



Бюро по демократическим институтам и правам человека

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ 1 и 15 ноября 2020 года

Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по ограниченному
наблюдению за выборами



Варшава
26 февраля 2021 года

ОГЛАВЛЕНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА.....	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	4
III.	СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ.....	5
IV.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВАЯ БАЗА	6
V.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ.....	7
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	11
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	13
VIII.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ.....	15
IX.	ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ.....	18
X.	СМИ.....	21
A.	СРЕДА.....	21
B.	ПРАВОВАЯ БАЗА И КАМПАНИЯ	21
C.	МЕДИА-МОНИТОРИНГ БДИПЧ.....	23
XI.	ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ	25
XII.	МЕСТНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ	27
XIII.	ДЕНЬ ВЫБОРОВ.....	28
XV.	РЕКОМЕНДАЦИИ.....	31
A.	ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	31
B.	ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	32
	ПРИЛОЖЕНИЕ I. ИТОГОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	35
	ПРИЛОЖЕНИЕ II. СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ	37
	О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ.....	38

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА
ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ
1 и 15 ноября 2020 года

Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по ограниченному наблюдению за выборами¹

I. РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

По приглашению властей Республики Молдова и по рекомендации Миссии по оценке потребностей (МОП), которая проводилась с 17 по 21 августа 2020 года, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) направило Миссию по наблюдению за выборами для наблюдения за президентскими выборами 1 ноября 2020 года. Однако в связи с чрезвычайными обстоятельствами, вызванными пандемией COVID-19, и ограничениями на поездки, введенными вследствие этого во всем регионе ОБСЕ, БДИПЧ решило изменить формат наблюдений и направить Миссию по ограниченному наблюдению за выборами (МОНВ). МОНВ БДИПЧ оставалась в стране для наблюдения за вторым туром выборов, состоявшимся 15 ноября. Избирательный процесс оценивался на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству.

В Заявлении о предварительных заключениях и выводах, опубликованном 2 ноября, говорилось, что «президентские выборы были организованы профессионально, несмотря на вызовы со стороны пандемии COVID-19 и пробелов в законодательстве, которые снизили эффективность контроля над финансовыми ресурсами избирательной кампании и разрешения избирательных споров. В рамках конкурентной избирательной кампании избиратели получили возможность выбора между различными политическими альтернативами, но утверждения о подкупе голосов озвучивались в ходе всего избирательного процесса. В то время как политическое расслоение и контроль над СМИ продолжают вызывать беспокойство, политические конкуренты освещались в преимущественно сбалансированной манере, что помогло избирателям совершить осознанный выбор. В день выборов утверждения об организованном подвозе голосующих привели к блокадам дорог и напряженности, которые ограничили свободу передвижения и доступ избирателей на избирательные участки. В ограниченном количестве избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, процедуры были в основном соблюдены, но неадекватность помещений для голосования иногда приводила к скоплению людей».

Поскольку ни один из кандидатов не набрал требуемого числа голосов, чтобы быть избранным в первом туре, 15 ноября состоялся второй тур выборов между Майей Санду и действующим президентом Игорем Додоном. В опубликованном 16 ноября Заявлении о предварительных заключениях и выводах был сделан вывод о том, что «избиратели имели возможность выбора между политическими альтернативами, а основные свободы собраний и выражения мнений продолжали соблюдаться. В то же время негативная и сеющая рознь избирательная агитация, а также поляризованное освещение в СМИ омрачили избирательную кампанию и понизили качество информации, доступной избирателям. Заявления о финансовых нарушениях остались без должного реагирования, что вновь подчеркнуло отсутствие эффективного надзора за финансированием избирательных кампаний. На ограниченном количестве избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, избирательный процесс прошел организованно и процедуры в основном соблюдались, невзирая на очереди и эпизодические скопления людей. Своевременная информация о голосовании и его результатах предоставлялась избирательными органами, что повысило прозрачность выборов».

¹ Настоящий отчет на английском языке является единственным официальным документом. Можно ознакомиться с его неофициальными переводами на государственный и русский языки.

Правовая база в целом обеспечивает надлежащую основу для демократического проведения выборов, хотя частое внесение изменений в нее усиливало правовую неопределенность. Несколько аспектов избирательного процесса нуждаются в более последовательном и полном законодательном регулировании. Конкретные элементы правовой базы, которые следует рассмотреть, включают положения о финансировании избирательных кампаний, предотвращении злоупотребления административным ресурсом, урегулировании избирательных споров и решении вопроса об организованной перевозке избирателей в связи с подкупом избирателей. Несмотря на предыдущую рекомендацию БДИПЧ, в правовой базе содержится мало явных положений о втором туре. Однако это оказало ограниченное воздействие на проведение этих выборов.

Руководство президентскими выборами осуществляла трехуровневая администрация в составе Центральной избирательной комиссии (ЦИК), окружных избирательных советов и участковых избирательных бюро. В общем, избирательная администрация эффективно управляла техническими аспектами процесса и соблюдала установленные законом сроки. Нижестоящие избирательные органы, в общем, пользовались доверием участников выборов, но в то же время доверие к ЦИК снизилось из-за обвинений в пристрастности некоторых из ее решений. Обширная информационная кампания для избирателей охватывала, среди прочего, доступность избирательных участков для избирателей с инвалидностью. Непредставленность женщин в ЦИК по-прежнему вызывает беспокойство, поскольку в ЦИК входят только мужчины. Женщины были хорошо представлены в избирательной администрации более низких уровней.

Централизованный регистр избирателей ведется и постоянно обновляется ЦИК на основе регистра населения. В общем, точность списков избирателей не подвергалась сомнению. Рядом заинтересованных сторон МОНВ БДИПЧ отмечались недавние улучшения в регистрации населения и избирателей, в частности, относительно установления личности избирателей и предотвращения многократного голосования. Однако присутствие умерших избирателей в списках по-прежнему является проблемой, особенно в отношении граждан, которые жили за границей, из-за трудностей, связанных с получением документов для удаления их записей.

Гражданин, имеющий право голосовать, может баллотироваться на пост президента, если ему/ей как минимум 40 лет до дня выборов и он/она постоянно проживает в стране по крайней мере 10 лет. Требование о проживании идет вразрез с международными обязательствами и надлежащей практикой. Потенциальные кандидаты должны были собрать от 15 000 до 25 000 подписей избирателей в свою поддержку, при этом минимум 600 подписей должно было быть собрано в большинстве административных районов. Ввиду ограничительных условий, связанных с пандемией COVID-19, требуемое минимальное число подписей и запрет на подписи избирателей в пользу более чем одного кандидата могли создать необоснованный барьер для кандидатов. В инклюзивном процессе ЦИК зарегистрировала восемь кандидатов из девяти выдвинутых кандидатур. Женщины по-прежнему недостаточно представлены в политике, на этих выборах было только две женщины-кандидата.

В кампании соблюдалась свобода мирных собраний, все кандидаты проводили встречи с избирателями, даже несмотря на то, что ограничения, связанные с пандемией COVID-19, ограничивали участие в общественных мероприятиях. Большинство кандидатов также проводили агитацию посредством поквартирного обхода, листовок, плакатов, средств массовой информации, а также активно используя социальные сети. Кампания носила конкурентный характер, ее послы были сосредоточены в основном на экономическом спаде, эмиграции, коррупции и геополитической ориентации страны. Дискурс предвыборной кампании стал вызывать заметно больше разногласий во втором туре, негативные агитационные материалы

транслировались в средствах массовой информации и распространялись в социальных сетях. МОНВ БДИПЧ отмечались случаи риторики нетерпимости в отношении сексуальных меньшинств.

Кампании могут финансироваться из частных и государственных источников. Правовой базой финансирования избирательной кампании устанавливаются лимиты пожертвований и предусматриваются требования к представлению отчетности кандидатами. Чрезмерно ограничительные требования ведут к невозможности пожертвований со стороны лиц, неизвестных кандидатам и партиям. Кроме того, отсутствуют важные аспекты, такие как регулирование финансирования третьими сторонами, пределы поддержки политическими партиями своих кандидатов и стоимостная оценка пожертвований в натуральной форме. ЦИК отвечает за надзор за финансированием избирательной кампании, но не располагает соответствующими ресурсами, возможностями и процедурами. Ограниченное рассмотрение ЦИК отчетов не составляло эффективного надзора за финансированием избирательной кампании.

Медиа-ландшафт многообразен, но большинство средств массовой информации прямо или косвенно спонсируются различными политическими силами и согласовывают редакционную политику с определенной политической повесткой дня. Законом предусматривается обеспечение равных условий кандидатам, и во время кампании кандидатам предоставлялось бесплатное эфирное время и предлагалось участвовать в многочисленных дебатах на национальных телевизионных каналах. Многие политические программы и интервью способствовали информированию избирателей, хотя некоторые программы не обеспечивали беспристрастности и сбалансированности, требуемых законом. В ходе мониторинга, проведенного МОНВ БДИПЧ, отмечались значительные различия в тональности освещения, отражающие сохраняющуюся поляризацию средств массовой информации. По сравнению с другими вещателями общественный канал *Moldova 1* обеспечил всем кандидатам относительно равное освещение, преимущественно в нейтральном тоне. Совет по телевидению и радио (СТР) проводил мониторинг средств массовой информации, но ввиду короткой продолжительности кампании его представление отчетности раз в две недели представлялось недостаточным. Реагирование СТР на жалобы было непоследовательным: некоторые нарушения не устранялись, при этом за другие нарушения применялись строгие санкции или налагались одинаковые санкции за нарушения разных масштабов.

В общем, система подачи жалоб и апелляций обеспечивает действенное урегулирование споров, но существующие пробелы, противоречия и сложность правил подрывали доступность этой системы. Вопреки надлежащей международной практике ЦИК и суды чрезмерно формально интерпретировали требования приемлемости и избегали рассмотрения жалоб и апелляций по существу. Непоследовательное рассмотрение жалоб подрывало доступность эффективных средств правовой защиты вразрез с международными стандартами.

