

ПОСЛЕДСТВИЯ СМЕШАННОЙ СИСТЕМЫ. ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ситуация кандидата по общенациональным партийным спискам, который одновременно является и независимым кандидатом по одномандатному округу

Новые законодательные положения

Согласно новой редакции Кодекса о выборах, выборы Парламента проводятся на основе смешанной избирательной системы в одном общенациональном округе и в одномандатных округах. Кандидаты в депутаты Парламента по общенациональному округу регистрируются Центральной Избирательной Комиссией, а кандидаты в депутаты по одномандатным округам, в том числе независимые кандидаты, регистрируются окружными избирательными советами.

Кроме того, часть (б) ст.79 Кодекса о выборах устанавливает, что **лицо, включенное в список кандидатов от одного конкурента на выборах для голосования в общенациональном округе, может также баллотироваться в одном одномандатном округе от того же конкурента на выборах или как независимый кандидат.**

Косвенные возможности финансирования избирательных кампаний партий, выставяющих кандидатов по общенациональному списку, которые одновременно являются и независимыми кандидатами по

одномандатным округам.

В качестве общей нормы часть (2) статьи 41 Кодекса о выборах четко устанавливает три отдельные категории субъектов, имеющих право выдвигать кандидатов на выборах:

- политические партии;
- избирательные блоки;
- граждане посредством инициативных групп.

Адаптировав данные положения к парламентским выборам, законодатель установил в ст.79 Кодекса, что одно лицо может быть одновременно выдвинуто, как политическими партиями или избирательными блоками по общенациональному округу, так и гражданами Республики Молдова в качестве независимого кандидата по одномандатному округу.

Таким образом, законодательная норма, позволяющая кандидатам, включенным в общенациональный список партий/избирательных блоков, одновременно быть и независимыми кандидатами, создает предпосылки для косвенного и завуалированного финансирования избирательных кампаний тех партий/избирательных блоков, которые допустят такого рода ситуации.

Таким образом, правила финансирования конкурентов на выборах в условиях смешанной системы создают благоприятный правовой контекст для несообщения денежных средств, затраченных на косвенное продвижение партии. Это становится возможным тогда, когда одно и то же лицо баллотируется как по общенациональному партийному списку, так и по одномандатному округу в качестве независимого кандидата. В данной ситуации деньги, потраченные на продвижение, казалось бы, независимого кандидата, косвенно приносят дополнительную пользу продвижению партии, по спискам которой он одновременно баллотируется, и с которой ассоциируется избирателями.

В то же время, Promo-LEX считает, что **новые законодательные положения, упомянутые выше, могут повлиять на некоторые основополагающие принципы электоральной демократии,**

установленные Кодексом надлежащей практики в избирательной сфере. [\[1\]](#) Пункт 18 Кодекса устанавливает, **всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности**, а государство следует призвать быть беспристрастным по отношению к ним и обеспечивать единообразное применение законодательства в отношении всех. Ведь, в сравнении с остальными конкурентами на выборах, предпочтение может быть отдано партиям, которые воспользуются новым законодательным положением. Также, созданы благоприятные условия для **ущемления принципа свободного формирования своего мнения избирателем**, в контексте когнитивного диссонанса, вызванного тем, что граждан призывают голосовать за кандидата, который, с одной стороны, выдвинут по спискам партии/избирательного блока, а, одновременно, баллотируется и в качестве независимого кандидата.

Возможность двойного финансирования избирательной кампании конкурента на выборах по общенациональному округу и его сторонников по одномандатным округам

Анализируя ситуацию двойной кандидатуры с точки зрения равных возможностей в рамках финансирования кампаний, Ассоциация Proton-LEX обращает внимание на то, что если потенциальный кандидат, включенный в список одного из конкурентов на выборах по общенациональному округу, баллотируется и по одномандатному округу со стороны того же конкурента на выборах, либо в качестве независимого кандидата, то он получает право и возможность одновременного использования двух избирательных фондов.

Статья 38 Кодекса о выборах предусматривает, что предельный размер финансовых средств, которые могут перечисляться на счет „Избирательный фонд” конкурента на выборах, устанавливается Центральной Избирательной Комиссией, при этом за расчетную основу принимается коэффициент, помноженный на количество избирателей в избирательном округе, в котором проводятся выборы.

Из этой нормы следует, что предельный размер финансовых

средств партии, выдвигающей в качестве конкурента на выборах список кандидатов по общенациональному округу, исчисляется исходя из общего количества избирателей (в общенациональном округе). Одновременно, кандидат той же партии по одномандатному округу, фигурирующий и в общенациональном списке, располагает избирательным фондом, исчисленных исходя из количества избирателей в одномандатном округе, в котором он баллотируется. Если подсчитать, что общенациональный список может включать 55 кандидатов, тогда на продвижение одного кандидата по списку приходится/тратится часть Избирательного фонда для общенационального округа более или менее равная целому избирательному фонду для одного одномандатного округа (55 кандидатов по списку/51 одномандатный округ). Ведь, общее количество избирателей общенационального округа представляет собой сумму избирателей одномандатных округов.

Исходя из коэффициента 0,5% от средней заработной платы по экономике, использованного ЦИК в выборах 2015 и 2016 годов, в 2017 году возможный предельный размер средств составил бы 86 267 066 леев. Разделив данную сумму на продвижение 55 кандидатов, включенных в общенациональный список, одна партия могла бы потратить порядка 1 568 492 леев на каждого из них. В то же время, исходя из числа 60 000 избирателей, допущенных для одного одномандатного округа, предельный размер избирательного фонда кандидата для такого рода округа составил бы 1 590 000 леев.

