги, предоставленные партиям или кандидатам в натуральной форме или на выгодных условиях, были должным образом идентифицированы и зарегистрированы в полном объеме в соответствии с их рыночной стоимостью».

⁴⁸ По мнению ЦИК, поскольку политические партии не являются конкурентами на президентских выборах, Избирательный кодекс ограничивает их финансовую поддержку суммой, применимой к юридическим лицам.

⁴⁹ Либеральная партия и Либерально-демократическая партия обжаловали этот документ в Апелляционном суде Кишинева, который признал жалобу неприемлемой, поскольку она не затрагивала субъективные интересы этих партий. После того, как Верховный суд вернул дело в Апелляционный суд Кишинева, суд снова признал жалобу неприемлемой, поскольку «циркуляр» не является обязательным документом. Решение было снова обжаловано в Верховном суде, который затем согласился с решением Апелляционного суда Кишинева и отклонил дело как неприемлемое.

⁵⁰ Например, ЦИК обнаружила, что пожертвование PAS инициативной группе г-жи Санду превышает сумму, разрешенную для юридических лиц, но решила не налагать никаких санкций, поскольку общий лимит расходов не был превышен. В период кампании г-жа Санду получила более 1,5 миллиона леев от PAS. Г-н Нэстасе получил от своей политической партии около 560 000 леев. Параграф 7.6 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) обязывает страны «уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставлять таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им конкурировать друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

⁵¹ Параграф 200 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской Комиссии 2010 года](#) гласит: «Отчеты о расходовании средств на нужды избирательной кампании должны подаваться в установленные сроки — в любом случае не позднее 30 дней после окончания выборов».

ЦИК отвечает за надзор за финансированием избирательной кампании, но у нее нет закрепленных во внутренних документах процедур аудита, что оставляет возможность для непоследовательных и необъективных решений. Она запрашивает у налоговых органов декларации о доходах доноров, однако эффективность такой проверки вызывает сомнения.⁵² ЦИК не использовала ИТ-решения для проверок, и отчеты проверялись вручную.⁵³ ЦИК рассмотрела отчеты о финансировании избирательной кампании и приняла два постановления. Она заявила, что у нее нет инструментов для эффективного выявления источников пожертвований, в том числе в натуральной форме, и воздержалась от оценки законности поддержки, исходящей от политических партий. Эффективность финансового надзора ЦИК еще более снизилась из-за ее недостаточных ресурсов и возможностей.

СМИ

Медиа-ландшафт довольно разнообразен. Телевидение остается основным источником политической информации, но роль онлайн-СМИ и социальных сетей как платформ для политического дискурса растет.⁵⁴ СМИ используют либо государственный, либо русский язык, либо оба.⁵⁵ Новостные программы часто сопровождаются субтитрами и сурдопереводом. Печатные СМИ теряют популярность и также находятся в невыгодном положении из-за ограниченных тиражных возможностей по причине высокой стоимости распространения.⁵⁶

Большинство средств массовой информации имеют политическую аффилированность. Более того, рынок медийной рекламы находится под жестким контролем политических сил, что ограничивает независимость и беспристрастность СМИ.⁵⁷ Хотя некоторые организации полагаются на международные гранты, подписку и пожертвования граждан, большинство из них прямо или косвенно спонсируются различными политическими силами. Такое спонсорство влияет на их редакционную политику и вызывает поляризацию. Таким образом, хотя в целом отмечается плюрализм медиа-среды, многим СМИ недостает сбалансированности и беспристрастности в освещении. Несколько собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили обеспокоенность по поводу ограниченного доступа к информации от властей и из официальных реестров, что отрицательно сказывается на качестве журналистики.⁵⁸

Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах 2018 года предусматривает редакционную независимость, защиту источников информации, безопасность журналистов, право на ответ и запрещает цензуру. Кодекс также регулирует деятельность государственных вещателей и

⁵² Отсутствие декларируемого дохода исключает пенсионеров из числа потенциальных доноров. Не существует норматива определения незаконности пожертвования. Также нет аналогичного механизма проверки поступлений из-за рубежа. Пункт 24 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) гласит: «Государства-участники будут обеспечивать, чтобы ограничениями основных свобод не злоупотребляли и чтобы они применялись не произвольно, а так, чтобы обеспечивалось эффективное осуществление этих прав».