Закон предоставляет наблюдателям доступ ко всему избирательному процессу как в стране, так и за рубежом. ЦИК содействовала въезду международных наблюдателей и возможностям для беспрепятственного ведения ими наблюдений, несмотря на пандемию COVID-19. Инклюзивная аккредитация наблюдателей способствовала прозрачности избирательного процесса. Вместе с тем непрофессиональное поведение партийных наблюдателей на избирательных участках иногда вызывало обеспокоенность.

В соответствии с методологией ведения наблюдений БДИПЧ, МОНВ не наблюдала на систематической и полной основе за процедурами дня выборов. На избирательных участках, которые МОНВ БДИПЧ посетила во время обоих туров, голосование было в целом

упорядоченным, а атмосфера спокойной. Основные процедуры в целом соблюдались, процесс был хорошо организован. В некоторых случаях из-за ненадлежащих помещений подрывалась тайна голосования и помещения были переполнены. В оба дня выборов делались заявления о якобы имевшей место организованной перевозке избирателей в связи с подкупом избирателей, полиция объявляла о проведении расследований. Доступность процесса для людей с инвалидностью остается ограниченной, что противоречит международным стандартам. Предварительные результаты, обобщенные по округам, обновлялись в режиме реального времени на веб-сайте ЦИК вскоре после закрытия избирательных участков, что обеспечило прозрачность процесса.

Все кандидаты признали результаты, и 16 ноября действующий президент Додон направил предварительные поздравления избранному президенту Санду. Обжалований результатов ни одного тура и запросов о пересчете голосов не было. Окончательные результаты выборов были объявлены ЦИК 20 ноября. Двадцать третьего ноября ЦИК представила в Конституционный суд свой окончательный протокол и отчет, в том числе рекомендации относительно поправок в законодательство. Десятого декабря Конституционный суд подтвердил результаты выборов.

В настоящем отчете содержится ряд рекомендаций, поддерживающих усилия по дальнейшему приведению выборов в Молдове в соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. Приоритетные рекомендации касаются решения проблемы организованной перевозки избирателей в связи с подкупом избирателей, предотвращения злоупотребления административным ресурсом, укрепления регулирования финансирования избирательных кампаний и надзора за ним, улучшения урегулирования споров, связанных с выборами, обеспечения избирателям возможности свободно отдавать свои голоса, обеспечения более качественных помещений для избирательных участков. БДИПЧ готово оказывать содействие властям в улучшении избирательного процесса и выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем и предыдущих отчетах.

II. ВВЕДЕНИЕ И ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

По приглашению властей Республики Молдова наблюдать за президентскими выборами 1 ноября 2020 года на основе результатов и выводов Миссии по оценке потребностей, которая проводилась с 17 по 21 августа 2020 года, Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) 22 сентября 2020 года направило Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). В состав МНВ, возглавляемой Кориен Йонкер, входили 10 экспертов, которые находились в Кишиневе, и 24 долгосрочных наблюдателя, которые с 30 сентября были размещены по всей стране. Однако чрезвычайные обстоятельства, вызванные пандемией COVID-19, и ограничения на поездки, введенные вследствие этого во всем регионе ОБСЕ, негативно сказались на способности государств-участников ОБСЕ направить краткосрочных наблюдателей. Вследствие этого 9 октября БДИПЧ решило изменить формат развернутой деятельности по наблюдению с МНВ на Миссию по ограниченному наблюдению за выборами (МОНВ). МОНВ БДИПЧ оставалась в стране, чтобы наблюдать за вторым туром выборов, состоявшимся 15 ноября, и следить за развитием событий после выборов до 23 ноября.

Избирательный процесс оценивался на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. В соответствии с методологией МОНВ БДИПЧ Миссия не наблюдала на систематической и полной основе за процедурами дня выборов, а посетила в оба дня выборов ограниченное число избирательных участков в Кишиневе и по всей стране.

Настоящий итоговый отчет следует двум Заявлениям о предварительных заключениях и выводах, представленным на пресс-конференциях в Кишиневе 2 и 16 ноября².

МОНВ БДИПЧ благодарит Центральную избирательную комиссию (ЦИК) за приглашение наблюдать за выборами, а также Министерство иностранных дел и европейской интеграции (МИДЕИ) за помощь. МОНВ БДИПЧ также выражает признательность другим институтам, кандидатам, политическим партиям, средствам массовой информации и организациям гражданского общества за выраженную ими позицию, а также находящемуся в стране международному сообществу и Миссии ОБСЕ в Молдове за их сотрудничество.

III. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Согласно Конституции, президент является главой государства, назначает правительство и обладает определенными полномочиями в области международных отношений и национальной безопасности. Исполнительная власть осуществляется правительством во главе с премьер-министром. Постановлением Конституционного суда от 2016 года были восстановлены прямые президентские выборы и отменены действовавшие с 2000 года конституционные положения о косвенных президентских выборах. 21 мая парламент назначил президентские выборы на 1 ноября 2020 года.

На президентских выборах 2016 года действующий президент Игорь Додон, тогда выдвинутый Партией социалистов Республики Молдова (ПСРМ), одержал победу над Майей Санду, выдвинутой партией «Действие и солидарность» (PAS). По итогам парламентских выборов, состоявшихся в феврале 2019 года, в парламент, состоящий из 101 депутата, вошли три политические партии и один блок: ПСРМ, блок ACUM (состоявший из PAS и Платформы DA), Демократическая партия Молдовы (ДПМ) и партия «Шор». Переговоры о формировании правящей коалиции в течение нескольких месяцев были безуспешными, при этом правительство продолжал возглавлять Павел Филип от ДПМ.

После отъезда из страны лидера ДПМ и влиятельного бизнесмена Владимира Плахотнюка в июне 2019 года была сформирована коалиция ACUM-ПСРМ, возглавляемая премьер-министром (ПМ) Майей Санду. Правительство Санду было отправлено в отставку в результате вотума недоверия, инициированного ПСРМ в ноябре 2019 года, и заменено коалицией ПСРМ-ДПМ, возглавляемой ПМ Ионом Кику от ПСРМ. Вследствие изменения партийной принадлежности парламентариев правящая коалиция не набрала формального большинства перед этими выборами. Вскоре после первого тура, 9 ноября, ПМ Кику сменил пять министров после того, как ДПМ объявила о выходе из правительства.

В первом туре, состоявшемся 1 ноября, ни один из восьми кандидатов не получил необходимого для избрания большинства голосов. Двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов, были Майя Санду, выдвинутая PAS, с 36,2 процента голосов и действующий президент Игорь Додон, самовыдвиженец, с 32,6 процента. Г-н Додон получил наибольшее число голосов в стране, г-жа Санду поднялась на первое место, получив более 70 процентов голосов за пределами страны. Четвёртого ноября ЦИК объявила результаты первого тура и назначила второй тур между г-ном Додоном и г-жой Санду на 15 ноября.

Помимо вопросов, которые присутствовали и продолжают присутствовать в политическом дискурсе, таких как идентичность страны, геополитическая ориентация и приднестровский

² См. также предыдущие [отчеты БДИПЧ о наблюдениях за выборами в Молдове](#).

конфликт, пандемия COVID-19 и ее последствия заняли значительное место в политической и избирательной среде.

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВАЯ БАЗА

Президент избирается на четырехлетний срок по единому общенациональному округу. Для того чтобы выборы были действительными, в них должны принять участие не менее одной трети зарегистрированных избирателей³. Кандидат, набравший по крайней мере половину отданных голосов, считается избранным. Если ни один из кандидатов не получает требуемого числа голосов, через две недели проводится второй тур с участием двух победивших кандидатов. Во втором туре избранным считается кандидат, набравший большее число голосов, независимо от явки избирателей.

Молдова является стороной основных международных и региональных документов, связанных с проведением демократических выборов⁴. Президентские выборы регулируются преимущественно Конституцией 1994 года, Кодексом о выборах 1997 года, другими соответствующими законами и решениями ЦИК⁵. Правовая база выборов претерпела многочисленные изменения после последних президентских выборов. Поправками в Кодекс о выборах, внесенными в 2019 году, вновь введен запрет на агитацию за день до выборов, разрешены пожертвования на избирательную кампанию граждан Молдовы из доходов, полученных за границей, снижены лимиты пожертвований физических и юридических лиц, установлен верхний предел фонда избирательной кампании кандидата. В июле 2020 года в Кодекс о выборах были внесены поправки, наделяющие ЦИК более широкими полномочиями по организации голосования за рубежом. Другие поправки, предложенные до этих выборов, находятся на рассмотрении в парламенте⁶.

Некоторые из недавних поправок, в частности, о восстановлении периода тишины в кампании, разрешении частных пожертвований из доходов граждан из-за границы и установлении верхнего предела фонда избирательной кампании, учли предыдущие рекомендации БДИПЧ. Остаются неучтенные рекомендации, в частности, касающиеся действенности надзора за финансированием избирательной кампании, недостаточного регулирования вопросов жалоб и апелляций после выборов, запрета на использование государственной и иностранной символики, участия иностранных граждан в избирательной кампании, расширения требований о прозрачности структуры собственности СМИ за счет охвата ими онлайн- и печатных средств

³ В случае недостаточной явки в течение двух недель после объявления ЦИК о том, что обязательная явка не достигнута, должно быть проведено повторное голосование с теми же кандидатами, списками избирателей и избирательными органами.

⁴ В число этих документов входят [Международный пакт о гражданских и политических правах \(МПГПП\) 1966 года](#), [Конвенция 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#), [Конвенция против коррупции 2003 года](#), [Конвенция о правах инвалидов 2006 года \(КПИ\)](#) и [Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года \(ЕКПЧ\)](#). Молдова не ратифицировала Факультативный протокол к КПИ, который позволяет подавать индивидуальные жалобы на нарушения Конвенции.

