

# **Одномандатные избирательные округа – между политической возможностью и законностью**

Кишинэу, 23 ноября 2017 года – Смешанная избирательная система должна была бы быть применена не ранее выборов 2022 года, и только после устранения недостатков, отмеченных Ассоциацией Promo-LEX. Они касаются критериев формирования избирательных округов, возможности использования административных ресурсов на выборах, выдвижения кандидатов для образования окружных избирательных округов и территориальной компетенции урегулирования электоральных споров на территории одномандатных округов.

[Анализ](#), опубликованный Promo-LEX, касается последствий, которые могут возникнуть в связи с внедрением смешанной избирательной системой, в частности в рамках одномандатных округов, в том, как были разграничены их границы, образованной в связи с этим Специальной комиссией. Ранее, Ассоциация уже представляла различные анализы о последствиях изменения избирательной системы. К отмеченным ранее проблемам относится факт того, что Постановление Правительства было принято без принятия решения по поданному в [Конституционный Суд обращению](#), без решения вопроса о голосовании студентов, а также [поспешный способ принятия этого закона](#).

Для преодоления проблем, которые влечет за собой внедрение смешанной системы избрания депутатов в Парламент, Ассоциация Promo-LEX представляет в своем [Анализе](#) не только ряд недостатков, но и рекомендации Парламенту.

**Внедрение смешанной системы – предлагается не ранее чем к выборам-2022 и только после устранения всех недочетов**

Ряд проблем, касающийся изменения избирательной системы, слишком велик, чтобы парламентские выборы от 2018 года

проводились на её основе. Таким образом, Ассоциация Promo-LEX рекомендует Парламенту внести изменения в Закон № 154/2017, с тем, чтобы внедрение смешанной системы имело место не ранее парламентских выборов 2022, и только после устранения пробелов, и граждане будут лучше информированы об этом изменении.

### **Нечеткий расчет при формировании округов**

Закон устанавливает, что количество избирателей в одном округе должно насчитывать от 55000 до 60000, а разница между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не должна превышать 10%.

Вопреки данным законодательным требованиям, от 15 до 30 округов образованы с отклонением от 10%-ой маржи, установленной законом.

### **Политическая возможность использования административных ресурсов**

Ситуации использования административных ресурсов в ходе избирательной кампании недостаточно четко регулируются законом, констатируют эксперты Promo-LEX. Таким образом, если отметить, что некоторые мэры и районные советники являются членами определенных парламентских партий, можно предположить, что они будут выражать свою поддержку конкретным кандидатам в депутаты. В связи с этим, существует риск, что они "будут помогать" своим коллегам по партии, используя административные ресурсы и рычаги, которыми они располагают.

### **Проблемы при формировании окружных избирательных советов**

#### *Районные советы и суды*

Согласно закону, члены окружных избирательных советов выдвигаются судами, районными советами и Народным Собранием Гагаузии, а также политическими партиями. Поскольку избирательные округа формируются на основе нескольких

населенных пунктов, неясно, какой районный совет (из включенных в избирательный округ) может предлагать кандидатов в окружные избирательные советы. С такой же ситуацией мы можем столкнуться и в случае судов.

С другими важными и более подробными деталями, электоральным проектированием, а также территориально-географическими проблемами можно ознакомиться в [Анализе](#).

Контакты:

Эмил Гайтур, пресс-атташе Promo-LEX – тел.: 069172642,  
email: [emil.gaitur@promolex.md](mailto:emil.gaitur@promolex.md)

---

|                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| <b>АНАЛИЗ</b>          | <b>Promo-LEX</b>    |
| <b>потенциальных</b>   | <b>проблемных</b>   |
| <b>аспектов</b>        | <b>и</b>            |
| <b>возможных</b>       | <b>возможных</b>    |
| <b>последствий</b>     | <b>формирования</b> |
| <b>одномандатных</b>   | <b>округов</b>      |
| <b>в</b>               | <b>в</b>            |
| <b>условиях</b>        | <b>действующих</b>  |
| <b>законодательных</b> | <b>положений</b>    |

Promo - LEX

Analiza Promo-LEX  
privind potențiale aspecte  
problematic și eventuale efecte ale  
constituirii circumscripțiilor  
uninominate în condițiile prevederilor  
legale actuale

CHIȘINĂU 2017

Promo - LEX

Промолексы демократии и избирательных округов

АНАЛИЗ Promo-LEX  
потенциальных проблемных  
аспектов и возможных  
последствий формирования  
одномандатных округов в  
условиях действующих  
законодательных положений