Исходя из вышеизложенного, следует, что одно лицо, баллотирующееся как по общенациональному, так и по одномандатному округу, **вопреки принципу равенства возможностей, может воспользоваться двойным финансированием, то есть суммой практически равной 2 предельным размерам для одного одномандатного округа.** Рассматриваем данный факт как неравенство по отношению к независимым кандидатам по одномандатным округам, которые одновременно **не** фигурируют и в списках по общенациональному округу.

В то же время, развивая идею, хотелось бы отметить, что даже

тогда, когда партия выдвигает кандидатов по одномандатным округам, которые не фигурируют в списке по общенациональному округу, она может располагать одним национальным фондом/общим предельным размером плюс 51 фондом, предназначенными для одномандатных округов.

Подчеркнем, что согласно п.109 Кодекса надлежащей практики в избирательной сфере, **в случае существенных отклонений от нормы или превышения установленных законом максимальных расходов, выборы могут быть признаны недействительными.** Мы же констатируем ситуацию, в которой сама законодательная норма предоставляет возможность превышения фондов.

Более того, так как закон позволяет, **партии могут выдвигать, также,** из списка кандидатов по общенациональному округу, **по два кандидата для одного и того же одномандатного округа,** одного в качестве представителя партии, а второго как независимого. Данный факт, опять-таки, подрывает принцип равенства возможностей и рискует создать путаницу в восприятии избирателя, тем самым ставя под угрозу его свободный и осознанный выбор.

Выводы:

В заключение, считаем порочной практику участия в парламентских выборах в качестве независимого кандидата по одномандатным округам лиц, включенных и в списки кандидатов по общенациональному округу. Во-первых, это создает косвенные и неравные возможности финансирования избирательных кампаний тех партий/избирательных блоков, которые допустят такого рода ситуации, а во-вторых, созданы предпосылки для получения права и возможности одновременного использования двух избирательных фондов.

В принципе, новые законодательные положения создают условия для продвижения практик, затрагивающих такие основополагающие элементы электоральной демократии как равенство возможностей участников избирательного процесса и свобода формирования мнения избирателя, установленные Кодексом надлежащих практик в

избирательной сфере.

В данном контексте, хотим отметить, что в Законе №154, Парламент предоставил Правительству 3-х месячный срок для приведения действующего законодательства в соответствие с новой редакцией Кодекса о выборах, а также для представления предложений по улучшению последнего, если будут выявлены какие-либо недостатки в связи с этим. Обращаем внимание на то, что этот срок истекает 21 октября 2017 года и он безусловно вписывается в один год до выборов, рекомендованный Венецианской Комиссией, в течение которого изменения в избирательной законодательство не вносятся.

Мы выражаем надежду на то, что власти исправят положение и внесут необходимые изменения, таким образом, чтобы при проведении следующих парламентских выборов мы не столкнулись с конфликтными, неопределенными и интерпретируемыми ситуациями. В этой связи предлагаем соблюсти рекомендации Венецианской Комиссии, национальных и международных наблюдателей, а также принять во внимание представления Конституционного Суда, сформулированные в результате анализа обстоятельств, в которых прошли президентские выборы 2016 года.

Рекомендации:

- изменение ст. 79 Кодекса о выборах с тем, чтобы исключить возможность, чтобы лицо, внесенное в список кандидатов со стороны конкурента на выборах для голосования по общенациональному округу, могло баллотироваться по одномандатному округу в качестве независимого кандидата, а только как представитель партии;
- внесение изменений и дополнений в избирательное законодательство с тем, чтобы исключить возможность двойного финансирования избирательных кампаний, соответственно, исключение положений, ведущих к ситуациям неравенства по отношению к независимым кандидатам по одномандатным округам, которые

- одновременно не фигурируют и в общенациональном списке;
- интенсификация Парламентом и Правительством усилий по приведению в соответствие нормативно-правовой базы, в результате рекомендаций, сформулированных Promo-LEX[21], представлений Конституционного Суда, рекомендаций международных и национальных наблюдательных миссий, др.

PDF

[1]

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-rom](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-rom)

[2]

[https://promolex.md/9925-d-e-c-l-a-r-a-t-i-e-cu-referire-la-modificarea-sistemului-de-alegere-a-deputatilor-in-parlament/;](https://promolex.md/9925-d-e-c-l-a-r-a-t-i-e-cu-referire-la-modificarea-sistemului-de-alegere-a-deputatilor-in-parlament/)

[https://promolex.md/10404-efectele-sistemului-mixt-studiu-de-caz-limitarea-dreptului-constitutional-de-a-alege-al-alegatorilor-fara-domiciliu-sau-resedinta/;](https://promolex.md/10404-efectele-sistemului-mixt-studiu-de-caz-limitarea-dreptului-constitutional-de-a-alege-al-alegatorilor-fara-domiciliu-sau-resedinta/)

[https://promolex.md/10213-efectele-sistemului-mixt-studiu-de-caz-votul-studentilor-si-elevilor-poate-decide-soarta-alegerilor-din-unele-circumscriptii-uninomiale/;](https://promolex.md/10213-efectele-sistemului-mixt-studiu-de-caz-votul-studentilor-si-elevilor-poate-decide-soarta-alegerilor-din-unele-circumscriptii-uninomiale/)

[https://promolex.md/10543-apel-public-privind-transparenta-activitatii-comisiei-nationale-pentru-constituirea-circumscriptiilor-uninomiale-permanente/.](https://promolex.md/10543-apel-public-privind-transparenta-activitatii-comisiei-nationale-pentru-constituirea-circumscriptiilor-uninomiale-permanente/)

ОТЧЁТ

Финансирование

политических партий в Молдове. 1-е полугодие 2017 года



ПОСЛЕДСТВИЯ СМЕШАННОЙ СИСТЕМЫ. ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: Ограничение конституционного права избирать избирателей без места жительства или места нахождения

По данным Государственного Регистра Избирателей, по состоянию на 1 сентября 2017 года, в Республике Молдова 155 683 избирателей не имеют места жительства или нахождения. [\[1\]](#) Эти 155 683 граждан с правом голоса составляют 4,78% от общего числа в 3 255 361 избирателей, внесенных в Государственный Регистр Избирателей (ситуация на 1 сентября 2017 года). [\[2\]](#) Ассоциация Proton-LEX считает необходимым, чтобы статус соответствующей категории граждан был четко регламентирован в контексте изменений избирательного законодательства, и они не должны быть исключены из избирательного процесса и лишены права голоса. Ведь, новые законодательные положения, принятые Законом № 154 от 20 июля 2017 года, необоснованно ограничивают конституционное право избирать избирателей без места жительства или нахождения.