⁵ Прочие значимые законы включают закон «О политических партиях» 2007 года, закон «О собраниях» 2008 года, Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах 2018 года, Уголовный кодекс 2002 года, Административный кодекс 2018 года и Кодекс о правонарушениях 2008 года.

⁶ В июле 2020 года парламент принял в первом чтении законопроект о внесении изменений в Кодекс о выборах, Административный кодекс и Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах. В [срочном совместном заключении](#) БДИПЧ и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) сделали вывод о том, что «проект включает некоторые улучшения и рассматривает несколько предыдущих рекомендаций БДИПЧ, ПАСЕ и Венецианской комиссии», но также отметили обеспокоенность относительно поспешной процедуры разработки и прозрачности процесса.

массовой информации, а также требований к проживанию кандидатов в стране и владению ими языком.

Правовая база в целом обеспечивает соответствующую основу для демократического проведения выборов, хотя частое внесение изменений уменьшало стабильность избирательного права. Ряд собеседников МОНВ БДИПЧ отмечали, что парламентское большинство часто меняет законы по политическим причинам⁷. Несколько аспектов процесса нуждаются в более последовательном и всеобъемлющем законодательном регулировании. К ним относятся, среди прочего, положения о финансировании кампании в отношении правил пожертвований, а также охвата и процедур надзора (см. раздел «Финансирование кампании»), предотвращении злоупотребления административным ресурсом, особенно подкупа избирателей и перевозки избирателей (см. раздел «Избирательная кампания»), а также урегулирования споров, в частности, относительно приемлемости жалоб (см. раздел «Жалобы и апелляции»). Несмотря на предыдущую рекомендацию БДИПЧ об устранении пробелов в законодательстве, связанных с проведением второго тура голосования, в правовой базе содержится мало отдельных положений о втором туре⁸. Однако это не вызывало беспокойства у заинтересованных сторон и не препятствовало процессу этих выборов.

Как было рекомендовано ранее, властям следует рассмотреть полный обзор правовой базы выборов для устранения сохраняющихся пробелов, несоответствий и неясностей, а также выполнить рекомендации БДИПЧ и Совета Европы.

V. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Руководство президентскими выборами осуществляла трехуровневая администрация в составе ЦИК, 36 окружных избирательных советов (ОИС) и 2 143 участковых избирательных бюро (УИБ)⁹.

ЦИК представляет собой постоянно действующий избирательный орган с пятилетним мандатом в составе девяти членов, один из которых назначается президентом, а остальные — парламентскими фракциями пропорционально их представленности. Действующий состав ЦИК был назначен в июне 2016 года, но после отставок в июле 2019 года были назначены три новых члена и избрано новое руководство.

⁷ С 2015 года в Кодекс о выборах были внесены поправки 21 различным законом. Например, период тишины в избирательной кампании перед днем выборов был отменен в 2018 году и вновь введен в 2019 году.

⁸ Дата и срок действия аккредитации наблюдателей регулируются, а другие вопросы, в частности, освещение кампании в средствах массовой информации и финансирование кампании до объявления второго тура, а также ведение списков избирателей, не регулируются.

⁹ Существует 37 административных районов. Однако, как и ранее, голосование не проходило в неподконтрольных конституционным властям Республики Молдова Бендерском и Тираспольском районах на левом берегу Нистру (Приднестровье). Для проведения голосования зарегистрированными избирателями из этих двух районов был создан специальный ОИС, расположенный в Кишиневе. Избиратели за границей и в Приднестровье имели возможность выразить свою заинтересованность в участии в голосовании путем предварительной регистрации в режиме онлайн или по почте в течение длительного периода времени до выборов. Согласно данным ЦИК, этой возможностью воспользовался 59 921 избиратель за границей и 161 избиратель в Приднестровье.

Избирательные органы низшего уровня, назначенные для каждого выборов, были созданы в установленные законом сроки¹⁰. Некоторые ОИС сообщали о трудностях с назначением персонала избирательных участков и определением надлежащих помещений для избирательных участков (ИУ), соответствующих требованиям, установленным вследствие пандемии COVID-19. МОНВ БДИПЧ отмечала, что в нескольких случаях не было показано временное местонахождение УИБ и члены УИБ не всегда присутствовали в указанные рабочие часы, что затрудняло доступ избирателей к УИБ¹¹.

Непредставленность женщин в ЦИК по-прежнему вызывает обеспокоенность, поскольку в состав ЦИК входят только мужчины. Женщины были хорошо представлены в избирательной администрации более низкого уровня. Подавляющее большинство избирательных органов низшего уровня состояло из женщин-членов, в том числе на должностях, связанных с принятием решений. Семнадцать из 36 ОИС возглавляли женщины. В УИБ женщины составляли 84 процента председателей, 78 процентов заместителей председателя и 96 процентов секретарей.

ЦИК открыла 42 специально выделенных ИУ для избирателей из населенных пунктов на левом берегу Нистру (Приднестровье)¹². В четырех районах местные советы отказались предоставить помещения и назначить членов УИБ на десять из этих ИУ, ссылаясь на опасения относительно здоровья и безопасности. После консультаций с местными властями вышестоящего уровня ЦИК обеспечила открытие всех ИУ.

В соответствии с поправками, внесенными в Кодекс о выборах в 2019 и 2020 годах, ЦИК является основным официальным органом по созданию ИУ за рубежом. В сотрудничестве с МИДЕИ 26 сентября ЦИК открыла 139 ИУ в 36 странах¹³. Многие собеседники МОНВ БДИПЧ выражали обеспокоенность относительно неясности положений об открытии избирательных участков за рубежом и их применения¹⁴. Перед вторым туром в ожидании более высокой явки

¹⁰ В состав большинства ОИС входило девять членов, только два ОИС, расположенные в Кишиневе, состояли из 11 членов. В каждый ОИС местный суд и местный совет назначают по два члена. ОИС учредили УИБ в составе от пяти до 11 членов, в том числе трех, назначенных местными советами. Пять парламентских политических партий выдвинули своих членов в ОИС и УИБ. В случае нехватки кандидатур остальные члены назначались из Регистра служащих избирательной сферы ЦИК.

¹¹ УИБ ИУ, которые находились в образовательных учреждениях, должны были использовать другие помещения для встреч до дня выборов. Случаи отсутствия сотрудников УИБ в рабочее время наблюдались в 21 округе. До дня выборов избиратели могут обратиться в УИБ за информацией, для проверки данных в списках избирателей и с просьбой обновить эти данные, а также чтобы подать заявление на получение открепительных удостоверений и мобильное голосование.

¹² По закону, решение об ИУ принимается на основе явки избирателей на предыдущих выборах, числа предварительно зарегистрированных избирателей и числа зарегистрированных избирателей из Приднестровья. Согласно данным ЦИК, наибольшее значение придавалось последнему критерию.

¹³ Кодексом о выборах устанавливаются три критерия создания ИУ за рубежом: 1) явка избирателей на последних выборах в данной стране; 2) число, предварительно зарегистрированных избирателей; 3) численность граждан Молдовы-резидентов, согласно данным МИДЕИ и Управления по связям с диаспорой. Все три критерия имеют одинаковый вес. Для обоих туров выборов были открыты 92 ИУ в странах Европейского союза (ЕС), 16 — в Северной Америке, 17 — в Российской Федерации и 14 — в других странах.

¹⁴ Эта обеспокоенность касалась в основном увеличения числа ИУ, открытых в Российской Федерации (17 по сравнению с 11 в 2019 году) и значительным числом предварительно зарегистрированных избирателей, особенно посредством бумажных бланков, по сравнению с предварительной регистрацией и явкой избирателей на выборах 2019 года.

были предоставлены дополнительные ресурсы, и ЦИК увеличила число бюллетеней, предоставленных ИУ за рубежом¹⁵.

В общем, избирательная администрация эффективно управляла техническими аспектами подготовки к выборам и соблюдала установленные законом сроки. Большинство ОИС и УИК было обеспечено достаточными ресурсами и материально-технической поддержкой со стороны местных властей. Вместе с тем некоторые приготовления со стороны избирательных органов низшего уровня, такие как первоначальное распределение избирательных материалов, предоставление помещений для голосования, перераспределение списков избирателей и других избирательных документов для второго тура, были осуществлены с опозданием¹⁶. Избирательные органы низшего уровня пользовались доверием участников выборов в части их общей эффективности и беспристрастности, но доверие к ЦИК снизилось из-за якобы пристрастности ее решений, связанных с регистрацией кандидатов, финансированием кампании и ее вовлеченности в создание ИУ за рубежом и для избирателей из Приднестровья. Вместе с тем члены ЦИК были в общем согласны с этими решениями.

ЦИК проводила регулярные заседания, которые были открытыми для аккредитованных наблюдателей и средств массовой информации и транслировались в прямом эфире в режиме онлайн. Вследствие пандемии COVID-19 члены ЦИК могли участвовать в заседаниях посредством платформы для онлайн-конференций. О заседаниях и их повестке дня объявлялось заранее, хоть и не во всех случаях достаточно заблаговременно. Во время заседаний не всегда заслушивалась позиция представителей кандидатов, как предписывает Регламент ЦИК¹⁷. После первого тура коллегиальность работы комиссии снизилась и иногда подрывалась резкими перепалками¹⁸.

Перед первым туром принятые решения и большинство протоколов заседаний своевременно публиковались на веб-сайте ЦИК, но во втором туре эта практика не была единообразной, что снижало прозрачность и доступность информации об отклоненных предложениях. Заседания ОИС в основном не объявлялись заранее, и только некоторые их решения публиковались на веб-сайте ЦИК, что ограничивало доступ общественности к информации о выборах.

Чтобы повысить прозрачность информации, представляющей общественный интерес, и доступ к ней, органам избирательной администрации всех уровней следует своевременно и последовательно публиковать решения и протоколы заседаний.