CHIȘINĂU 2017

Promo - LEX

Промолексы демократии и избирательных округов

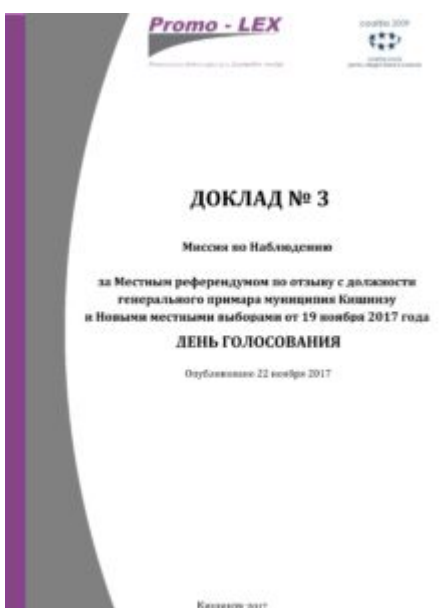
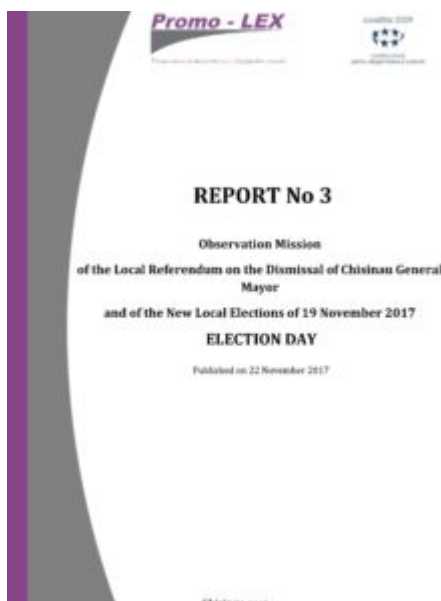
Promo-LEX analysis  
of potential problematic aspects and  
possible effects of single-member  
constituencies established according  
to the current legal provisions

CHIȘINĂU 2017

---

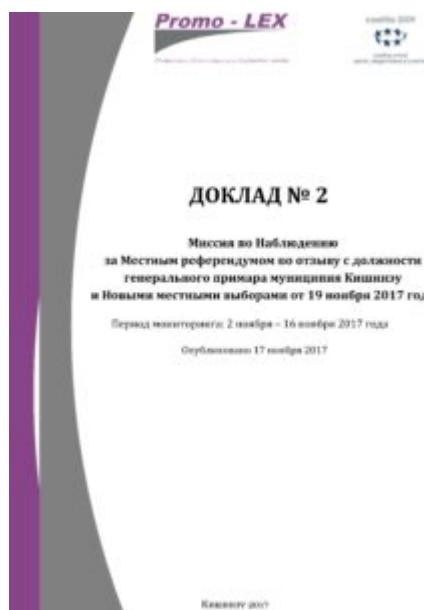
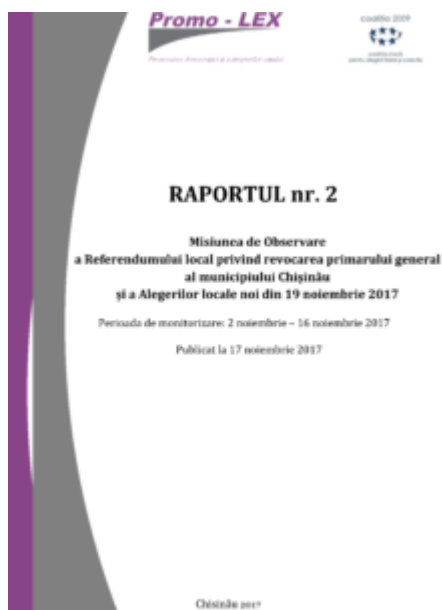
# ДОКЛАД № 3 – Миссия по Наблюдению за Местным

# референдумом по отзыву с должности генерального примара муниципия Кишинэу и Новыми местными выборами от 19 ноября 2017 года



---

# ДОКЛАД № 2 – Миссия по Наблюдению за Местным референдумом по отзыву с должности генерального примара муниципия Кишинэу и Новыми местными выборами от 19 ноября 2017 года



# Публичное обращение об ограниченной прозрачности и недостатках, выявленных в процессе принятия проекта решения об образовании одномандатных округов

Организации гражданского общества подписанты выражают озабоченность в связи с ограниченной прозрачностью деятельности Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов и просят Правительство, чтобы проект решения о формировании одномандатных округов был вынесен на публичные консультации.

Данное требование возникает в контексте следующих недостатков, выявленных в процессе внедрения закона № 154 от 20 июля 2017 года о внесении изменений в Кодекс о выборах.

***• Игнорирование положений Кодекса надлежащей практики в избирательных делах (Венецианская Комиссия) о роли Парламента в формировании избирательных округов***

Согласно п.17 Кодекса надлежащей практики Conform «Лучший выход видится в том, чтобы на первом этапе поручить решение этой проблемы комиссии, большинство членов которой были бы независимыми (...). После этого парламент мог бы на основании предложений комиссии принять решение, предусмотрев возможность одного обжалования.»[\[1\]](#)

Закрепление права образования постоянных одномандатных избирательных округов за одним политическим органом, а именно, Правительством, которое подчиняется парламентскому большинству, а также не включение границ одномандатных округов

в Кодекс о выборах является крупным недостатком смешанной избирательной системы, принятой Законом № 154 от 20 июля 2017 года.