Голосование по месту жительства или месту нахождения

В соответствии с определениями Кодекса о выборах, местом жительства является постоянное место проживания лица, а местом нахождения – временное пребывание лица, оба подтвержденные в удостоверении личности.

Статья 9 Кодекса о выборах, в качестве общей нормы, предусматривает в ч. (1), что право избирать реализуется

избирателем в том населенном пункте, в котором он проживает постоянно, за исключением предусмотренных настоящим кодексом случаев. Часть (2) этой же статьи устанавливает, что если у избирателя имеются и место жительства, и место нахождения, в период действительности места нахождения он голосует по месту нахождения.

В результате изменений, внесенных в Кодекс о выборах 20 июля 2017 года, ч.(4) ст.87 устанавливает, что избиратель голосует на избирательном участке одномандатного округа **по месту жительства**. На парламентских выборах в одномандатных округах **не участвуют избиратели, не имеющие места жительства** в данном одномандатном округе.

В этой связи отметим, что единственными ограничениями права голоса, допускаемыми ст.38 Конституции, являются возрастной предел, то есть достижение на день выборов 18-летнего возраста, и лишение этого права в порядке, установленном законом. В развитие данного положения приходит статья 13 Кодекса о выборах, которая четко устанавливает, что не могут избирать лица признанные недееспособными вступившим в законную силу решением судебной инстанции, а также еще раз подтверждает возрастной предел и запреты, установленные законом. Считаем, что такого рода запрет, предусмотренный законом, должен быть ясным, прямым, четким и соответствовать конституционным положениям. Законодатель не может допускать интерпретируемых формулировок и правовых положений, которые могут применяться произвольно.

Как следствие, *рассматриваем условие наличия места жительства, в свете Кодекса о выборах, для осуществления права голоса в одномандатном округе, как противоречащее Конституции, дискриминационное и ограничительное.*

Голосование по общенациональным округам и одномандатным округам

Отметим, также, что в новой редакции Кодекса о выборах не

указывается процедура голосования по общенациональным округам лиц без места жительства, вписанного в удостоверение личности. Статья 1 Кодекса устанавливает, что:

- *общенациональный округ* это избирательный округ общенационального уровня, в котором организуются и проводятся выборы депутатов Парламента [\[3\]](#) по партийным спискам по правилам системы пропорционального представительства;
- *одномандатный округ* это избирательный округ, в котором организуются и проводятся выборы по одному мандату депутата Парламента по правилам мажоритарной системы.

Далее, часть (2) ст.4 Кодекса о выборах предусматривает, что в рамках парламентских выборов каждый избиратель имеет право голосовать двумя бюллетенями: одним – для общенационального округа и другим – для одномандатного округа. Соответственно, руководствуясь положениями части (4) ст.87, согласно которой в выборах депутата по одномандатному округу **не участвуют избиратели, не имеющие места жительства** в данном одномандатном округе, возникает вопрос – в какой мере эта норма относится к голосованию по общенациональному округу. Иными словами, может ли избиратель без места жительства голосовать одним бюллетенем для общенационального округа? Теоретически это требование может быть достигнуто, если избирательные органы будут оперировать двумя списками избирателей, при получении бюллетеня избиратель расписывается в списке напротив своей фамилии. Однако, оперирование двумя списками избирателей затруднит деятельность избирательных органов и может способствовать различным техническим и человеческим ошибкам в работе со списками избирателей и избирательными бюллетенями.

Ассоциация Promo-LEX констатирует, что *внесенные в Кодекс о выборах изменения, касающиеся участия в голосовании избирателей без места жительства в разных округах, не являются четкими и оставляют место для интерпретации. Возможное разрешение голосовать только по общенациональному округу повлияло бы на значимость отданного гражданином голоса и,*

следовательно, на принцип равенства голосов, закрепленного в тексте Конституции. Кроме того, могут быть нарушены Руководящие принципы Европейской комиссии за демократию через право, согласно которым каждый избиратель имеет в принципе один голос, но в тех случаях, когда избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель имеет равное число голосов. [\[4\]](#)

Практика предыдущего участия избирателей без места жительства или места нахождения в парламентских выборах, проводимых по системе пропорционального представительства

На предыдущих парламентских выборах, которые проводились на основе пропорционального представительства по единому общенациональному округу, положения Кодекса о выборах позволяли избирателям без места жительства или места нахождения голосовать различными путями.

Первый способ предполагал голосование по дополнительным спискам. Часть (2) ст. 53 четко предусматривает, что избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства или месту нахождения, могут голосовать по дополнительным спискам, содержащим фамилию и имя избирателя, дату и место рождения, последнее место проживания в Республике Молдова, государственный идентификационный номер (IDNP).

Данное положение противоречит положениям части (4) ст.87 Кодекса о выборах, ведь, избиратель не проживает в соответствующем одномандатном округе, и в результате не сможет голосовать по новым правилам.