⁵³ По данным ЦИК, модуль системы «Выборы», который должен был бы помочь в надзоре за финансированием партий и избирательных кампаний, не был запущен к этим выборам, поскольку он не был достаточно протестирован и вовремя принят.

⁵⁴ Кампанию освещали около 80 из более чем 100 вещателей.

⁵⁵ Телерадио Гагаузия работает на гагаузском и русском языках. Кроме того, национальная общественная телекомпания имеет программы на болгарском, румани и украинском языках.

⁵⁶ В стране действуют 90 газет и 77 журналов, и два распространителя печатной продукции, государственная компания Posta Moldovei и частная компания Moldpresa.

⁵⁷ Большая часть рекламного рынка поделена между агентствами, аффилированными с Владимиром Плахотнюком и ПСРМ.

⁵⁸ Закон о доступе к информации предусматривает до 15 рабочих дней для ответа на информационный запрос. Официальные реестры закрыты для публичного просмотра и имеют только платный доступ. Статья 26 [Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года](#) обращает внимание на важность свободного потока информации, а также доступа общественности к информации.

назначает Аудиовизуальный совет (АС) регулятором для вещательных СМИ.⁵⁹ Некоторые законодательные положения, касающиеся СМИ, требуют большей ясности, и ряд соответствующих законодательных проектов ожидают рассмотрения.⁶⁰ Некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ высказали мнение об отсутствии, в целом, политической воли к совершенствованию законодательства о СМИ.⁶¹

Избирательный кодекс и постановления ЦИК предписывают правила освещения в СМИ во время выборов. Законодательство предусматривает равные условия для кандидатов в СМИ и призывает к сбалансированному освещению. В ходе кампании кандидатам бесплатно предоставлялось эфирное время в прайм-тайм на телеканалах с общенациональным покрытием (13 телеканалов и одна радиостанция).⁶² Кроме того, от этих вещательных компаний требовалось организовать собственные дебаты в прайм-тайм или ретранслировать дебаты национального государственного вещателя в прямом эфире. Хотя кандидатов в дебатах могли представлять их доверенные лица, некоторые не участвовали в них вовсе.⁶³ Каждый кандидат также имел право купить до двух минут платной рекламы в день в каждой вещательной компании.⁶⁴

В то время как печатные и онлайн-СМИ саморегулируются посредством Совета прессы, АС контролирует освещение кампаний вещательными компаниями.⁶⁵ С начала кампании АС провел шесть открытых заседаний. АС проводил медиа-мониторинг вечерних новостей национальных вещателей.⁶⁶ Он рассматривал жалобы на содержание других вещательных компаний, а также программ в отслеживаемых СМИ, помимо новостных.⁶⁷ Эффективность двухнедельной отчетности для своевременного устранения потенциальных нарушений

⁵⁹ Аудиовизуальный совет (АС) отвечает за надзор за соблюдением положений Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах и Избирательного кодекса и налагает санкции за нарушения. Его девять членов предлагаются парламентом, Президентом, правительством и гражданским обществом, парламент утверждает состав.

⁶⁰ В 2018 году проект закона о рекламе, содержащий определение политической рекламы, прошел первое чтение в парламенте, но его дальнейшее рассмотрение еще не завершено. Согласно новому Закону о некоммерческих организациях, во время избирательной кампании общественная организация не может оказывать услуги кандидатам. Ссылаясь на этот Закон, АС проинформировал основанный НПО канал *TV8*, что телеканал не может предоставить платный эфир кандидатам. Это решение было отменено 9 октября после того, как Конституционный суд вынес решение в пользу некоммерческих организаций.

⁶¹ Проекты и поправки к нескольким другим законам, включая Закон о доступе к информации, были отклонены или их рассмотрение еще не завершено.

⁶² Пять минут в течение первых семи дней кампании на телевидении и 10 минут на радио, а также одна минута в день для рекламы. За последние две недели периода кампании на национальном общественном телеканале *Moldova1* были проведены два раунда дебатов в сотрудничестве с местной НПО, осуществляющей наблюдение. Еще как минимум три частных телеканала с национальным покрытием организовали собственные дебаты.