**▪ Несвоевременное создание и с нарушением закона Комиссии по формированию одномандатных округов**

Одномандатные округа утверждает, в соответствии с частью (2) ст.74 Кодекса, Правительство – на основании решения независимой комиссии, состав которой определяется постановлением Правительства. Статьей III Закона № 154 от 20 июля 2017 года, был установлен 30-тидневный срок, в который Правительство было обязано создать Национальную комиссию по формированию постоянных одномандатных округов („Комиссия”). В связи с этим, 21 августа 2017 года, Ассоциация Promo-LEX совместно с Центром Юридических Ресурсов Молдовы сделали публичное заявление, в котором обратили внимание на то, что **Правительство не сформировало Национальную Комиссию в предусмотренные законом сроки**, предельный срок создания которой истек 21 августа 2017 года. Номинальный состав Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов был утвержден Правительством Постановлением № 708 от 6 сентября 2017 года, с **опозданием на 17 дней**.

**▪ Подрыв независимости Комиссии**

18 августа 2017 года, за 2 дня до истечения предельного срока утверждения состава Комиссии, Министерство Юстиции вынесло на публичные консультации проект Положения о деятельности Комиссии. Отметим, что документ, в окончательной редакции, был утвержден Постановлением Правительства № 670 от 23 августа 2017 года. По нашему мнению, **инициатива Правительства регулировать деятельность комиссии, которая согласно закону, считается независимой**, и должна разработать собственный Регламент деятельности, который только технически должен был быть утвержден Правительством, **представляет собой не что иное, как прямое вмешательство в работу этого органа и намерение подорвать его независимость**. Ведь, согласно ст. III Закона №

154 от 20 июля 2017 года, Правительство должно было до 20 августа 2017 года утвердить номинальный состав Комиссии и установить полномочия её деятельности по времени, с определением срока, в который созданная Комиссия представит Правительству собственный Регламент деятельности.

**▪ Ограниченная прозрачность в деятельности Комиссии**

Принимая во внимание период времени, прошедший с момента создания Комиссии и до принятия Положения об её деятельности, можно констатировать ограниченную прозрачность в работе данного органа. Напомним, в связи с этим, что, исходя из Календарного плана действий Комиссии, [\[2\]](#) 17 октября 2017 года, **должны были пройти публичные консультации по вопросу окончательной модели формирования округов.** Подтверждаем, что **публичные консультации полностью отсутствовали в процессе принятия решений Комиссией.**

Несмотря на то, что заседания Комиссии были публичными и транслировались в прямом эфире через источники массовой информации, **рабочие и информационные документы, полученные от разных органов власти, а также протоколы заседаний не были полностью опубликованы.** Это, несмотря на то, что согласно п.п. h) п.19 Положения, секретарь Комиссии сотрудничает со средствами массовой информации для отражения деятельности Комиссии, а согласно п.14, в работе Комиссии помогает секретариат, обеспечиваемый Государственной Канцелярией.

Отметим, что об этом говорилось и в Публичном Обращении от 4 октября 2017 года, подписанном 17 неправительственными организациями Республики Молдова и диаспорой. [\[3\]](#) Организации гражданского общества обращали тогда внимание на то, что после 3-х проведенных заседаний, на web-странице Государственной Канцелярии не было опубликовано ни одного протокола Комиссии. Более того, **информация о заседаниях и решениях, принятых Комиссией не была доступна заинтересованной общественности.**

На момент опубликования настоящего Обращения, на web-странице

Государственной Канцелярии, в разделе “Деятельность Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов” размещены протоколы заседаний от 12, 19 и, соответственно, 26 сентября 2017 года, а также ссылки на видеозаписи тех 8 заседаний (одна ссылка неактивная).[\[4\]](#) Также, одно объявление адресованное диаспоре о приеме предложений по формированию округов, было размещено на своем сайте Бюро по связям с диаспорой 12 сентября (повторное объявление 20 сентября 2017 года).[\[5\]](#) Несмотря на то, что Ассоциация „Gente Moldova” из диаспоры отреагировала на данное обращение и направила предложения, они не были найдены ни в одном обзоре разногласий, который должен был быть опубликован на сайте БСД или Государственной Канцелярии в соответствии с требованиями Закона № 239 о прозрачности процесса принятия решений от 13 ноября 2008 года. Согласно соответствующему закону и Постановлению Правительства № 967 о механизме публичных консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений от 9 августа 2016 года, **органы публичной власти обязаны обеспечить прозрачность процесса принятия решений на каждом этапе разработки решения, обеспечить доступность информации и обеспечить публичное обсуждение проектов решений.**

- ***Игнорирование специальных критериев расчета количества округов, которые должны быть открыты в левобережье Днестра, а также для избирателей, находящихся за рубежом.***

Несмотря на то, что и Кодекс о выборах, и Положение о деятельности Комиссии устанавливают определенные критерии расчета количества постоянных одномандатных округов в левобережье Днестра и за рубежом, Комиссии полностью их игнорировала. В своем Мнении от 23 октября 2017 года, Ассоциация Promo-LEX предложила сбалансированные и четкие критерии, в том числе на основании положений Кодекса о выборах, которые позволили прийти к заключению о необходимости образования за рубежом шести округов[\[6\]](#). Также, проведенный

Ассоциацией „Gente Moldova” из диаспоры анализ,, указал на необходимость формирования за рубежом пяти округов.[\[7\]](#) Напомним, что как предложения Promo-LEX, так и предложения „Gente Moldova” не обсуждались в рамках заседаний. В то же время, Комиссия утвердила только 3 округа за рубежом и 2 в левобережье Днестра, без объяснений, исходя из каких критериев было принято решение о формировании 5 округов для данных территорий, в том числе как была выведена формула 3 + 2.