¹⁵ ЦИК предоставила 30 дополнительных компьютеров и привлекла на договорной основе 30 новых операторов для ИУ за рубежом, на которых в первом туре имели место длинные очереди. Некоторые из этих участков были обеспечены дополнительными урнами для бюллетеней и кабинками для голосования. Большинству ИУ за рубежом был предоставлен установленный максимум 5 000 бюллетеней.

¹⁶ Это наблюдалось МОНВ БДИПЧ в Кишиневе, Кантемире, Кагуле, Ниспорень и районах с ИУ для избирателей из Приднестровья.

¹⁷ Например, предложения представителя г-жи Санду об организации ИУ за рубежом и процедуры в отношении избирателей, неправильно прикрепленных к ИУ не обсуждались повторно. Положением ЦИК о деятельности представителей кандидатов с правом совещательного голоса конкурентов на выборах предусматривается право «вносить предложения и [...] требовать проведения по ним голосования».

¹⁸ Например, 4 ноября после резкого разговора о невключении предложений представителя кандидата некоторые члены ЦИК покинули заседание. Десятого ноября один из членов ЦИК выразил свое недовольство, разместив на своем экране во время онлайн-заседания письменное заявление о том, что он жалеет о том, что голосовал за нынешнее руководство ЦИК.

Национальная чрезвычайная комиссия общественного здоровья (НЧКОЗ) издала инструкции о превентивных мерах по борьбе с пандемией COVID-19 в период выборов¹⁹. Несмотря на первоначальную обеспокоенность относительно сравнительно короткого периода времени для информирования избирателей о процедурах, в день выборов избиратели были в основном осведомлены об установленных правилах, хотя степень их соблюдения была различной.

Программа обучения служащих избирательной сферы и других заинтересованных сторон, разработанная ЦИК и ее Центром непрерывного образования в избирательной сфере (ЦНОИС), в основном включала учебные мероприятия в режиме онлайн. Все УИБ должны были пройти обучение в режиме онлайн с помощью видеотрансляций в прямом эфире, однако это обучение прошла только примерно четверть всех членов УИБ. Очные учебные заседания, за которыми наблюдала МОНВ БДИПЧ, были интерактивными, информативными и в основном хорошо организованными, но в них участвовало только руководство УИБ и сотрудники, не имеющие опыта работы. Обучение остальных членов УИБ проводилось ОИС или руководством УИБ по запросу, что противоречит надлежащей международной практике²⁰. Отсутствие опыта и обучения иногда отражалось в различном понимании процедур и приводило к нарушениям в день выборов. После первого тура дополнительные учебные заседания не предусматривались, но ЦИК провела совещание с председателями ОИС, чтобы обсудить выявленные проблемные вопросы²¹.

Для обеспечения профессионализма избирательной администрации можно рассмотреть проведение стандартизированного обучения всех членов избирательных органов низшего уровня.

ЦИК и ЦНОИС подготовили обширную информационную кампанию для избирателей с использованием печатных и аудиовизуальных материалов, охватывающих процедуры выборов внутри страны и за рубежом, доступность избирательных участков для избирателей с инвалидностью и превентивные меры для борьбы с COVID-19. Просвещение избирателей проводилось в основном в вещательных средствах массовой информации и в режиме онлайн, материалы были доступны на государственном языке с сурдопереводом и субтитрами на русском языке. С печатными материалами для избирателей можно было ознакомиться на пяти языках²².

¹⁹ Первая инструкция была издана 12 августа. Согласно обновленной информации от 13 октября, избирателям с острыми респираторными симптомами, прибывшим на ИУ до 15:00, не разрешалось голосовать на ИУ и они должны были запросить голосование с помощью переносной урны для голосования без медицинской справки, которая в противном случае являлась обязательной. В случаях, когда такие избиратели прибывали на ИУ после 15:00, им разрешалось голосовать на ИУ при соблюдении строгих мер безопасности. В день выборов всем избирателям предоставлялись защитные маски.

²⁰ Раздел П.3.1(84) [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии](#) (Кодекса надлежащей практики) гласит: «Члены избирательных комиссий должны пройти стандартное обучение на всех уровнях избирательной администрации. Такое обучение также должно быть доступно членам комиссий, назначенным политическими партиями».

²¹ Эта встреча была сосредоточена на процедурах открытия ИУ и опечатывания урн для бюллетеней, соблюдении мер защиты от COVID-19, положениях об использовании переносных урн для бюллетеней, процедурах закрытия, подсчета голосов и подведения итогов, а также заполнения избирательных документов.

²² На гагаузском, цыганском, румынском, русском и украинском языках.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Регистрация избирателей является пассивной и основывается на информации, извлеченной из Государственного регистра населения (ГРН). Граждане, достигшие до дня выборов 18-летнего или более старшего возраста, имеют право голосовать. Хотя в Кодексе о выборах сохраняется положение о возможности лишения прав голоса по решению суда, другое действующее законодательство исключает такую возможность²³.

Централизованный Государственный регистр избирателей (ГРИ) ведется и обновляется ЦИК на постоянной основе. По состоянию на 8 октября 2020 года в ГРИ числилось 3 287 140 правомочных избирателей. Избиратели включаются в основной список избирателей по месту жительства или месту нахождения. Всего 2 793 322 избирателя были включены в основные списки избирателей для первого тура и 2 789 010 избирателей — для второго тура²⁴. В списки избирателей не входят избиратели без зарегистрированного места жительства в стране, избиратели, запросившие открепительные удостоверения для голосования (ОУ), и избиратели из Приднестровья²⁵. Эти избиратели, а также проголосовавшие за границей были добавлены в дополнительные списки избирателей в день выборов²⁶. Определенные категории избирателей имели право запросить переносную урну для мобильного голосования²⁷. Несколько участников выборов отмечали улучшения в установлении личности избирателей и предотвращении многократного голосования благодаря использованию Государственной автоматизированной информационной системы (ГАИС) «Выборы»²⁸. Законодательными поправками, принятыми в августе 2019 года, разрешается использование удостоверений личности и паспортов с истекшим сроком действия для установления личности избирателей за границей в день выборов.

В период с 12 по 31 октября списки избирателей были представлены в УИБ для проверки со стороны общественности, и избиратели имели возможность запросить внесение изменений и поправок. МОНВ БДИПЧ отмечала, что в большинстве случаев списки избирателей не вывешивались в помещениях УИБ, а их можно было получить по запросу. Ввиду ограниченного доступа в эти помещения и ограниченной доступности членов УИБ возможности для личной

²³ С 2017 года лица с интеллектуальными и психосоциальными нарушениями обладают полной правоспособностью, в том числе правом голоса.

²⁴ Разница в числе зарегистрированных избирателей между турами объясняется изменениями, запрошенными избирателями, и большим числом открепительных удостоверений, выданных во втором туре. Согласно данным ЦИК, некоторая неточность в общем числе зарегистрированных избирателей в основных списках избирателей по каждому ИУ также могла быть вызвана неправильной отчетностью некоторых УИБ.

²⁵ Согласно данным ЦИК, по состоянию на 8 октября в ГРИ числился 232 631 избиратель без постоянного места жительства и 256 203 избирателя из Приднестровья; второе число увеличилось примерно на 26 000 после парламентских выборов 2019 года. По данным Агентства государственных услуг, в период с 1 января 2019 года по 30 сентября 2020 года 8 533 жителя Приднестровья получили молдавское гражданство и 3 234 избирателя из Приднестровья достигли 18-летнего возраста.

²⁶ В первом туре в дополнительные списки было внесено 202 569 избирателей. Во втором туре это число увеличилось до 346 646.

²⁷ Пожилые избиратели и избиратели, прикованные к дому, избиратели с инвалидностью, а также избиратели, находящиеся в медицинских и пенитенциарных учреждениях. В течение двух недель до дня выборов и до 15:00 в день выборов избиратели могли запросить переносную урну для голосования по состоянию здоровья и по другим уважительным причинам. Такие избиратели заносились в отдельный список.

²⁸ В ГАИС, непрерывно развивающейся с 2014 года как основная информационная система для управления выборами, в настоящее время содержится 13 модулей, охватывающих большинство аспектов избирательного процесса, в том числе предварительную регистрацию избирателей, регистрацию кандидатов, администрирование отчетов о финансировании политических партий и избирательных кампаний. В день выборов перед получением бюллетеня каждый проходящий избиратель на любом избирательном участке проверяется по общенациональной базе данных для установления того, голосовал ли он уже. Кроме того, ГАИС служит для подведения итогов и объявления предварительных результатов.

проверки списков избирателей были сокращены. Некоторые УИБ обосновывали невывешивание списков избирателей соображениями защиты персональных данных. Однако после поправок, внесенных в 2019 году, Кодексом о выборах предусматривается, что на ИУ должны быть доступны для проверки два варианта списков избирателей, в одном из которых содержатся только полное имя и год рождения. Эти упрощенные списки избирателей в случае каждого избирательного участка были также доступны в режиме онлайн для проверки со стороны общественности, и избиратели могли проверить свои данные посредством веб-сайта ЦИК.

Для того чтобы избиратели были в состоянии голосовать за пределами своего участка, в котором они были зарегистрированы во втором туре, они должны были повторно лично подать заявку на получение ОУ в соответствующем УИБ²⁹. Избиратели также должны были повторно подавать заявку на голосование с помощью переносной урны для голосования. Однако списки избирателей и формы запроса ОУ были доступны в некоторых УИБ только после 9 ноября, что ограничивало время, в течение которого избиратели могли воспользоваться этими способами голосования³⁰. Доступ к данным об избирателях посредством ГАИС может получить любой избирательный орган низшего уровня, но проверка запросов избирателей в основном проводилась на УИБ по месту регистрации. Кроме того, как и в первом раунде, несколько УИБ не присутствовали в своих служебных помещениях в официальное рабочее время³¹.