Второй способ касается голосования по основным спискам. В связи с этим, часть (8) ст.39 предусматривает, что обладающие избирательным правом лица, сменившие место нахождения после последнего участия в выборах, вправе не менее чем за 30 дней до дня следующих выборов заявить о своем новом месте нахождения в орган местного публичного управления для внесения в список избирателей на избирательном участке по месту

нахождения. Соответствующие органы местного публичного управления незамедлительно представляют эту информацию Центральной Избирательной Комиссии (ЦИК).

Согласно определению данному Кодексом о выборах, заявление о месте пребывания является процедурой, посредством которой граждане, обладающие правом голоса, заявляют о месте своего нахождения в день выборов. Тем не менее, декларирование места пребывания не означает декларирование места жительства или нахождения. Соответственно, декларирование места пребывания не может приравниваться к месту жительства. Однако, широко толкую указанную норму в контексте ранее используемой пропорциональной системы голосования, приходим к выводу, что без необходимости четкого указания места жительства, в условиях единого общенационального избирательного округа этот механизм мог бы использоваться лицами, которые по тем или иным причинам не имеют регистрации по постоянному месту жительства в день выборов, для осуществления конституционного права голоса. Ведь, в соответствии с действующими положениями, внесенными в контексте изменения избирательной системы от пропорциональной к смешанной, механизм, предусмотренный частью (8) ст. 39) больше не может использоваться избирателями.

Соответственно, в случае правил, предусмотренных частью 4 ст.87 Кодекса о выборах с внесенными изменениями, отсутствие в день выборов действительного места жительства, в свете Кодекса о выборах, делает невозможным применение нормы ч. (8) ст.39.

Ограничение права избирателей без места жительства или нахождения подписываться в поддержку того или иного кандидата

Также, отметим, что в силу новых положений ст.80 Кодекса о выборах, обладающие правом голоса граждане без места жительства или нахождения, на парламентских выборах не смогут подписаться в поддержку того или иного кандидата, в условиях, когда частью (1) предусмотрено, что кандидат по одномандатному округу представляет в установленном ст. 42 и ст. 43 порядке подписные листы, содержащие подписи поддерживающих его лиц,

обладающих избирательным правом из одномандатного округа, в котором он намерен баллотироваться.

В заключение, рассматриваем условие наличия места жительства, в свете Кодекса о выборах, для осуществления права голоса по одномандатным округам как дискриминационное и ограничительное, противоречащее Конституции, ограничивающее право избирать для порядка 155 683 граждан без места жительства или места нахождения, составляющих 4.78% от общего числа в 3 255 361 избирателей, внесенных в Государственный Регистр Избирателей.

Рекомендации

- внесение изменений в ч.(4) ст.87 Кодекса о выборах, с целью исключения условия наличия места жительства, в свете Кодекса, для осуществления права голоса;
- четкое трактование законодателем, в соответствии с конституционными нормами, механизма реализации права голоса по общенациональному округу или одномандатным округам на парламентских выборах;
- внесение изменений в ст.80 Кодекса о выборах, с целью исключения условий, ограничивающих право избирателей без места жительства или нахождения подписываться в поддержку кандидатов.

[1] Некоторые из них могут постоянно проживать за пределами страны, однако, доступные публичные данные не позволяют определить их точное число. Кроме того, Ассоциация Promo-LEX еще раз повторяет свое требование, чтобы избиратели, постоянно проживающие за пределами страны, были внесены в основные списки избирателей, составленные для голосования на избирательных участках за пределами страны.

[2] <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1042&rid=20576&l=ro>

[3] Считаем, что ссылка, сделанная только на парламентские выборы, является ограничительной, так как и выборы Президента

Республики Молдова, и национальные референдумы проводятся по единому общенациональному избирательному округу.

[4]

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2002\)023rev-rom](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2002)023rev-rom)

ДОКЛАД № 1 – МОНИТОРИНГ ПРОЗРАЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ II-го УРОВНЯ и АТО ГАГАУЗИЯ





ПОСЛЕДСТВИЯ СМЕШАННОЙ СИСТЕМЫ. АНАЛИЗ КОНКРЕТНОЙ СИТУАЦИИ: ГОЛОСА СТУДЕНТОВ И УЧАЩИХСЯ МОГУТ РЕШИТЬ СУДЬБУ ВЫБОРОВ В ОТДЕЛЬНЫХ ОДНОМАНДАТНЫХ ОКРУГАХ

Голосование на выборах в Республике Молдова обладающих избирательным правом студентов и учащихся всегда было предметом общественного обсуждения. Миссии Promo-LEX по наблюдению за выборами неоднократно рекомендовали властям отказаться от особого режима голосования для студентов и учащихся в ходе парламентских выборов и применять к ним те же условия, что и к остальным категориям избирателей. Новые поправки к Избирательному кодексу также предусматривают целый ряд особых условий для студентов и учащихся. В случае

недобросовестного применения, такие условия могут послужить предпосылкой для манипулирования результатами в одномандатных избирательных округах, сформированных в населенных пунктах с большим числом избирателей.

Преимущественные условия голосования для студентов и учащихся в сравнении с прочими категориями избирателей

Часть (2) статьи 87 Избирательного кодекса гласит, что **обладающие избирательным правом студенты и учащиеся могут голосовать на любом избирательном участке, открытом в населенном пункте, в котором они обучаются.** Для исполнения данного права необходимо соблюдение следующих условий:

- а) представление удостоверения личности с вкладышем;
- 1. б) представление студенческого билета/билета учащегося учебного заведения **соответствующего населенного пункта;**
- с) заполнение и подписание декларации под собственную ответственность о воздержании от множественного голосования с предупреждением об уголовной ответственности в случае нарушения этой обязанности.