⁶³ Ни г-н Додон, ни его доверенные лица не присутствовали ни на одних дебатах. В некоторых дебатах присутствовал только один участник. Представители гражданского общества призвали кандидатов принимать участие в предвыборных дебатах с целью предоставления информации избирателям.

⁶⁴ Все кандидаты, кроме г-на Цыку, решили оплатить эфирное время на телеканалах, включенных в мониторинг. Несмотря на то, что АС выразил мнение, что государственная телекомпания не должна транслировать платную рекламу во время кампании, на телеканале *Moldova1* была установлена цена в 900 евро за минуту, которую некоторые собеседники ОМНВ БДИПЧ сочли высокой.

⁶⁵ Ежедневно все вещатели, освещающие кампанию, должны представлять отчеты о бесплатном и платном эфирном времени в АС и ЦИК. Только один отчет был одобрен АС и опубликован на его сайте.

⁶⁶ Первый отчет с выводами о мониторинге СМИ, проведенном АС 2-15 октября, был представлен на открытом заседании 22 октября, второй отчет будет выпущен в течение недели после дня голосования. Нет положения, требующего публикации отчетов АС.

⁶⁷ По данным АС, он получил семь связанных с кампанией уведомлений от организаций гражданского общества.

сомнительна.⁶⁸ Реакция АС на нарушения была непоследовательной, в результате чего некоторые нарушения не были устранены, а в отношении других нарушений были применены строгие санкции.⁶⁹

Мониторинг СМИ, проведенный ОМНВ БДИПЧ, который начался за месяц до дня выборов, показал, что в целом большинство новостных программ включенных в мониторинг СМИ представляли разнообразную информацию о кандидатах сбалансированным и беспристрастным образом.⁷⁰ Различные политические программы, интервью и теледебаты помогли избирателям сделать осознанный выбор. В новостях и программах об актуальных событиях всех, кроме двух, отслеживаемых каналов больше всего времени было уделено г-ну Додону, за ним следовала г-жа Санду.⁷¹ Кампании г-на Цыку и г-на Делиу освещались меньше всего на отслеживаемых каналах.⁷² В своих новостях в период избирательной кампании *Moldova1* обеспечила относительно равное освещение всех кандидатов, преимущественно в нейтральном тоне. Похожая картина наблюдается во франшизах российских газет *Аргументы и факты* и *Комсомольская правда*, имеющих самый большой тираж в стране.⁷³ Включенные в мониторинг интернет-агентства сбалансированно и беспристрастно освещали всех кандидатов.

Жалобы и апелляции

Разрешение избирательных споров в первую очередь регулируется Избирательным кодексом и Административным кодексом. При том, что законодательством в целом предусмотрено регулирование, несколько собеседников ОМНВ БДИПЧ выразили мнение, что сложность соответствующих положений снижает доступность механизмов разрешения споров для участников выборов.

Согласно Избирательному кодексу избиратели и кандидаты могут оспаривать действия, бездействие и решения избирательных органов, других кандидатов и СМИ.⁷⁴ Жалобы должны

⁶⁸ На основании результатов собственного мониторинга СМИ, АС применяет санкции прогрессивно в случае повторяющихся нарушений тех же правил, начиная с публичного предупреждения и заканчивая штрафами. Учитывая продолжительность кампании, санкции могут оказаться недостаточно существенными для того, чтобы выступать сдерживающим фактором. Кроме того, публичное заседание по представлению отчета происходит в течение одной недели после его завершения, поэтому АС не может своевременно устранять нарушения в рамках кампании.

⁶⁹ Согласно мониторингу, проведенному АС, на нескольких телеканалах некоторым кандидатам было предоставлено более широкое и «явно положительное» освещение, что было сочтено АС как находящееся «в пределах нормы». 26 октября на основании поданной жалобы АС оштрафовал *TV8* на 7 000 леев за первое нарушение.