Не существует установленных законодательством требований об обновлении списков избирателей в период между турами для отражения изменений, запрошенных до первого тура и в день выборов, а также о внесении избирателей, достигших совершеннолетия, и исключении тех, кто умер в период между турами³². Во втором туре использовались те же распечатанные основные списки избирателей и распределение избирателей по ИУ. Положительным было то, что ГРИ был обновлен с учетом изменения мест нахождения и учета новых правомочных избирателей, что позволило внести их в дополнительные списки в день выборов. Регламентом ЦИК требуется, чтобы УИБ подавали все запросы об изменениях в ГРИ в ЦИК незамедлительно или не позднее, чем за день до дня выборов, а также чтобы эти изменения были внесены в ГРИ. Однако ЦИК проинформировала МОНВ БДИПЧ о том, что эти изменения будут обработаны только по окончании избирательного периода.

Чтобы далее повысить точность регистрации избирателей, следует составить и использовать в день выборов окончательные списки избирателей, отражающие все изменения, внесенные по итогам проверки со стороны общественности, и возможные решения по апелляциям. Следует обеспечить достаточно времени для обновления списков избирателей в период между двумя турами выборов.

В общем, точность списков избирателей не подвергалась сомнению. В последние годы ЦИК и другие соответствующие органы работали над повышением точности регистра избирателей путем реструктуризации ГРН и реестра адресов, а также улучшением качества данных. Однако ряд собеседников МОНВ БДИПЧ указали на существующие административные сложности,

²⁹ Открепительные удостоверения для голосования запросили 34 931 избиратель в первом туре и 37 654 избирателя во втором туре выборов.

³⁰ Согласно Кодексу о выборах, избиратели могут запросить голосование с помощью переносной урны для голосования в течение двухнедельного периода до последнего дня перед днем выборов. Избиратели могли подать заявки на мобильное голосование, а также запросы на получение ОУ до 14 ноября.

³¹ Это наблюдалось МОНВ БДИПЧ в 18 районах.

³² Согласно данным Агентства государственных услуг, 1 456 гражданам исполнилось 18 лет в период между турами и 6 342 гражданина сменили место жительства или место нахождения в период с 6 октября по 1 ноября после закрытия списков избирателей для обновления. После первого тура примерно 3 000 граждан сменили свой адрес регистрации.

связанные с получением документации для удаления учетных записей умерших избирателей, особенно в случае избирателей из Приднестровья, а также избирателей за границей. В некоторых населенных пунктах изменения в закреплении избирателей за ИУ по сравнению с предыдущими выборами вызвали путаницу, и избиратели были вынуждены ехать на более отдаленные ИУ; вместе с тем в некоторых местах избирателям с ошибочным закреплением за ИУ было разрешено голосовать при их внесении в дополнительные списки³³. Согласно данным ЦИК, ошибки в закреплении избирателей за избирательными участками были вызваны сохраняющимися недостатками адресной системы в сельской местности.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Граждане, имеющие право голоса, могут баллотироваться на пост Президента, если им исполнилось 40 лет на день выборов, они постоянно проживают в стране не менее 10 лет и владеют государственным языком.

Гражданин, обладающий избирательным правом, может баллотироваться на пост президента, если он достиг на день выборов 40-летнего возраста, проживает в стране не менее десяти лет и владеет государственным языком³⁴. Требование о проживании идет вразрез с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами, а также надлежащей практикой³⁵. Процедура и критерии установления уровня владения языком не регулируются, и кандидаты заявляют о своем владении государственным языком только в документах, подаваемых при выдвижении кандидатуры.

Требования о проживании и владении языком в случае кандидатов в президенты следует пересмотреть в соответствии с международными стандартами и надлежащей практикой.

Кандидаты в президенты могут выдвигаться политическими партиями и избирательными блоками или баллотироваться на независимой основе. В соответствии с требованиями законодательства, в период с 1 сентября по 1 октября зарегистрированные инициативные группы потенциальных кандидатов должны были собрать минимум 15 000 и максимум 25 000 подписей избирателей в их поддержку, при этом минимум 600 подписей должно было быть собрано по крайней мере в 18 из 35 административных районов. Вопреки предыдущим рекомендациям БДИПЧ и надлежащей международной практике избиратели могли оставить подпись в

³³ МОНВ БДИПЧ непосредственно наблюдала такие ситуации или была проинформирована о них в районах Дрокия, Хынчешть и Страшень.

³⁴ Кодексом о выборах устанавливаются дополнительные ограничения, запрещающие выдвижение кандидатур действующих военнослужащих, лиц, приговоренных к лишению свободы или имеющих непогашенную судимость за умышленные преступления, а также лиц, лишенных права занимать ответственные должности по решению суда.

³⁵ Пункт 7.5 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) гласит, что государства-участники «уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации». См. также пункт 15 [Замечания общего порядка № 25 Комитета ООН по правам человека](#): «В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение в отношении права быть избранным, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью, происхождением или принадлежностью к политической организации». См. также пункт I.1.1.1c [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#).

поддержку только одного кандидата³⁶. Ввиду ограничительных условий, связанных с пандемией COVID-19, требуемый минимум подписей от каждого района и запрет на подписи избирателей в пользу более чем одного кандидата могли создать необоснованный барьер для кандидатов.

Можно рассмотреть внесение поправок в законодательство, позволяющих избирателям ставить подпись в поддержку более чем одного кандидата.

В соответствии с предыдущими рекомендациями БДИПЧ процедуры сбора и проверки подписей были дополнительно уточнены за последние годы³⁷. Во время проверки данные избирателей, поставивших подписи в поддержку, изучались в соотношении с регистром избирателей, и указывались потенциальные нарушения для проведения дальнейших проверок. Согласно данным ЦИК, после подтверждения записей с незначительными ошибками в подписных листах всех инициативных групп по-прежнему содержались различные нарушения, в том числе учетные записи умерших избирателей, неправильные номера документов, удостоверяющих личность, дублирующие записи, подписи тех, кто поставил подписи за других кандидатов³⁸.

Положительным было то, что ЦИК информировала инициативные группы о своих предварительных результатах проверки и предоставила им возможность проверить и обсудить на заседаниях рабочей группы ЦИК записи, признанные недействительными. Однако некоторые собеседники МОНВ БДИПЧ заявляли о якобы непоследовательном применении правил проверки подписей и обеспечении прозрачности этого процесса. Процедуры проверки кандидатами результатов проверки не предусмотрены законодательством и не регулируются ЦИК. В Положении ЦИК о проверке подписей не указывается, какие типы выявленных ошибок могут быть приняты рабочей группой и как приглашенные кандидаты могут устранить выявленные недостатки. ЦИК разрешила исправлять ошибки в других документах о выдвижении кандидатов, но в то же время не разрешила делать это в подписных листах, даже когда регистрация кандидатов была еще открыта.

Чтобы обеспечить последовательность, прозрачность и правовую определенность регистрации кандидата, все процедуры проверки подписей следует надлежащим образом регламентировать.

ЦИК получила и рассмотрела документы о выдвижении кандидатов в установленные законом сроки. В инклюзивном процессе было зарегистрировано восемь кандидатов из девяти выдвинутых кандидатур. Женщины по-прежнему недостаточно представлены в политике, на этих выборах было всего две женщины-кандидата. Семь кандидатов были выдвинуты политическими партиями и блоками: Дорин Киртоакэ (избирательный блок UNIREA), Тудор Делиу (Либерально-демократическая партия), Виолета Иванов (партия «Шор»), Андрей Нэстасе (Платформа DA), Майя Санду (PAS), Октавиан Цику (Партия национального единства) и Ренато

³⁶ Пунктом 96 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии 2010 года](#) рекомендуется «предоставлять возможность поддерживать регистрацию более одной политической партии, не следует законодательно ограничивать граждан возможностью поставить свою подпись в поддержку только одной партии. Таким ограничением слишком легко воспользоваться с целью злоупотребления, и это может привести к дисквалификации партий, честно убежденных, что они добросовестно выполнили все требования в части достаточного числа подписей».

³⁷ Положение ЦИК о сборе и проверке подписей было принято в 2018 году и изменено в 2019 году. В августе 2020 года были внесены поправки в Положение ЦИК о регистрации кандидатов на должность президента 2016 года.

³⁸ Согласно данным некоторых собеседников МОНВ БДИПЧ, значительное число спорных учетных записей вызывало вопросы относительно того, использовали ли некоторые инициативные группы старые данные предыдущих избирательных периодов.

Усатый (Наша партия). Действующий президент Игорь Додон баллотировался как независимый кандидат. Одна выдвинутая кандидатура была отклонена в связи с несоблюдением требования об обязательном числе подписей в поддержку³⁹.

Можно рассмотреть дальнейшее продвижение механизмов и позитивных мер, нацеленных на расширение участия женщин в качестве кандидатов, в частности, женщин из общин, образуемых меньшинствами, и недостаточно представленных групп.

VIII. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Кандидаты могут начать агитацию после своей регистрации, но не ранее, чем за 30 дней до дня выборов. Два кандидата представили документы ближе к крайнему сроку регистрации и могли начать свою кампанию только через три дня после других шести кандидатов. Канун и день выборов являются днями тишины, но в законе не указано четко начало кампании в случае второго тура, таким образом, предыдущая рекомендация БДИПЧ остается невыполненной. Это привело к различному пониманию правил заинтересованными сторонами в ущерб правовой определенности⁴⁰.

Законодательством, как правило, обеспечены равные возможности для конкурентов во время кампании. Высокопоставленные должностные лица, зарегистрированные в качестве кандидатов, обязаны приостановить свою официальную деятельность⁴¹. Участие государственных должностных лиц в кампании регулируется, но правовые положения выполнялись непоследовательно⁴². Перед вторым туром оппоненты г-на Додона озвучили обвинения в оказании давления со стороны предвыборного штаба г-на Додона на государственных должностных лиц и избирателей, при этом МОНВ БДИПЧ получила несколько заслуживающих доверия сообщений об этом⁴³. Использование кандидатами государственных активов и имущества в кампании запрещено, но прочие аспекты предотвращения злоупотребления административным ресурсом не прописаны⁴⁴.