При этом, Избирательный кодекс не предусматривает правил, которые бы обеспечили прямую связь между местоположением учебного заведения и одномандатным избирательным округом, в котором расположено соответствующее заведение. Такая связь существует лишь между заведением и населенным пунктом. Таким образом, в крупных населенных пунктах, таких как Кишинэу, в котором наверняка будет образовано несколько одномандатных избирательных округов, студенты или учащиеся смогут голосовать на избирательных участках, открытых рядом с учебным заведением, рядом со студенческими общежитиями, на избирательных участках рядом со своим съемным жильем, или в любой другой части населенного пункта.

Избирательный потенциал студентов и учащихся с правом голоса

На парламентских выборах 30 ноября 2014 г. в избирательном округе Кишинэу (за исключением экстерриториальных участков) в общей сложности проголосовало 390 985 из 618 176 избирателей, включенных в основные избирательные списки, то есть около 63,25%[\[1\]](#).

Согласно пункту а) части (4) статьи 74, одномандатные избирательные округа на территории Республики Молдова формируются на основе относительно одинакового количества избирателей и должны насчитывать от 55000 до 60000 избирателей с правом голоса. Соответственно, в мун. Кишинэу будет сформировано около 10 одномандатных округов.

Согласно официальным статистическим данным, в 2016–2017 учебном году в мун. Кишинэу числилось 66 691 студентов (университетов)[\[2\]](#) и 18 190 учащихся (в учреждениях послесреднего профессионально-технического образования)[\[3\]](#).

Риски

Исходя из вышесказанного, мы видим, что более 80 тысяч избирателей – студентов и учащихся с правом голоса, представляют собой важный избирательный потенциал. Путем концентрированного голосования они могут решить судьбу выборов в отдельных одномандатных округах.

Таким образом, при имеющихся законных положениях, некоторые политические силы могут использовать такой избирательный потенциал, посредством стимулирования и контроля миграции студентов и учащихся из одного одномандатного избирательного округа в другой в рамках одного населенного пункта. Миграция студентов и учащихся в мун. Кишинэу в день выборов может происходить следующим образом:

1. Добровольно, на основе предпочтений. Для участия в выборах в рамках одномандатного округа может зарегистрироваться кандидат, который, по различным соображениям, привлекателен для студентов и учащихся. Соответственно, для того чтобы помочь этому кандидату

победить на выборах, студенты из мун. Кишинэу могут добровольно голосовать на территории соответствующего одномандатного избирательного округа.

2. Не добровольно, под влиянием внешних факторов. Подсчет шансов на победу и привлечение дополнительного числа избирателей из числа студентов и учащихся с использованием коррупционных методов (обеспечение организованного транспорта к определенным избирательным участкам в отдельных избирательных округах, раздача предвыборных подарков и проведение концертов, и т. д.), представляет собой серьезный фактор риска для результатов выборов в соответствующих одномандатных округах.

Таким образом, неконтролируемая или регулируемая миграция студентов и учащихся в мун. Кишинэу в день выборов может оказать значительное влияние на результаты выборов в рамках одномандатных избирательных округов.

Рекомендации

1. Изменение положений части 2 ст. 87 Избирательного кодекса, путем исключения преимущественного права, которое дается студентам и учащимся для голосования на любом избирательном участке в населенном пункте, в котором они обучаются, и возврат к общим избирательным нормам, предусматривающим голосование в рамках избирательного округа по месту проживания;
2. Изменение положений части 2 ст. 87 Избирательного кодекса, для обеспечения связи между учебным заведением и одномандатным округом;
3. Проведение выборов в субботу, для того, чтобы студенты могли отправиться по месту проживания для осуществления избирательного права и успели вовремя вернуться в Кишинэу для продолжения учебы;
4. Предоставление скидок на билеты для проезда в общественном транспорте, чтобы облегчить студентам и учащимся поездку по месту жительства для осуществления

избирательного права.

[1]<http://cec.md/index.php?pag=news&id=1548&rid=12866&l=ro>

[2]http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronic_e/Educatia/Educatia_RM_2017.pdf

[3]http://statbank.statistica.md/pxweb/pxweb/ro/60%20Statistica%20regionala/60%20Statistica%20regionala__07%20INV/INV050600reg.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774

Заявление : Внедрение смешанной избирательной системы начинается с опозданием, с нарушением закона и подрыва независимости Комиссии по образованию одномандатных округов

Кишинэу, 21августа 2017 года

20 июля 2017 года Парламент Республики Молдова принял Закон №154 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты[1], которым, в сущности, была изменена избирательная система путем перехода от пропорциональной

системы голосования к смешанной.

Статья III Закона № 154 обязывает Правительство в течение 30 дней, которые истекли 20 августа 2017 года, сформировать Национальную Комиссию по образованию постоянных одномандатных округов. Вопреки указанному обязательству, **Правительство не сформировало Национальную Комиссию в предусмотренные законом сроки.** Тем не менее, 18 августа 2017 года, за 2 дня до истечения предельного срока, Министерство Юстиции представило для публичных консультаций Проект Положения [\[21\]](#) о деятельности Национальной Комиссии по образованию постоянных одномандатных округов. **Положением не предусмотрен номинальный состав Комиссии и срок её полномочий.** В то же время, проект Положения предусматривает порядок образования и организации Комиссии, права и обязательства членов Комиссии, полномочия председателя и секретаря Комиссии [\[31\]](#). Одновременно, проект устанавливает порядок организации и проведения заседаний Комиссии, порядок принятия решений Комиссии.