⁷⁰ 1 октября ОМНВ БДИПЧ начала мониторинг освещения в прайм-тайм на каналах *Moldova1* (национальное общественное телевидение), *Jurnal TV*, *НТВ Молдова*, *Prime TV*, *Pro TV* и *TV8*; а также в газетах: «*Аргументы и факты*», «*Газета де Кишинэу*», «*Комсомольская правда*», «*Молдова суверана*» и «*Зиарул де Гарда*»; а также в связанные с политикой выпуска онлайн-изданий: *esp.md*, *newsmaker.md*, *nokta.md* и *unimedia.info*.

⁷¹ Г-н Додон и г-жа Санду освещались в основном в нейтральном тоне на *Moldova1*, где им было уделено 19 и 15 процентов, на *Prime TV* – 24 и 14 процентов и на *TV8* – 26 и 32 процента соответственно. На *Jurnal TV* г-ну Додону уделили 56 процентов эфира, в основном в негативном тоне, а г-же Санду – 5 процентов, в основном в нейтральном тоне. *НТВ Молдова* уделила г-ну Додону 34 процента эфира преимущественно в положительном тоне, а г-же Санду – 35 процентов, преимущественно в негативном тоне.

⁷² Все остальные кандидаты освещались в основном в нейтральном тоне; г-ну Делиу было уделено от 2 до 8 процентов эфира на всех каналах, включенных в мониторинг, г-ну Цыку – от 3 до 11 процентов, г-же Ивановой – от 5 до 16 процентов, г-ну Нэстасэ – от 6 до 13 процентов, г-ну Киртоаке – от 3 до 15 процентов, и г-ну Усатому – от 3 до 12 процентов.

⁷³ «*Аргументы и факты*» и «*Комсомольская правда*» уделили 48 и 51 процент площадей позитивным репортажам о г-не Додоне, соответственно, и 33 и 38 процентов площадей в основном негативным материалам о г-же Санду.

⁷⁴ Обжалование решений административных органов, связанных с выборами, в судах рассматривается в соответствии с положениями Административного кодекса. Для того, чтобы апелляция была признана приемлемой, Административный кодекс требует наличия нарушения прав заявителя.

подаваться в избирательный орган или суд в течение трех дней и разрешены в течение пяти дней, но не позднее дня выборов.⁷⁵ Однако ЦИК не устанавливает ускоренных сроков для рассмотрения жалоб по поводу финансирования избирательной кампании и жалоб, поданных после дня выборов.⁷⁶ Решения избирательных органов необходимо сначала обжаловать в вышестоящем органе, а затем в суде. Жалобы на освещение кампании в вещательных СМИ подаются в АС, решения которого могут быть обжалованы в суде. Жалобы на печатные СМИ и кандидатов можно подавать непосредственно в суд. Возможности оспорить результаты выборов ограничены.⁷⁷

Жалобы и апелляции рассматривались ЦИК и судами открыто и прозрачно, в целом в установленные законом сроки, а решения оперативно публиковались в Интернете.⁷⁸ В период избирательной кампании в ЦИК поступило мало жалоб. В общей сложности 13 апелляций на действия ЦИК были поданы в Апелляционный суд Кишинева, который отклонил все апелляции, кроме двух, как неприемлемые.⁷⁹ Верховный суд рассмотрел 12 апелляций на решения АС и оставил эти решения без изменения во всех случаях, кроме четырех.⁸⁰

В отличие от передовой международной практики, при принятии решения о приемлемости апелляций суды иногда очень узко толковали юридические интересы истца.⁸¹ Также нет законной возможности подавать жалобы в общественных интересах.⁸² Прямые жалобы в суды на кандидатов о нарушениях, связанных с избирательной кампанией, были признаны неприемлемыми, поскольку они не были предварительно рассмотрены административным органом.⁸³ Такие правовые пробелы в сочетании с формалистским подходом судов к вопросам

⁷⁵ Жалобы на УИБ и ОИС должны быть рассмотрены в течение трех дней. Жалобы на судебные решения должны подаваться в течение одного дня, а решения апелляционных судов принимаются в течение трех дней. Жалобы, поданные в день выборов, должны рассматриваться в тот же день.

⁷⁶ Административным кодексом установлен общий срок в 30 дней.