³⁹ После процесса проверки ЦИК установила, что инициативная группа в поддержку г-на Канду набрала необходимое число подписей только в 12 административных районах. Его апелляции в суды были безуспешными, и его последующее обращение в ЦИК с просьбой о пересмотре ее решения также было отклонено.

⁴⁰ Кандидаты возобновили агитацию незамедлительно после дня выборов, но их избирательные средства были заморожены до объявления ЦИК результатов первого тура, вещательные компании ожидали этого объявления ЦИК, прежде чем транслировать агитационную рекламу.

⁴¹ Процедуры приостановки выполнения функций президента и депутата законодательством не предусмотрены. Г-н Додон объявил, что уходит в неоплачиваемый отпуск в течение периода предвыборной кампании, депутат г-жа Иванов не сообщила о принятии каких-либо мер по приостановке своей служебной деятельности.

⁴² Некоторые собеседники МОНВ БДИПЧ утверждали, что должностные лица должны быть в отпуске, если они поддерживают того или иного кандидата, но большинство объясняли, что они могут осуществлять агитацию в выходные или после работы. Местные и государственные должностные лица приняли участие в половине из 67 агитационных мероприятий, на которых МОНВ БДИПЧ проводила наблюдение перед первым туром.

⁴³ В одном из сел Гагаузии, по имеющимся данным, определили избирателей, не голосовавших в первом туре, и оказывали на них давление с целью добиться, чтобы они голосовали за г-на Додона. МОНВ БДИПЧ сообщили, что аналогичная тенденция в отношении работников государственного сектора имела место в Единцах. Девятого ноября в заявлении ПСРМ утверждалось, что г-на Додона поддержали примерно 400 мэров и 20 региональных советов.

⁴⁴ См. [Совместные руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии по предотвращению неправомерного использования административных ресурсов во время избирательных процессов и реагированию на них](#), пункты А.1.3–1.4, А 4.1–4.2 и В.3.2–3.3.

Положения о предотвращении злоупотребления административным ресурсом, в частности, об обеспечении нейтралитета государственной службы, участии должностных лиц в кампаниях и защите сотрудников государственного сектора от любого ненадлежащего влияния, следует четко предусмотреть в законе и обеспечить их надлежащей правовой санкцией.

Свобода собраний соблюдалась в кампании, и все кандидаты проводили встречи с избирателями, даже несмотря на то, что ограничениями, введенными вследствие пандемии COVID-19, число участников общественных мероприятий как внутри помещений, так и вне помещений ограничивалось 50 лицами. Большинство кандидатов также проводило агитацию посредством поквартирного обхода, листовок, плакатов, средств массовой информации, а также активно используя социальные сети⁴⁵. Возможности для агитации кандидатов были поставлены под сомнение циркуляром ЦИК, который ограничил возможность партий вносить финансовый вклад в кампанию своих кандидатов⁴⁶. Хотя национальным законодательством запрещено участие религиозных организаций в кампании, видные представители православной церкви были замечены активно участвующими в нескольких митингах в поддержку г-на Додона⁴⁷.

Кампания носила конкурентный характер, ее послы были сосредоточены в основном на экономическом спаде, пандемии COVID-19, эмиграции, коррупции и геополитической ориентации⁴⁸. Обвинения в иностранном влиянии занимали видное место в кампании, иногда затмевая программные идеи⁴⁹. Роль диаспоры привлекла больше внимания во втором туре, особенно после ссылки г-на Додона на существование «параллельного электората» за границей⁵⁰. Видное место также стали занимать политические перестановки и позиционирование в отношении потенциальных досрочных парламентских выборов, отчасти потому что г-н Усатый, занявший третье место в первом туре, поддержал немедленный роспуск парламента.

Несколько кандидатов и других участников избирательного процесса неоднократно выражали обеспокоенность относительно перевозки избирателей и подкупа избирателей, особенно нацеленных на избирателей из Приднестровья. Подкуп избирателей запрещен и преследуется по закону. Двадцатого октября ЦИК приняла решение, фактически приравнивающее организованную перевозку избирателей к подкупу избирателей, и запретило перевозку людей в

⁴⁵ Г-н Нэстасе, г-жа Санду и г-н Усатый активно использовали рекламу в Фейсбуке.

⁴⁶ Четыре кандидата сообщили МОНВ БДИПЧ, что толкование закона ЦИК привело к резкому сокращению их средств на кампанию. Некоторые кандидаты опирались на другое толкование Кодекса о выборах и использовали для своей кампании партийные средства. В кампании г-на Додона принимали активное участие структуры и сотрудники ПСРМ. (См. раздел «Финансирование кампании»).

⁴⁷ Наблюдалось МОНВ БДИПЧ в Вулканештах и Чишмикиой (Гагаузия).

⁴⁸ В случае Октавиана Цику и Дорина Киртоакэ одним из центральных посылов кампании было объединение с Румынией. Важное значение хороших отношений как с Россией, так и с ЕС подчеркивалось большинством кандидатов, но г-жа Санду, г-н Нэстасе и г-н Делиу воспринимались как сторонники более тесных связей с ЕС, а г-н Додон и г-жа Виолета Иванов ассоциировались с более тесными связями с Россией.

⁴⁹ Г-на Додона 22 октября поддержал Владимир Путин. Г-жу Санду, соответственно, 31 августа и 12 октября поддержал Дональд Туск и немецкая партия ХДС.

⁵⁰ Второго ноября г-н Додон прокомментировал успех г-жи Санду у избирателей за рубежом и заявил, что видение и политические предпочтения диаспоры «расходятся» с видением и политическими предпочтениями избирателей в Молдове. Его оппоненты утверждали, что эти высказывания оскорбляют диаспору. Г-н Додон дал примирительные разъяснения и, в частности, призвал избирателей в России поддержать его, в том числе намекнув, что те, кто проголосует за него, получат приоритет при легализации их статуса незаконных мигрантов российскими властями.

день выборов в транспортных средствах вместимостью более восьми мест⁵¹. Это специальное решение было с удовлетворением отмечено многими заинтересованными сторонами и не оспаривалось в суде⁵². В дни выборов обвинения в организованной перевозке избирателей привели к блокированию дорог и возникновению напряженности, которая препятствовала свободе передвижения избирателей и их доступу к избирательным участкам.

Закон следует пересмотреть, чтобы решить проблему организованной перевозки избирателей, связанной с подкупом избирателей, при надлежащей защите свободы передвижения.

Свобода выражения мнения в целом соблюдалась в обоих турах. Дискурс кампании стал заметно более негативным и вызывающим разногласия во втором туре в условиях, когда кандидаты критиковали предыдущие результаты на государственной службе и личный авторитет друг друга. Нагнетающие панику сообщения, в основном нацеленные против г-жи Санду, распространялись в печатных агитационных материалах, а также тиражировались в средствах массовой информации и на платформах социальных сетей⁵³. Отдельные кандидаты подписали Кодекс поведения ЦИК, поощряющий добросовестную агитационную практику⁵⁴. Имело место риторика нетерпимости в отношении сексуальных меньшинств⁵⁵.

Властям следует ввести действенный механизм отслеживания подстрекательств к ненависти и дискриминации во время кампании и реагирования на эти подстрекательства.

Гендерные стереотипы часто использовались в предвыборной кампании действующего президента, поскольку он делал упор на традиционные семейные ценности⁵⁶. На предвыборных мероприятиях, наблюдение на которых осуществляла МОНВ БДИПЧ, женщины-выступающие часто фигурировали с женщинами-кандидатами, а у кандидатов-мужчин было мало женщин-выступающих или таковые отсутствовали.

⁵¹ В 2016 году Конституционный суд указал, что «организованная перевозка [избирателей] сама по себе не является нарушением выборов, за исключением случаев, когда может быть доказано, что имело место давление с целью повлиять на выбор избирателей».

⁵² Кодекс о выборах наделяет ЦИК правом издавать решения об организации и проведении выборов, но введение правил и ограничений, не предусмотренных законом, выходит за рамки ее компетенции.

⁵³ Среди прочих утверждений, в этих сообщениях говорилось о том, что избрание г-жи Санду якобы приведет к закрытию школ и больниц, продаже сельскохозяйственных земель иностранцам, банкротству молдавских производителей, нападкам на православную церковь, продвижению идеологии ЛГБТК и войне в Приднестровье. Со слов команды г-жи Санду, эти сообщения содержали клеветнический контент и искажали ее позицию.

⁵⁴ В числе прочих вопросов, этот Кодекс обязывал кандидатов воздерживаться от публикации ложных и порочащих материалов о других конкурентах, подкупа избирателей, бездоказательных утверждений о якобы фальсификации выборов, вовлечения в кампанию религиозных организаций, злоупотребления административным ресурсом и организации доставки избирателей. Только г-н Киртоакэ, г-н Додон, г-жа Иванов и г-н Цику подписали Кодекс.

⁵⁵ Г-н Додон и публичные деятели, связанные с его кампанией, неоднократно высказывали пренебрежительные комментарии и выражали нетерпимость в отношении сексуальных меньшинств. В пункте 2 [Рекомендации СМ/Рес \(2010\) 5 Комитета министров Совета Европы о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности](#) содержится призыв к «принятию и эффективному осуществлению законодательных и других мер по борьбе с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности для обеспечения уважения прав человека лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров и поощрения терпимости по отношению к ним».

⁵⁶ Г-н Додон неоднократно заявлял о том, что г-жа Санду не подходит для поста президента, поскольку она не замужем и не имеет детей. Г-жа Санду не делала акцента на вопросах гендерного равенства в своей кампании.