Согласно ч.3 ст.74 Кодекса о выборах в новой редакции после принятия поправок, **Независимая Комиссия по образованию одномандатных округов работает на основании собственного регламента, утвержденного Правительством.** Соответственно, инициатива Правительства регулировать работу комиссии, которая, согласно закону, считается независимой и должна разработать собственный Регламент деятельности, который только технически должен быть утвержден Правительством, является не чем иным, как прямым вмешательством в работу данного органа и намерением подрыва её независимости. Ведь, согласно разделу III Закона № 154 от 20 июля 2017 года, Правительство должно было до 20 августа 2017 года определить номинальный состав Независимой комиссии и установить полномочия её деятельности по времени, с определением срока, в который созданная Комиссия представит Правительству собственный Регламент деятельности. В то же время, статья 3 проекта Положения, которая устанавливает утверждение Правительством состава Комиссии, как минимум за 14 месяцев до истечения срока полномочий Парламента, в настоящий

момент прямо противоречит разделу III Закона № 154 от 20 июля 2017 года.

Еще раз подтвердим позицию [4] Ассоциации Promo-LEX, которая заключается в том, что предоставление права образования постоянных одномандатных избирательных округов политическому органу, а именно, Правительству, которое находится в непосредственном подчинении парламентского большинства, а также не включение границ одномандатных округов в Кодекс о выборах является крупным недостатком смешанной избирательной системы, утвержденной Законом №154 от 20 июля 2017 года. Вместе с тем мы также указываем на другие недостатки проекта Положения, которое должно быть принято во внимание Комиссией, созданной на стадии разработки своего собственного Регламента:

1. Вопреки законодательным положениям, предусмотренным Кодексом о выборах, Правительство ввело новую позицию для членов комиссии, а именно: одного представителя политической партии, которая выдвинула своего кандидата, который на последних президентских выборах участвовал во втором туре голосования (п. 3, п.п. f);
2. Четко и однозначно не описана процедура отзыва членов. Она иницируется 1/3 членов, а *Inițierea se face de către 1/3 din membri iar revocarea propriu-zisă nu este reglementată* (п.12).
3. П.18 предусматривает позицию Председателя и секретаря заседания (в случае отсутствия Председателя Комиссии), но не описана процедура их избрания. С другой стороны, норма п.18 прямо противоречит положениям п. 27, в котором установлено, что если Председатель комиссии не может присутствовать на заседании, его обязанности выполняет Секретарь комиссии.
4. Допущение принятия решений Комиссии большинством голосов присутствующих членов позволило бы принятие решений практически одной четвертой членов этого органа (п. 29). По этой причине предлагается, чтобы принятие решений осуществлялось большинством избранных членов.

5. Учитывая, что основная задача Комиссии состоит в образовании постоянных одномандатных округов, считаем целесообразным разграничить или даже исключить ситуации и решения, которые могут быть проголосованы тайно (п.30).
6. Вызывает озабоченность сведение представителей организаций гражданского общества к одному представителю по сравнению с представителями академической среды, которая может быть представлена 3 лицами.

Тем не менее, мы приветствуем и рекомендуем Комиссии при разработке собственного Регламента принять во внимание предложение Министерства Юстиции о включении в её состав членов с консультативным правом голоса, из ряда других соответствующих субъектов: органов центрального публичного управления, внепарламентских политических партий, организаций гражданского общества и т.д. Также считаем, что разработка Календарного Плана является полезным инструментом, который может быть перенят, но лучше, чтобы он был обязательным для хорошего и упорядоченного осуществления деятельности.

Подписанты:

Ассоциация Promo-LEX

Центр Юридических Ресурсов Молдовы (ЦЮРМ)

[1] <http://monitorul.md/index/viewpdf/id/1982/?lang=1>

[2]

http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_de_cizional/coordonare/2017/august/2017.08.18_Regulament_CNCCU_v3_1.pdf

[3]

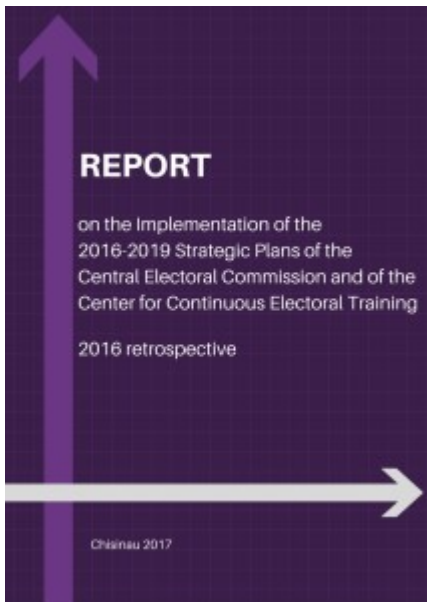
http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_de_cizional/coordonare/2017/august/NF2017.08.18_Regulament_CNCCU_v3.pdf

[4]

<https://promolex.md/9925-d-e-c-l-a-r-a-t-i-e-cu-referire-la-modificarea-sistemului-de-alegere-a-deputatilor-in-parlament/>

ДОКЛАД о внедрении Стратегических планов Центральной Избирательной Комиссии и Центра Непрерывного Образования в Избирательной Сфере. Ретроспектива 2016 года





ЗАЯВЛЕНИЕ по вопросу изменения системы избрания депутатов в Парламент

Ассоциация Promo-LEX сожалеет об изменении избирательной системы и принятии 20 июля 2017 года [\[1\]](#) законопроекта №60 от 14.03.2017 о переходе от пропорциональной избирательной системы к смешанной системе избрания депутатов Парламента Республики Молдова. В это же день, закон был промульгирован Президентом Республики Молдова и вступил в силу с 21 июля 2017 года путем опубликования закона № 154 [\[2\]](#) в Официальном Мониторе. В связи с этим напомним, что Ассоциация Promo-LEX, а также другие неправительственные организации, обратились в Парламент Республики Молдова с просьбой принять соответствующие поправки в избирательную систему в перспективе её внедрения на парламентских выборах 2022 года, то есть через один очередной электоральный цикл. [\[3\]](#)