- ***Интерпретируемость и несоблюдение демографического критерия, используемого для формирования избирательных округов на территории Республики Молдова, находящейся под юрисдикцией конституционных властей***

В качестве критерия образования округов использовалось количество зарегистрированных избирателей. В связи с этим, обращаем внимание на то, что в соответствии с положениями Кодекса о выборах, избирательные округа на территории Республики Молдова, находящейся под ее конституционной юрисдикцией, формируются на основе относительно одинакового количества избирателей и ***должны насчитывать от 55000 до 60000 избирателей с правом голоса***. Также, в духе надлежащей практики, Кодекс о выборах устанавливает, что разница между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не должна превышать 10%. В данном контексте, констатируем, как минимум следующие проблемные ситуации:

- не ясно, исходя из какой цифры, рассчитывается максимально допустимое отклонение в 10%, ведь диапазон 55 000 – 60 000 оставляет место для интерпретаций;
- только 10 округов подпадают под предельный диапазон 55 000 – 60 000 (все из муниципия Кишинев);
- разница между самым многочисленным округом – 67 278 (№ 46, Чадыр-Лунга) и самым малочисленным – 55 161 (№ 25, мун. Кишинев) составляет 12 171 избирателей.

**▪ *Обязательство Правительства вынести на публичные консультации проект Решения о формировании одномандатных округов***

Хотя, Кодекс о выборах не устанавливает крайний срок, в течение которого Комиссия должна принять и передать Правительству на утверждение решение о формировании одномандатных округов, в Положении предусматривается такой срок в 13 месяцев до истечения срока полномочий Парламента. В то же время, и Кодекс о выборах, и Положение устанавливают, что пересмотр округов не может осуществляться в последние 12 месяцев до проведения очередных выборов. Согласно ст.63 Конституции и Постановлению Конституционного Суда № 31 от 10 ноября 2010 года, срок полномочий Парламента составляет 4 года и рассчитывается со дня проведения парламентских выборов. Последние выборы в Парламент состоялись 30 ноября 2014 года и, соответственно, Комиссия должна была передать перечень одномандатных округов Правительству до 30 октября 2017 года, а **Правительство утвердить его до 30 ноября 2017 года**. Отметим, что Комиссия проголосовала за проект перечня одномандатных округов для передачи его Правительству на своем заседании от 30 октября 2017 года. В контексте вышеизложенного мы считаем, что у Правительства есть достаточно времени для проведения общественных консультаций по этому вопросу.

**▪ *Отсутствие постановления Конституционного Суда по вопросу обращения группы депутатов о проверке конституционности Закона № 154 от 20 июля 2017 года***

В своем обращении №117а, группа депутатов Парламента просила Суд об осуществлении проверки конституционности и признании неконституционным Закона № 154 от 20 июля 2017 года, которым была изменена избирательная система Республики Молдова. [\[8\]](#) В связи с этим, считаем, что решение о формировании одномандатных округов в процессе внедрения закона № 154 от 20 июля 2017 года, должно быть утверждено после оглашения решения Суда. С точки зрения подписантов, Конституционный Суд должен в срочном порядке рассмотреть данное обращение.

**Принимая во внимание вышеизложенное, а также важность и влияние комплексного и прозрачного процесса принятия решений по вопросу формирования одномандатных избирательных округов, организации-подписанты просят:**

**Парламент Республики Молдова:**

- внести изменения в Закон № 154 от 20 июля 2017 года, в целях его применения, начиная с парламентских выборов 2022 года;
- внести изменения в п.п. а) части (4) статьи 74 Кодекса о выборах, в целях адаптации цифры, используемой в качестве специального критерия распределения, к текущим реалиям и демографическим процессам в Республике Молдова, в частности, беря во внимание количество избирателей, выехавших за пределы Республики Молдова.

**Правительство Республики Молдова:**

- организовать публичные консультации по проекту постановления Правительства до принятия решения об утверждении перечня постоянных одномандатных округов;
- обеспечить, чтобы в духе положений Кодекса надлежащей практики в избирательных делах (п.17), могла быть использована возможность возврата на повторное рассмотрение, по необходимости, перечня округов, разработанного Комиссией, со строгими рекомендациями, сформулированными, в том числе, в процессе публичных консультаций;
- обеспечить доступность всех документов Комиссии, предшествующих разработке проекта решения;
- утвердить одномандатные округа после того, как Конституционный Суд выскажется по вопросу обращения № 117а, поданного 5 сентября 2017 года группой депутатов Парламента.