Примерно четверть населения идентифицирует себя как представители того или иного национального меньшинства, наиболее многочисленными из которых являются румыны, украинцы, гагаузы, русские и болгары⁵⁷. Большинство кандидатов обращались к избирателям и предоставляли агитационные материалы на государственном и русском языках. Г-н Додон подчеркивал важность русского языка как языка межэтнического общения и обвинил г-жу Санду в пренебрежении к русскоговорящим. Во время кампании ни один из кандидатов не выступал за конкретные права или потребности национальных меньшинств.

IX. ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИИ

Положения о финансировании избирательной кампании применяются к инициативным группам и конкурентам на выборах. Кампании финансируются из частных и государственных источников. Государственная поддержка осуществляется посредством предоставления бесплатного эфирного времени в вещательных средствах массовой информации, мест для собраний и возможности брать беспроцентные ссуды из государственного бюджета⁵⁸. Могут поступать частные пожертвования от физических и юридических лиц⁵⁹. Анонимные пожертвования и пожертвования от иностранных, общественных, некоммерческих, профсоюзных, благотворительных и религиозных организаций запрещены. По закону пожертвования разрешены только из финансовых ресурсов, полученных в результате трудовой, предпринимательской, научной или творческой деятельности. На практике выполнение этих требований ведет к невозможности принимать пожертвования от лиц, неизвестных кандидатам и их партиям⁶⁰. Пожертвования на большинство кампаний вносились сторонниками партии наличными средствами⁶¹. Финансирование кампаний третьими лицами не регулируется, что идет вразрез с надлежащей международной практикой⁶².

Лимит расходов на избирательную кампанию кандидата составляет 0,05 процента государственного бюджета в год выборов (в случае этих выборов — 18,92 млн леев), некоторые

⁵⁷ Согласно данным переписи населения 2014 года, 7,0 процента идентифицировали себя как румыны, 6,6 процента — как украинцы, 4,6 процента — как гагаузы, 4,1 процента — как русские и 1,9 — как болгары.

⁵⁸ Ссуда может составлять до 50 000 леев (1 евро равен примерно 21,1 лея) и должна быть погашена конкурентом пропорционально числу полученных голосов. Ни один из кандидатов не брал таких ссуд для этих выборов.

⁵⁹ Ежегодно физические лица могут пожертвовать до 6 средних месячных заработных плат (всего 47 718 леев); физические лица с доходами из-за границы — до 3 средних заработных плат (23 859 леев); юридические лица могут пожертвовать до 12 средних заработных плат (95 436 леев).

⁶⁰ Для обеспечения соблюдения этих требований ЦИК требовала от кандидатов представления не только данных удостоверения личности, но и данных по роду занятий и источнику доходов отдельных доноров. Отсутствие декларируемых доходов исключает из числа лиц, которые могут направлять пожертвования, пенсионеров.

⁶¹ Большинство кандидатов отмечали, что они не стремились привлечь новых доноров. Г-жа Санду использовала для сбора средств электронную финансовую систему *Paynet*. ЦИК сообщила другому кандидату, что использование этой системы не предусмотрено законодательством для сбора пожертвований на избирательную кампанию.

⁶² Европейский суд по правам человека постановил, что такие расходы не могут быть запрещены, но на них может распространяться действие обоснованных ограничений (см. [Bowman v. The United Kingdom \(дело «Боуман против Соединенного Королевства»\)](#), application No. 24839/94). См. также пункт 256 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии 2020 года](#), который гласит: «Важно, чтобы некоторые формы регулирования со сравнимыми обязательствами и ограничениями, применяемыми к партиям и кандидатам от партий, были распространены на третьи стороны, участвующие в кампании, для обеспечения прозрачности и подотчетности. Третьи стороны должны подчиняться тем же правилам о пожертвованиях и расходах, что и политические партии, чтобы избежать ситуаций, когда третьи стороны могут использоваться для обхода правил финансирования избирательных кампаний».

собеседники МОНВ БДИПЧ считали его слишком высоким⁶³. Закон устанавливает этот лимит только в отношении финансовых пожертвований; однако ЦИК применяла его с учетом взносов в натуральной форме⁶⁴. Отсутствие регулирования в отношении стоимостной оценки взносов в натуральной форме является одним из недостатков, с помощью которого можно обойти существующие лимиты пожертвований⁶⁵.

Закон не устанавливает лимитов собственных взносов кандидатов и взносов выдвигающих их политических партий⁶⁶. ЦИК приняла «циркуляр», разъясняющий, что политические партии подчиняются тем же лимитам пожертвований, что и другие юридические лица, но подверглась критике со стороны нескольких заинтересованных сторон⁶⁷. Некоторые конкуренты следовали этому толкованию, а другие нет, что создало юридическую неопределенность и потенциально повлияло на ситуацию в части равных условий⁶⁸. ЦИК заявила, что ее циркуляр не является юридически обязательным, что помешало судебному пересмотру этого акта⁶⁹. Правовая база для финансирования избирательных кампаний является в целом недостаточной, и ее толкования вели к ее непоследовательному применению.

Следует далее укрепить правовую базу для финансирования избирательных кампаний, а также регулировать собственные взносы кандидатов и лимиты пожертвований от политических партий, стоимостную оценку взносов в натуральной форме и участие третьих сторон в избирательных кампаниях. Для защиты политического плюрализма можно также рассмотреть упрощение регулирования приемлемости пожертвований от физических лиц.

⁶³ В случае кандидатов, прошедших во второй тур, ЦИК применяла этот лимит к обоим турам на совокупной основе.

⁶⁴ См. пункт 248 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии 2020 года](#), который гласит, что «законодательство о проверке расходов также должно быть точным, ясным и предсказуемым; политическим партиям необходимо предоставить «разумное указание на то, как эти положения будут интерпретироваться и применяться».

⁶⁵ Кандидаты не представляли данных по волонтерам кампании и использованию партийных офисов по всей стране. В [Оценочном отчете Группы государств по борьбе с коррупцией \(ГРЕКО\) Совета Европы о прозрачности финансирования политических партий в Молдове 2011 года](#), рекомендовано «обеспечить, чтобы все пожертвования и услуги, предоставленные партиям или кандидатам в натуральной форме или на выгодных условиях, были должным образом идентифицированы и зарегистрированы в полном объеме в соответствии с их рыночной стоимостью».

⁶⁶ См. пункт 224 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии 2020 года](#), который гласит, что: «законодательство должно гарантировать, что общие расходы на избирательную борьбу, включая средства, выделяемые различными отделениями партии, соответствуют соответствующим лимитам расходов».

⁶⁷ Согласно толкованию ЦИК, поскольку политические партии не имеют статуса конкурента на президентских выборах, Кодекс о выборах ограничивает их финансовую поддержку суммой, применимой к юридическим лицам.

⁶⁸ В период кампании г-жа Санду получила более 1,5 млн леев от PAS. Г-н Нэстасе получил примерно 560 000 леев от своей политической партии *Платформа DA*. Пункт 7.6 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывает государства-члены «уважать право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставлять таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти».

⁶⁹ Либеральная партия и Либерально-демократическая партия обжаловали этот циркуляр в Апелляционном суде Кишинева (АСК), который признал жалобу неприемлемой, поскольку она не затрагивала субъективных интересов этих партий. После того, как Верховный суд вернул дело в АСК, суд снова признал жалобу неприемлемой, поскольку «циркуляр» не является обязательным документом. Это решение было снова обжаловано в Верховном суде, который согласился с АСК и отклонил дело как неприемлемое.

Все расходы, связанные с кампанией, должны производиться через специальные счета средств кампании⁷⁰. Закон требует, чтобы конкуренты представляли в ЦИК финансовые отчеты по всем операциям в течение трех дней с момента открытия счета, а затем каждую неделю. Кандидаты, которые не открывают счета, не обязаны представлять отчеты, за исключением случаев, когда у них есть пожертвования в натуральной форме, что может поставить под угрозу прозрачность и подотчетность финансирования кампании. Заключительные отчеты должны быть представлены за 48 часов до дня выборов, что вызывает вопросы относительно полноты этих отчетов⁷¹. За отдельными исключениями, отчеты были представлены кандидатами своевременно и были опубликованы на веб-сайте ЦИК в течение 48 часов, как это предусмотрено законом. Форма отчетности позволяет представлять подробные сведения о расходах, связанных с кампанией, но кандидаты предоставляли подробные сведения различных степеней детализации⁷². Отчеты не сопровождаются подтверждающими финансовыми документами, такими как контракты и квитанции.

Для повышения прозрачности и действенности раскрытия информации заключительные отчеты должны быть подробными и должны сопровождаться подтверждающими финансовыми документами. Можно рассмотреть предоставление более длительного периода времени для представления полного заключительного отчета.

ЦИК отвечает за надзор за финансированием избирательной кампании, но у нее нет требуемых ресурсов и возможностей, а также отсутствуют процедуры аудита, что оставляет возможности для принятия непоследовательных и основанных на предубеждении решений. Проверка ЦИК ограничивалась перепроверкой данных отчетов на основе информации из банков и запросом в налоговых органах деклараций о доходах доноров. Такой охват проверки не обеспечивает эффективного надзора и не позволяет проверить полноту и точность финансовых отчетов.

ЦИК рассмотрела отчеты о финансировании избирательной кампании и приняла пять решений, в том числе одно — по инициативным группам. Нарушений выявлено не было, и ЦИК заявила, что у нее отсутствуют инструменты для эффективного изучения источников пожертвований, в том числе в натуральной форме, и воздержалась от оценки законности поддержки, поступавшей от политических партий. Несколько поданных в ЦИК жалоб на незадекларированные расходы были отклонены как неприемлемые по формальным основаниям, и ЦИК не расследовала по собственной инициативе якобы имевшие место нарушения. Неэффективность надзора со стороны ЦИК указала на невыполнение предыдущих рекомендаций БДИПЧ в этой области⁷³.

Основу надзора за финансированием избирательных кампаний следует пересмотреть, чтобы обеспечить действенный механизм мониторинга доходов и расходов, а также проверки

⁷⁰ В связи с ведением уголовного производства против лидера партии «Шор» кандидату Виолете Иванов было отказано банками, и она не могла открыть счет в течение первых трех недель кампании.