Вместе с тем, Ассоциация Promo-LEX обращает внимание на то, что изменение избирательной системы было проведено без учета основной рекомендации Венецианской Комиссии, которая отметила, что изменение пропорциональной системы голосования на смешанную систему для Республики Молдова не рекомендуемо. [4] Более того, в своем заключении Венецианская Комиссия вновь повторила и обратила внимание на то, что еще в 2003 году рекомендовала Республике Молдова изменение пропорциональной избирательной системы с одномандатным округом на пропорциональную систему с многомандатными округами. [5]

Такой же вывод, как и указанный в заключении Венецианской Комиссии, был сформулирован и в исследовании „Проектирование избирательной системы в Республике Молдова” [6], разработанном Promo-LEX. Напомним, что согласно упомянутому исследованию, для Республики Молдова самым целесообразным было бы внедрение пропорциональной избирательной системы с многомандатными избирательными округами и открытыми списками кандидатов. В данном контексте, Ассоциация Promo-LEX вновь подтверждает свою поддержку возвращения к пропорциональной избирательной системе с установлением многомандатных избирательных округов и открытыми списками кандидатов, но руководствуется принципом верховенства права.

Несмотря на то, что закон №422 о внесении изменений в избирательную систему содержит ряд положений, в том числе продвигаемых и Ассоциацией Promo-LEX, такие как, обязательство образования избирательных округов для приднестровского региона и граждан, находящихся за пределами страны, техническое и финансовое стимулирование для обеспечения политическими партиями гендерного равенства, увеличение количества избирательных бюллетеней для зарубежных избирательных участков и т.д., Ассоциация Promo-LEX считает, что соответствующий закон содержит еще много серьезных недостатков, как например:

- Предоставление права образования постоянных одномандатных избирательных округов одному политическому

органу, а именно, Правительству, которое находится в подчинении парламентского большинства, а также не включение границ одномандатных округов в Кодекс о выборах;

- Отрицание положений ст.60 Конституции, которая гласит, что Парламент является высшим представительным органом, а избрание депутатов одним туром голосования обеспечит более низкую репрезентативность по сравнению с избранием Президента страны, а также мэров, которые избираются двумя турами голосования, именно для того, чтобы повысить репрезентативность;
- Установление предпосылок для нарушения принципа равенства голоса, ведь минимальный порог прохождения в Парламент по списку кандидатов, представленному политическими партиями по национальному округу будет больше, чем по списку, зарегистрированному в отдельных одномандатных избирательных округах (например, при участии порядка 50% избирателей и минимально набранных одной политической партией 6% или порядка 84000 голосов, последняя может делегировать в Парламент лишь 3 депутатов, то есть около 28000 голосов за одного депутата, в то время как по одномандатному округу с тем же соотношением участия, один депутат может быть избран порядка 3-5 тысячами голосов и даже меньше);
- Игнорирование рекомендаций Венецианской Комиссии, связанных с уменьшением избирательного порога, или фактическое повышение избирательного порога в два раза. По сравнению с предыдущей пропорциональной системой, когда одна политическая партия с 6% народной поддержкой могла делегировать в Парламент как минимум 6 депутатов, согласно новой избирательной системе, эта же партия с аналогичной народной поддержкой на национальном уровне сможет делегировать в Парламент всего лишь 3 депутатов, то есть в два раза меньше;
- Закон №422 не предусматривает ни одного четкого механизма голосования для порядка 158 тыс. избирателей [\[7\]](#), у которых нет ни места жительства, ни

места проживания;

- Отсутствие механизма осуществления права голоса по удостоверению на право голосования, хотя бы по национальным округам, избирателями, которые в день выборов не будут находиться на территории одномандатного округа;
- Диверсификация механизма электоральной подотчетности для отдельных конкурентов на выборах, зарегистрированных в одномандатных округах, которые будут обязаны подавать необходимые для регистрации документы в окружные избирательные советы, а финансовую отчетность в ЦИК, а ведь последняя может справиться с обеими задачами при обеспечении оптимальных условий функционирования;
- Разрешение, предоставленное по закону кандидатам, внесенным в национальный список политических партий, одновременно выступать и в качестве независимых кандидатов по одномандатным округам, создает возможности косвенного и неравного финансирования, на грани здравого смысла избирательных кампаний, тех партий, которые допустят такого рода ситуации;
- Отсутствие четкого правового механизма образования (на основе населенных пунктов из нескольких административно-территориальных единиц II-го уровня) окружных избирательных советов для управления избирательным процессом в одномандатных округах.

Помимо вышеуказанных недостатков, смешанная система голосования может привести к ряду непрерывных частичных выборов по одномандатным округам, повысить расходы на организацию парламентских выборов и избирательных кампаний, а также увеличить риск подкупа избирателей, в частности, по одномандатным округам, вырастет риск „подкупа” депутатов путем „выборочного выделения” финансовых ресурсов из государственной казны для выполнения ими своих предвыборных обещаний на территории одномандатного избирательного округа, в котором они были избраны, а также, повысит риск чрезмерного разделения электората и возникновения социальных и этнических конфликтов.

В контексте вышеизложенного, Ассоциация Promo-LEX считает, что ново принятая избирательная система имеет больше недостатков по сравнению с пропорциональной системой, в частности, с пропорциональной системой с образованием многомандатных избирательных округов и открытыми списками кандидатов.