⁷⁷ Можно обжаловать протоколы итогов голосования УИБ и ОИС, однако нельзя обжаловать окончательные результаты выборов, поскольку они не принимаются ЦИК, а объявляются Конституционным судом. Пункт П.3.3.f [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#) гласит: «все кандидаты и все избиратели, зарегистрированные в соответствующем округе, должны иметь право на подачу апелляции. Для обжалования избирателями результатов выборов может быть установлен разумный кворум».

⁷⁸ ЦИК также регулярно получала письма и запросы, которые размещались в сети вместе с ответами, что способствовало прозрачности.

⁷⁹ Апелляционный суд Кишинева принял и рассмотрел апелляцию отклоненного потенциального кандидата Адриана Канду и господина Цыку по предполагаемому использованию административных ресурсов. Обе апелляции были отклонены как необоснованные. Причины, по которым Апелляционный суд Кишинева признал неприемлемость других дел, включают несоблюдение установленного законом срока, обжалование необязательного документа и отсутствие нарушения прав обжалуемым административным актом.

⁸⁰ Верховный суд вернул в Апелляционный суд Кишинева для нового рассмотрения апелляцию против «циркуляра» ЦИК о финансировании избирательной кампании, апелляции Избирательного блока UNIREA и Либеральной партии, которые обжаловали открытие ЦИК 9 избирательных участков в здании посольства в Москве, и апелляцию г-на Нэстасе против решения ЦИК о создании избирательных участков для избирателей из Приднестровья. Апелляционный суд Кишинева признал апелляцию Нэстасе необоснованной, а две другие жалобы вновь были признаны неприемлемыми.

⁸¹ Было сочтено, что политические партии не имеют юридического интереса в подаваемых жалобах, поскольку они не являются участниками президентских выборов. Как минимум в двух случаях решения Апелляционного суда Кишинева о неприемлемости обращений на основании отсутствия законного интереса у политических партий были отменены Верховным судом. Пункт П.3.3.b [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#) гласит: «процедура должна быть простой и лишенной формализма, в частности в отношении приемлемости обращений».

⁸² Наблюдатели могут подавать жалобы только как избиратели, что не позволяет им добиваться устранения нарушений.

⁸³ Кодекс об административных правонарушениях предусматривает административную проверку до подачи апелляции в суд. Жалоба г-на Цыку против г-на Додона в отношении использования административного ресурса была признана неприемлемой территориальным судом в связи с отсутствием предварительного административного решения по этому вопросу. Первоначально ЦИК также отклонила жалобу, поскольку Избирательный кодекс предусматривает, что такие жалобы должны подаваться непосредственно в суд, но затем приняла как после того, как г-н Цыку прошел все судебные инстанции.

приемлемости, подрывают доступность эффективных средств правовой защиты в избирательных спорах.

Наблюдение за выборами

Избирательный кодекс обеспечивает наблюдателям доступ ко всему избирательному процессу как в стране, так и за рубежом, предоставляя им широкие права, включая право посещать заседания избирательных органов всех уровней, запрашивать документы и уведомлять избирательные органы о нарушениях. В установленный срок до 24 октября организации гражданского общества и международные организации могли аккредитовать неограниченное количество наблюдателей. Власти, в том числе ЦИК, содействовали обеспечению упрощенного въезда и неограниченных возможностей наблюдения для международных наблюдателей, несмотря на пандемию COVID-19. В общей сложности ЦИК аккредитовала более 1800 национальных наблюдателей, в том числе около 230 на УИБ за рубежом, и более 300 международных наблюдателей. Инклюзивная аккредитация наблюдателей способствовала прозрачности избирательного процесса.⁸⁴

День выборов

ОМНВ БДИПЧ не наблюдала за процессом голосования в день выборов всесторонне и систематически. Члены миссии посетили ограниченное количество избирательных участков в 31 районе, включая несколько участков для избирателей из Приднестровья.