**Конституционный Суд:**

- в срочном порядке рассмотреть обращение № 117а об

**осуществлении проверки конституционности и признании неконституционным Закона № 154 от 20 июля 2017 года.**

**Комиссию по формированию одномандатных округов:**

- в экстренном режиме публиковать все протоколы заседаний Комиссии;
- публиковать документы, разъясняющие критерии, используемые в процессе формирования округов. В частности, мы ссылаемся на то, как объясняются 5 избирательных округов, приписанных приднестровскому региону Республики Молдова и гражданам Республики Молдова, находящимся в день голосования за рубежом, или объяснение того, как соотносится количество избирателей в избирательных округах к необходимости, чтобы отклонение между одномандатными избирательными округами в количестве избирателей не превышало 10%.

**Подписанты[9]:**

1. Ассоциация Promo-LEX
2. Центр Юридических Ресурсов Молдовы (ЦЮРМ)
3. Центр Партнерство для Развития
4. Восточно-Европейский Фонд
5. Институт Публичных Политик
6. Центр по Политике и Реформам
7. WatchDog
8. Ассоциация Независимой Прессы
9. Институт Развития и Социальных Инициатив „Viitorul”\*
10. AGER\*
11. Transparency International Moldova\*
12. Центр Независимой Журналистики\*

\*Публичное обращение подписанная после утверждения решения правительства, 18.30

[1]

<http://www.roaep.ro/legislatie/wp-content/uploads/2013/03/Codul-de-bune-practici-in-materie-electorală.pdf>

[2]

[http://brd.gov.md/sites/default/files/planul\\_de\\_actiuni\\_calend\\_aristic.pdf](http://brd.gov.md/sites/default/files/planul_de_actiuni_calend_aristic.pdf).

[3] Публичное обращение о прозрачности деятельности Национальной комиссии по формированию постоянных одномандатных округов, 4 октября 2017 года, <http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/10/17-10-04-Apel-transparenta-comis-circumscriptii.pdf>.

[4]

<http://cancelaria.gov.md/ro/apc/activitatea-comisiei-nationale-pentru-constituirea-circumscriptiilor-uninominale-permanente>.

[5]

<http://brd.gov.md/ro/content/biroul-relatii-cu-diaspora-lanseaza-anuntul-repetat-privind-constituirea-circumscriptiilor>.

[6] МНЕНИЕ Ассоциации Promo-LEX о количестве одномандатных округов, которые должны быть образованы за пределами страны, и их распределении по географическим зонам. <https://promolex.md/10646-opinia-asociatiei-promo-lex-cu-referire-la-numarul-de-circumscriptii-uninominale-care-urmeaza-a-fi-create-pest-hotarele-tarii-si-repartizarea-acestora-potrivit-zonelor-geografice-1/?lang=ro>

[7] Ассоциация Gente Moldova, Венеция, Италия, Комментарий в отношении образования одномандатных округов за пределами Республики Молдова, 25 сентября 2017 года, <https://drive.google.com/file/d/0BxwIRtSMdesFMXVzRFk3dDZzTDg/view>.

[8]

<http://constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=677&l=ro>

[9] Перечень остается открытым и для других подписантов.

# ДОКЛАД № 1 – Миссия по Наблюдению за Местным референдумом по отзыву с должности генерального примара муниципия Кишинэу и Новыми местными выборами от 19 ноября 2017 года



**REPORT No 1**

Observation Mission  
for the local referendum on the dismissal of Chisinau General  
Mayor  
and the new local elections of 19 November 2017

Monitored period: 4 October - 1 November 2017

Published on 2 November 2017

Chisinau 2017

---

# **МНЕНИЕ Ассоциации Promo-LEX о количестве одномандатных округов, которые должны быть образованы за пределами страны, и их распределении по географическим зонам[1]**

## ***Новые законодательные положения***

Согласно новой редакции Кодекса о выборах, выборы Парламента проводятся на основе смешанной избирательной системы, одного общенационального округа, охватывающего всю территорию Республики Молдова и зарубежные избирательные участки, а также на основе 51 одномандатного округа, включающих округа, образованные для населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) и зарубежья. Парламент, как высший

законодательный орган, не установил точные квоты для избирательных округов, которые должны быть образованы за пределами страны и в территориально-административных единицах со специальным статусом. В этом контексте образование избирательных округов должно проводиться в соответствии с критериями, указанными в Кодексе о выборах, и общими рекомендациями, предложенными международными стандартами.

### ***Методология расчета количества одномандатных округов, которые должны быть образованы за рубежом***

Для определения числа одномандатных округов, которые должны быть образованы за пределами страны, Ассоциация Promo-LEX использовала два показателя:

- число граждан выехавших за рубеж/пребывающих за рубежом. По данным Министерства Иностранных Дел и Европейской Интеграции (МИДЕИ) [\[2\]](#) за 2016 год, за пределами страны находилось 805 509 человек;
- число избирателей за пределами страны, которые участвовали в последних национальных выборах [\[3\]](#), то есть, 138 723 человек, получивших избирательные бюллетени во втором туре президентских выборов.

Эти два показателя и цифры, указанные выше, были соотнесены к общему числу граждан Республики Молдова, а также к общему числу избирателей. [\[4\]](#) Исходя из общего числа, составляющего 51 одномандатный округ, которые должны быть сформированы, для каждого из двух упомянутых выше показателей, было рассчитано приблизительное число одномандатных округов, которые должны быть созданы за пределами страны.