В заключение, Ассоциация Promo-LEX, в качестве аполитичной организации, всегда доводила до сведения, и в дальнейшем будет доводить до сведения недостатки, выявленные в предложенных проектах и уже принятых нормативно-законодательных актах, касающиеся администрирования и управления избирательным процессом. Вместе с тем, Promo-LEX объявляет о своей открытости содействовать устранению или сведению к минимуму негативных последствий и недостатков, выявленных или установленных в Кодексе о выборах или других нормативных актах. Также, Ассоциация Promo-LEX продолжит мониторинг реализации права избирать и быть избранным в независимости от внедренной системы голосования.

Ассоциация Promo-LEX

[\[1\]](#) Законно исполненное полномочие на основании ст.72 ч. (1) и ст.72 ч. (3) п.п. а) Конституции

[\[2\] http://monitorul.md/index/viewpdf/id/1982/lang/1/](http://monitorul.md/index/viewpdf/id/1982/lang/1/)

[\[3\]](#)

<https://promolex.md/8021-mai-multe-organizatii-neguvernementale-solicita-parlamentului-sa-urgenteze-procedurile-de-modificare-a-legislatiei-electorale-in-stricta-conformitate-cu-adresele-curtii-constitutionale-si-recomandaril/>

[\[4\]](#)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)012-e) п.15

[\[5\]](#)

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)012-e)

**Международные эксперты:
Незначительные корректировки
актуальной избирательной
системы могут исправить
основные её недостатки, а
радикальная реформа
избирательной системы окажет
глубокое влияние на
политическую жизнь и
укрепление демократии в
Молдове**



Сегодня,
23 мая
2017 года,
в
Кишиневе,
прошла
**Международная
Конференция
„Варианты
и мотивы
реформирования**

избирательной системы Республики Молдова. Сравнительный международный опыт”, организованная Ассоциацией Promo-LEX, в которой приняли участие эксперты из Великобритании, Литвы, Грузии, Украины, Беларуси и Армении. Цель данного мероприятия заключалась в содействии дискуссии о целесообразности изменения избирательной системы Республики Молдова путем сравнительного анализа влияния различных избирательных систем, применяемых в различных социальных, политических, культурных и т.д. контекстах.

В рамках конференции было представлено исследование **„Проектирование избирательной системы в Республике Молдова**”, проведенное международными экспертами **Метте Баккен**ом, **Норвегия**, и **Адрианом Сореску**, **Румыния**. Авторы исследования попытались ответить на главный вопрос, будораживший общественную жизнь Кишинева последние три месяца: *В какой мере изменение избирательной системы может стать решением недовольства населения, или может ли оно улучшить политический класс, и если да, то какая избирательная система принесет наибольшую выгоду и наименьший вред?*”

В данном контексте, исследовании анализирует аргументы за и против каждой избирательной системы: мажоритарная система в

один тур голосования и смешанная параллельная система (проекты, находящиеся на обсуждении в парламенте), а также избирательная система с пропорциональным представительством в региональных округах и смешанная пропорциональная система (с компенсацией). Более подробно с данными избирательными системами, в том числе с моделированием на их основе результатов парламентских выборов 2014 года, можно ознакомиться на страницах 56-66 Исследования.

В своих выводах в исследовании эксперты Метте Бакен и Адриан Сореску утверждают, что несмотря на то, что у актуальной избирательной системы есть свои недостатки, значительные изменения в её структуре могут оказать глубокое влияние на политическую жизнь и укрепление демократии в Молдове, неясно, каким будет результат радикальной реформы по переходу от одной избирательной системы к другой. В связи с этим, эксперты сформулировали следующие рекомендации:

- **Принятие пропорциональной избирательной системы по открытым спискам, в которой партии предложат перечень приоритетных кандидатов, а избиратели смогут реально влиять на очередность кандидатов, и, таким образом, будут эффективно влиять на избрание депутатов в парламент.**
- **Сформировать многомандатные избирательные округа.** Создание округов необходимо производить с учетом существующих административных структур.
- **Избирательный порог для политических партий, идущих отдельно, должен быть снижен до 3-4%.** В соответствии с традициями Молдовы, можно использовать добавочный порог для избирательных блоков.
- **Законодательно установленный порог для независимых кандидатов необходимо отменить.** Следует применять естественный порог, исходящий из прочих математических свойств (избирательная формула, магнитуда округа) избирательной системы.
- В случае принятия пропорциональной избирательной системы

- по открытым спискам, необходимо рассмотреть возможность введения двухуровневой системы, чтобы гарантировать пропорциональность результатов на национальном уровне.
- В ходе усилий по реформированию избирательной системы, включая корректировку действующей системы с пропорциональным представительством, следует уделять внимание тому, как такие изменения могут повлиять на недавно введенную квоту в размере 40%.
 - В случае если Молдова изменит систему выборов представителей в Парламент, необходимо будет тщательно рассмотреть вопрос представительства меньшинств.
 - В случае если избирательная реформа будет предусматривать разделение страны на избирательные округа, одним из вариантов для Молдовы может быть создание отдельных избирательных округов для избирателей, находящихся за рубежом.
 - В случае если избирательная система будет предусматривать разделение страны на избирательные округа, а Приднестровский регион остается под эффективным контролем местных властей, политические деятели должны рассмотреть возможность функционирования Парламента Республики Молдова с вакантными мандатами.

Полное Исследование „Проектирование избирательной системы в Республике Молдова”, проведенное международными экспертами Метте Баккенем, Норвегия, и Адрианом Сореску, Румыния, можно загрузить с сайта promolex.md.

Для того, чтобы увидеть все международные экспертные презентации и обсуждения на Международной конференции „Варианты и мотивы реформирования избирательной системы Республики Молдова. Сравнительный международный опыт”, смотрите трансляцию мероприятия на платформе privesc.eu: <http://bit.ly/2q7oXQ1>.

Исследование – Проектирование избирательной системы в Молдове