На посещённых членами миссии избирательных участках голосование в целом было организовано хорошо. Процедуры голосования, в том числе идентификации голосующих, соблюдались, но тайность голосования в некоторых случаях не обеспечивалась ввиду обустройства избирательных участков и того, что некоторые избиратели не складывали избирательные бюллетени перед тем, как опустить их в урну. На некоторых избирательных участках нехватка места способствовала возникновению длинных очередей и скученности. Медицинские требования соблюдались в разной степени, так как некоторые участковые избирательные бюро не обеспечивали социальное дистанцирование и использование доступных средств индивидуальной защиты. Только на некоторых из посещённых избирательных участков был обеспечен доступ для избирателей с инвалидностью без сторонней помощи в соответствии с международными стандартами.⁸⁵

Наблюдатели присутствовали на всех избирательных участках и внесли вклад в прозрачность избирательного процесса. В то же время было замечено, что наблюдатели иногда вели учёт проголосовавших избирателей, а также записывали транспортные средства вблизи участков, что могло быть признаками недолжного воздействия на избирателей. Широко распространяемые утверждения о подкупе избирателей и их организованном подвозе, озвучиваемые некоторыми кандидатами и их сторонниками, привели к блокадам дорог и напряженности, ограничивших свободу передвижения и доступ на избирательные участки в некоторых районах.

На избирательных участках, где производилось наблюдение ОМНВ БДИПЧ, подсчёт голосов прошел слаженно и эффективно. Голоса были подсчитаны верно, но некоторые участковые бюро

⁸⁴ Организации гражданского общества, связанные с Гражданской коалицией за свободные и справедливые выборы, проводили долгосрочное наблюдение, включая оценку подготовки к выборам и участия лиц с ограниченными возможностями, мониторинг СМИ, а также наблюдение в день выборов. До дня выборов они опубликовали несколько отчетов о наблюдениях.

⁸⁵ Статья 29 (a) i. Конвенции о правах инвалидов гласит, что «Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются... обеспечить, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования».

пропускали важные процедуры, как, например, установление числа избирателей, получивших избирательный бюллетень, перед открытием избирательной урны, и демонстрации всем присутствующим отметки в бюллетене при установлении действительности голоса. В девяти окружных избирательных советах, где побывали члены ОМНВ БДИПЧ, табуляция голосов была организована хорошо, однако иногда была отмечена скученность, приводившая к нарушениям мер по охране здоровья и ограничивающая возможности наблюдения.

ЦИК публиковала избирательную явку на своём сайте в течение всего дня и провела пять пресс-конференций о ходе голосования и случившихся инцидентах. Явка составила 42.76%. Предварительные результаты, обобщенные на уровне районов, публиковались на сайте ЦИК сразу же после окончания подсчёта голосов на избирательных участках, обеспечивая прозрачность процесса. Несколько кандидатов публично заявили, что подали многочисленные жалобы касательно нарушений и инцидентов в ходе дня выборов.

*Английская версия этого отчета является единственным официальным документом.
Доступны неофициальные переводы на государственный и русский языки.*

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Кишинев, 2 ноября 2020 г. — Настоящее Заявление о предварительных заключениях и выводах представляет собой оценку выборов с точки зрения обязательств ОБСЕ и других международных обязательств и стандартов демократических выборов, а также национального законодательства.

В состав ОМНВ БДИПЧ входят 10 экспертов в столице и 22 долгосрочных наблюдателя, размещенных по всей стране. В соответствии с методологией БДИПЧ в день выборов члены Миссии посетили ограниченное количество избирательных участков в 31 районе и в столице, однако систематического наблюдения за открытием участков, голосованием, подсчетом голосов и сведением результатов не проводилось.

ОМНВ БДИПЧ благодарит Центральную избирательную комиссию за приглашение для наблюдения за выборами, а также Министерство иностранных дел и европейской интеграции за содействие. ОМНВ БДИПЧ также выражает признательность другим институтам, кандидатам, политическим партиям, СМИ и организациям гражданского общества, а также Миссии ОБСЕ в Молдове и представителям международного сообщества за их сотрудничество.

За дополнительной информацией обращайтесь, пожалуйста, к следующим лицам:

- Кориен Йонкер, Глава ОМНВ БДИПЧ, Кишинев (+373 22 023 370);
- Катя Андруш, Официальный представитель БДИПЧ (+48 609 522 266), или
- Олексий Личковах, Советник по выборам БДИПЧ, Варшава (+48 601 820 410).

Адрес ОМНВ БДИПЧ:

Ул. Александра Пушкина, 32

Кишинев, MD-2012

Телефон: +373 220 23370;

e-mail: office@odih.md