Таким образом, разделив число граждан, пребывающих за пределами страны, на общее количество граждан Республики Молдова, мы бы получили долю, составляющую 20,29%; соответственно, 20,29% от общего количества в 51 одномандатный округ составило бы примерно 10 округов, которые должны были бы быть образованы за рубежом, согласно первому показателю (см.

подобности в Таблице 1).

Таблица 1

| <b>Показатель</b>                                | <b>Общее число граждан Республики Молдова [5]</b> | <b>Число граждан выехавших / пребывающих за рубежом</b> | <b>% граждан за рубежом</b> | <b>Кол-во одномандатных округов, которые должны были бы быть образованы за рубежом (из общего числа 51)</b> |
|--|---|---|-----------------------------|---|
| Число граждан выехавших / пребывающих за рубежом | 3 970 729   | 805 509   | 20,29%                      | 10  |

Аналогичная расчетная формула, на этот раз на основе числа граждан с правом голоса за пределами страны, участвовавших в президентских выборах 2016 года, показывает, что за рубежом проголосовало порядка 4,26% от общего числа избирателей, внесенных в ГРИ; соответственно, 4,26% от общего количества в 51 одномандатный округ составило бы примерно 2 округа, которые должны были бы быть образованы за рубежом, согласно второму показателю (см. подобности в Таблице 2).

Таблица 2

| <b>Показатель</b> | <b>Общее число избирателей [6]</b> | <b>Кол-во человек, получивших избирательные бюллетени во II туре президентских выборов, 2016</b> | <b>% избирателей, проголосовавших за рубежом от их общего числа</b> | <b>Кол-во одномандатных округов, которые должны были бы быть образованы за рубежом (из общего числа 51)</b> |
|-------------------|------------------------------------|--|---|---|
|-------------------|------------------------------------|--|---|---|

|  |           |         |       |   |
|--|-----------|---------|-------|---|
| Число избирателей за рубежом, которые участвовали в последних национальных выборах | 3 255 361 | 138 723 | 4,26% | 2 |
|--|-----------|---------|-------|---|

Суммируя коэффициенты, полученные для представленных выше показателей (20,29% + 4,26%), получим общий коэффициент в 24,55%, который, в свою очередь, должен быть разделен на 2 (с учетом количества показателей), в результате чего общая доля составит 12,28%. Таким образом, совокупная доля, составляющая 12,28%, представляет собой коэффициент, который следует учитывать при определении количества избирательных округов, которые необходимо будет образовать за пределами страны (от общего числа в 51 округ). [\[7\]](#)

**В заключение, согласно данному математическому подсчету, гражданам из диаспоры должно быть отведено порядка 12,28 % или 6 округов из общего числа в 51 одномандатный округ.**

***Определение географических зон и количества одномандатных округов, которые должны быть образованы в каждой зоне.***

Согласно ч.(5) ст.74 Кодекса о выборах, при формировании одномандатных избирательных округов за пределами Республики Молдова, органы, ответственные за их образование должны учитывать следующие критерии:

1. сведения, имеющиеся у дипломатических представительств и консульств Республики Молдова в стране пребывания;
2. сведения, имеющиеся у центральных органов публичной власти, в том числе актуальная официальная статистика;
3. сведения, полученные в результате предварительной регистрации граждан, пребывающих за рубежом, в соответствии с процедурой, которая устанавливается

регламентом, утвержденным Центральной Избирательной Комиссией;

4. количество избирателей, принявших участие в предыдущих выборах;
5. другие актуальные сведения, полученные центральными органами публичной власти по запросу от органов власти страны пребывания в соответствии с законом;
6. при определении границ зарубежных округов Комиссия действует в соответствии с регламентом, утвержденным Правительством, и учитывает соответствующие географические зоны:
  - государства–члены Европейского Союза, Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн, Сан-Марино, страны Юго-Восточной Европы, не являющиеся членами Европейского Союза; Турция, Израиль;
  - государства–члены Содружества Независимых Государств, Украина, Грузия, Азия, Средний Восток;
  - Северная Америка, Южная Америка, Африка, Австралия, Новая Зеландия, с учетом границ государств, проведение границ округов внутри которых невозможно.

Ассоциация Promo-LEX считает, что первые четыре показателя, упомянутые в законе, имеют решающее значение для распределения избирательных округов в пределах географических зон, установленных Парламентом. Мы повторяем, что географические зоны распределяются следующим образом:

- **Европа:** [\[8\]](#) государства–члены Европейского Союза, Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн, Сан-Марино, страны Юго-Восточной Европы, не являющиеся членами Европейского Союза, Турция, Израиль;
- **СНГ и Азия:** государства–члены Содружества Независимых Государств, Украина, Грузия, Азия, Средний Восток;
- **Америка и другие территории:** Северная Америка, Южная Америка, Африка, Австралия, Новая Зеландия.

Принимая во внимание эти четыре критерия, предусмотренные

Кодексом о выборах, идентично анализу, предложенному Ассоциацией Gente Moldova[9], Ассоциация Promo-LEX произвела ряд математических расчетов для получения процентной доли о количестве избирательных округов, которые должны быть образованы за рубежом в каждой из трех географических зон, установленных законом. Таким образом, в нижеприведенных таблицах указаны соответствующие расчеты отдельно по каждому показателю:

Таблица 3

| <b>а) на основе сведений, имеющиеся у дипломатических представительств и консульств Республики Молдова в стране пребывания</b> |   |                            |  |   |
|--|---|----------------------------|--|---|
| <b>Географическая зона</b>   | <b>Число граждан выехавших / пребывающих за рубежом</b> | <b>% от кол-ва граждан</b> | <b>Кол-во одномандатных округов согласно установленной квоте (6)</b> | <b>Кол-во одномандатных округов, которые должны быть образованы на основе критерия а)</b> |
| <b>Европа</b>  | 240 423   | 29,85 %                    | $0,298*6 = 1,80$   | 1,80  |
| <b>СНГ и Азия</b>  | 517 532   | 64,25 %                    | $0,642*6 = 3,85$   | 3,85  |
| <b>Америка и другие территории</b>   | 47 554  | 5,90 %                     | $0,059*6 = 0,35$   | 0,35  |
| <b>Всего</b>   | <b>805 509</b>  | <b>100 %</b>               |  | <b>6</b>  |

Из вышеприведенной таблицы видно, что на основе сведений, имеющиеся у дипломатических представительств и консульств Республики Молдова в стране пребывания, в географической зоне СНГ и Азия, количество голосующих в два раза превышает количество избирателей из стран зоны Европа, а географическая зона Америка и другие территории достигают порядка 6% от общего числа. В результате, согласно подсчетам Promo-LEX, из 6 избирательных округов, которые должны быть сформированы, 1,80

должны приходиться на географическую зону Европа, 3,85 – на зону СНГ и Азия, а 0,35 – на зону Америка и другие территории.

Таблица 4

| <b>б) на основе сведений, которыми располагает ЦГИР Регистр по состоянию на 01.07.2017 [10]</b> |                |                     |   |  |
|---|----------------|---------------------|---|--|
| Географическая зона   | Кол-во граждан | % от кол-ва граждан | Кол-во одномандатных округов согласно удельной величине | Кол-во одномандатных округов, распределенных на основе критерия б) |
| <b>Европа</b>   | 22 891         | 22,07 %             | $0,221*6 = 1,32$  | 1,32   |
| <b>СНГ и Азия</b>   | 64 025         | 61,74 %             | $0,617*6 = 3,71$  | 3,71   |
| <b>Америка и другие территории</b>  | 16 783         | 16,19 %             | $0,162*6 = 0,97$  | 0,97   |
| <b>Всего</b>  | <b>103 699</b> | <b>100 %</b>        |   | <b>6</b>   |

На основе сведений, имеющихся у центральных органов публичной власти, в том числе актуальной официальной статистики, Promo-LEX констатирует факт, что на географическую зону Европа приходится 1,32 округов, на СНГ и Азию – 3,71 одномандатных округов, в то время как на Америку и другие территории приходится 0,97 избирательных округов.

Таблица 5

|  |
|--|
| <b>с) на основе сведений, полученных в результате предварительной регистрации граждан, пребывающих за рубежом, в рамках президентских выборов 2016</b> |
|--|

| Географическая зона                | Кол-во избирателей | % от числа избирателей | Кол-во одномандатных округов согласно удельной величине | Кол-во одномандатных округов, распределенных на основе критерия с) |
|------------------------------------|--------------------|------------------------|---|--|
| <b>Европа</b>                      | 2800               | 78,43 %                | $0,784*6 = 4,71$  | 4,71   |
| <b>СНГ и Азия</b>                  | 227                | 6,36 %                 | $0,064*6 = 0,38$  | 0,38   |
| <b>Америка и другие территории</b> | 543                | 15,21 %                | $0,152*6 = 0,91$  | 0,91   |
| <b>Всего</b>                       | <b>3570</b>        | <b>100%</b>            |   | <b>6</b>   |

Беря за основу расчета результат предварительной регистрации граждан, пребывающих за рубежом, в рамках президентских выборов 2016, из вышеприведенной таблицы следует, что в географической зоне Европа число избирателей превышает в 2,75 раз число избирателей из остальных географических зон в совокупности. Соответственно, следует, что в этой зоне должно быть сформировано 4,71 одномандатных округов, в зоне Америка и другие территории – 0,91 одномандатных округов, а в зоне СНГ и Азия – 0,38 одномандатных округов.

Таблица 6

| <b>d) на основе количества избирателей, пребывающих за рубежом, участвовавших в предыдущих выборах</b> |                    |                        |   |  |
|--|--------------------|------------------------|---|--|
| Географическая зона  | Кол-во избирателей | % от числа избирателей | Кол-во одномандатных округов согласно удельной величине | Кол-во одномандатных округов, распределенных на основе критерия d) |
| <b>Европа</b>  | 114 892            | 82,82 %                | $0,828*6 = 4,97$  | 4,97   |
| <b>СНГ и Азия</b>  | 13 116             | 9,45 %                 | $0,095*6 = 0,57$  | 0,57   |

|                                    |                |              |                    |          |
|------------------------------------|----------------|--------------|--------------------|----------|
| <b>Америка и другие территории</b> | 10 715         | 7,72 %       | 0,077 *6 =<br>0,46 | 0,46     |
| <b>Всего</b>                       | <b>138 723</b> | <b>100 %</b> |                    | <b>6</b> |

Аналогичные расчеты, проводимые на основе количества избирателей, пребывающих за рубежом, участвовавших в президентских выборах 2016 года, указывают на тот факт, что на зону Европа приходится 4,97 одномандатных округов, на зону СНГ и Азия – 0,57 одномандатных округов, а на зону Америка и другие территории – 0,46 одномандатных округов.

В конечном итоге, число одномандатных округов, которые должны были бы быть образованы в каждой из трех географических зон, представляет собой сумму количества избирательных округов, полученных в результате расчетов по каждому из четырех критериев, разделенную на число критериев (четыре). В нижеприведенной таблице представлены окончательные обобщенные результаты данного анализа:

Таблица 7

| <b>ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА</b>      |   |  |  |   |  |
|------------------------------------|---|--|--|---|--|
| <b>Географическая зона</b>         | <b>ПОКАЗАТЕЛЬ</b><br>Сведения, имеющиеся у дипломатических представительств и консульств Республики Молдова в стране пребывания | <b>ПОКАЗАТЕЛЬ</b><br>Сведения, имеющиеся у центральных органов публичной власти, в том числе актуальная официальная статистика | <b>ПОКАЗАТЕЛЬ</b><br>Сведения, полученные в результате предварительной регистрации граждан, пребывающих за рубежом | <b>ПОКАЗАТЕЛЬ</b><br>Количество избирателей, принявших участие в предыдущих выборах | <b>Кол-во одномандатных округов, которые следует образовать в каждой географической зоне</b> |
| <b>Европа</b>                      | 1,80  | 1,32   | 4,71   | 4,97  | <b>3,20</b>  |
| <b>СНГ и Азия</b>                  | 3,85  | 3,71   | 0,38   | 0,57  | <b>2,13</b>  |
| <b>Америка и другие территории</b> | 0,35  | 0,97   | 0,91   | 0,46  | <b>0,67</b>  |
| <b>Всего</b>                       | <b>6,00</b>   | <b>6,00</b>  | <b>6,00</b>  | <b>6,00</b>   | <b>6,00</b>  |

**Соответственно**, исходя из вышеприведенного, количество одномандатных округов и их распределение по зонам должны представлять собой представительный, пропорциональный и универсальный результат для обеспечения справедливых условий для каждого избирателя. Учитывая, что Парламент не установил квоты, голосование каждого избирателя должно обладать той же силой как в стране, так и за рубежом.

В целях обеспечения данного требования были учтены все возможные критерии, в том числе, установленные нормативно-правовой базой, определен оптимальный способ распределения<sup>[11]</sup> и справедливое количество избирательных округов, которые должны быть образованы для граждан, пребывающих за пределами Республики Молдова, согласно географическим зонам, установленным Парламентом.

**В заключение**, Ассоциация Promo-LEX констатирует необходимость образования 6 избирательных округов за пределами страны и рекомендует их следующее распределение по географическим зонам:

- государства–члены Европейского Союза, Норвегия, Исландия, Швейцария, Лихтенштейн, Сан-Марино, страны Юго-Восточной Европы, не являющиеся членами Европейского Союза, Турция, Израиль – **3 округа**;
- государства–члены Содружества Независимых Государств, Украина, Грузия, Азия, Средний Восток – **2 округа**;
- Северная Америка, Южная Америка, Африка, Австралия, Новая Зеландия – **1 округ**.

---

[1] Расчеты основаны на информации, собранной из различных открытых источников, если методология будет принята, их следует пересмотреть на основе официальной информации, представленной и подтвержденной соответствующими органами.

[2]

<http://socialistii.md/igor-dodon-cere-deschiderea-a-159-sectii>

[-de-votare-in-rusia/](#)

[3] <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1991&rid=19965&l=ro>

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

[5]

<http://www.registru.md/date-statistice/in-profil-administrativ-teritorial>

[6]

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

[7] При использовании соответствующей методологии рекомендуется, чтобы к цифрам 55000-60000, представляющим собой число избирателей для образования одного одномандатного избирательного округа в стране, была прибавлена доля, составляющая порядка 12%, так как согласно данной доле будут открыты избирательные округа за рубежом, где будут голосовать избиратели, которые де-факто уже числятся в основных списках избирателей.

[8] Общие названия географических зон являются обобщенными и используются в исследовании для облегчения представления информации.

[9]

<https://drive.google.com/file/d/0BxwIRtSMdesFMXVzRFk3dDZzTDg/view>

[10] Сведения, которыми располагает ЦГИР Регистр на 01.07.2017,

<http://www.registru.md/date-statistice/referitor-la-cetateniirm-plecati-pestehotare-la-loc-permanent-de-trai>

[11] При использовании данной методологии расчета рекомендуется её использование и внутри географических зон для определения справедливого количества округов (стран) из каждой географической зоны.

---

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