⁷¹ Пунктом 259 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии 2020 года](#) рекомендуется «представлять отчеты о финансировании кампании в надлежащие официальные органы после выборов на своевременной основе, но в целесообразные сроки, которые позволяют партиям составить данные, счета-фактуры, информацию о погашении кредитов и т.д».

⁷² Например, в отчетах г-на Додона содержалась общая строка «оплата интернет-рекламы», а в отчетах г-жи Санду были указаны конкретные суммы на рекламу на различных платформах социальных сетей.

⁷³ См. пункт 268 [Руководящих принципов правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии 2020 года](#), который гласит, что «законодательство должно предоставлять надзорным ведомствам возможность расследовать и преследовать возможные нарушения. Без таких следственных полномочий ведомства вряд ли будут в состоянии эффективно выполнять свой мандат. Также необходимо наличие достаточного финансирования и ресурсов для обеспечения надлежащего функционирования и работы надзорного органа».

полноты и точности отчетности. ЦИК должна быть оснащена достаточными ресурсами и возможностями, в частности, обеспечена правилами и процедурами содержательного надзора.

X. СМИ

A. СРЕДА

Медиа-ландшафт является в общем разнообразным, включает по крайней мере 62 телеканала, 55 радиостанций, 90 газет, 77 журналов и 180 новостных онлайн-порталов. Большинство средств массовой информации прямо или косвенно спонсируются, зависят от различных политических сил и согласовывают редакционную политику с определенной политической повесткой дня. Ограниченный рекламный рынок далее подрывает независимость и беспристрастность средств массовой информации⁷⁴. Притом что законодательством предусмотрена прозрачность собственности вещательных компаний, несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, таких требований в отношении онлайн-СМИ нет.

Телевидение остается основным источником политической информации. Средства массовой информации используют в основном либо государственный, либо русский язык, или оба эти языка⁷⁵. Новостные программы часто сопровождаются субтитрами и сурдопереводом. Печатные средства массовой информации теряют популярность и также находятся в невыгодном положении из-за ограниченных тиражных возможностей из-за высокой стоимости распространения⁷⁶. Роль онлайн-СМИ и социальных сетей как платформ для политического дискурса растет⁷⁷.

B. ПРАВОВАЯ БАЗА И КАМПАНИЯ

Положения, необходимые для свободы средств массовой информации и выражения мнений, а также требования к точному, беспристрастному и сбалансированному освещению закреплены в Конституции 1994 года, Кодексе об аудиовизуальных медиауслугах 2018 года и законе «О печати» 1994 года. Вместе с тем некоторые правовые положения, касающиеся средств массовой информации, включая определения политической рекламы и общественных интересов, а также крайние сроки запросов средств массовой информации о предоставлении информации требуют большей ясности, и ряд соответствующих законопроектов находится на рассмотрении⁷⁸. Некоторые собеседники МОНВ БДИПЧ отмечали отсутствие, в целом, политической воли к совершенствованию законодательства о средствах массовой информации.

⁷⁴ Большая часть рекламного рынка поделена между агентствами, аффилированными с бывшим лидером ПДМ с Владимиром Плахотнюком и ПСРМ.

⁷⁵ Национальная общественная телекомпания выпускает программы на болгарском, цыганском и украинском языках. По закону средства массовой информации в регионах, где этническое меньшинство составляет большинство, должны транслировать по крайней мере 25 процентов местных программ на государственном языке, а также программы, выпускаемые вещательными компаниями на языке этого меньшинства.

⁷⁶ Существует два распространителя печатной продукции: государственная компания *Posta Moldovei* и частная компания *Moldpressa*.

⁷⁷ См. стр. 177 [2019 IREX Media Sustainability Index](#).

⁷⁸ На основании решения Конституционного суда в пользу некоммерческих организаций, вынесенного 9 октября, основанному НПО каналу TV8 было разрешено предоставлять кандидатам платные места, что было запрещено законом «О некоммерческих организациях» 2020 года. В 2018 году проект закона «О рекламе», в котором также содержится определение политической рекламы, был принят в первом чтении в парламенте, но он находится на дальнейшем рассмотрении. Находящимся на рассмотрении проектом закона «О доступе к информации» предусматриваются, среди прочего, сроки ответа на запросы журналистов и дается определение информации, представляющей общественный интерес.

Кодекс о выборах и регламенты ЦИК предусматривают обеспечение равных условий конкурентам в средствах массовой информации и сбалансированное освещение избирательной кампании. Каждому кандидату в каждом туре было выделено бесплатное эфирное время (пять минут на телевидении и десять минут на радио) на всех телеканалах с национальным покрытием. Кроме того, каждый кандидат имел право на одну минуту в день бесплатной рекламы на государственных вещательных компаниях и до двух минут платной рекламы в вещательных компаниях, освещавших кампанию⁷⁹. Вразрез с предыдущей рекомендацией БДИПЧ закон по-прежнему требует, чтобы все вещательные компании с национальным покрытием (13 телеканалов и одно радио) организовывали дебаты между кандидатами или их представителями в прайм-тайм⁸⁰. Г-н Додон не участвовал в дебатах в первом туре, а его оппонент Майя Санду отклонила предложение участвовать в дебатах с ним во втором туре, что уменьшило объем доступной избирателям информации⁸¹.

Для соблюдения редакционной свободы средств массовой информации можно пересмотреть обязанность частных вещателей с национальным покрытием организовывать дебаты.

Совет по телевидению и радио (СТР) является регулятором вещательных средств массовой информации и осуществляет надзор за соблюдением законодательства. Притом что Кодексом об аудиовизуальных медиауслугах введены требования о профессионализации СТР, несколько членов СТР номинированы партиями и не имеют достаточного профессионального опыта в области средств массовой информации⁸².

СТР уполномочен налагать санкции на основании своего мониторинга и жалоб. Из 80 телеканалов, зарегистрированных для освещения избирательной кампании, СТР осуществлял мониторинг средств массовой информации во время выпусков новостей в прайм-тайм 14 телеканалов и одной радиостанции вследствие ограниченности ресурсов. СТР обязан представлять отчеты в ЦИК раз в две недели и представить заключительный отчет за два дня до дня выборов, но отчеты утверждались на открытых заседаниях в течение одной недели после каждого периода мониторинга, что не обеспечивало своевременного надзора за освещением кампании⁸³. Ввиду короткой продолжительности кампании двухнедельная периодичность отчетности представлялась недостаточной.

Чтобы обеспечить полный надзор и предотвратить несоблюдение требований, СТР может рассмотреть расширение своих возможностей мониторинга помимо официальной кампании и своевременную публикацию отчетов о мониторинге.

⁷⁹ Совет по телевидению и радио (СТР) высказал публичное мнение о том, что вещательная компания не должна была иметь платного времени во время кампании. Вместе с тем, цену в размере 900 евро за минуту на *Moldova 1* некоторые собеседники МОНВ БДИПЧ считали слишком высокой.

⁸⁰ Кандидаты могли быть представлены в дебатах своими доверенными лицами. Из-за пандемии COVID-19 вещательным компаниям также было разрешено ретранслировать дебаты, проходившие в прямом эфире государственной вещательной компании, вместо того, чтобы организовывать собственные дебаты.

⁸¹ В некоторых дебатах был только один участник. Представители гражданского общества призывали кандидатов участвовать в дебатах, чтобы предоставить избирателям больше информации.

⁸² Согласно Кодексу, девять членов Совета предлагаются парламентом, президентом, правительством и гражданским обществом, парламент утверждает его состав. Нынешний состав СТР был назначен до принятия Кодекса.

⁸³ Отчет от 2-15 октября был утвержден 22 октября, отчет от 16 октября–1 ноября — 13 ноября, отчет от 4–13 ноября — 23 ноября.

Кодексом об аудиовизуальных медиауслугах предусматривается механизм градации санкций от официального предупреждения до приостановки трансляций и отзыва лицензии⁸⁴. СТР наложил штрафы на 13 телеканалов после первого тура и 7 телеканалов после второго тура за «несоблюдение принципов справедливости, подотчетности, сбалансированности и беспристрастности при освещении выборов»⁸⁵.

Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах следует пересмотреть, чтобы предусмотреть постепенные и соразмерные санкции в случае конкретных правонарушений, подлежащие обжалованию в судебном порядке.

На открытых заседаниях СТР рассмотрел 37 уведомлений об освещении кампании, 22 из которых были отклонены по формальным основаниям, а остальные приняты с наложением санкций или частично приняты для дальнейшего рассмотрения⁸⁶. Реакция СТР на нарушения была непоследовательной, в результате чего некоторые нарушения не были устранены, а в отношении других нарушений были применены строгие санкции, либо налагались аналогичные санкции за нарушения разной степени тяжести⁸⁷. Печатные и онлайн-СМИ саморегулируются посредством Совета прессы.

С. МЕДИА-МОНИТОРИНГ БДИПЧ

Результаты мониторинга средств массовой информации МОНВ БДИПЧ показали, что в течение месяца, предшествовавшего первому туру в целом большинство новостных программ вещательных кампаний, мониторинг которых проводился, освещали кампанию сбалансированно и беспристрастно⁸⁸. Многочисленные политические программы и интервью способствовали информированию избирателей. Однако некоторые программы не обеспечивали

⁸⁴ Решения вступают в силу с даты их опубликования. Средства массовой информации, в отношении которых наложены санкции, могут обжаловать решения в суде. При несоблюдении других нарушений в течение 12 месяцев санкция аннулируется.

⁸⁵ Санкции наложены за нарушение общего положения статьи 69 Кодекса о выборах, которая не влечет за собой конкретных санкций. В первый период мониторинга аналогичные данные мониторинга расценивались СТР как соответствующие требованиям законодательства, и официальных предупреждений не следовало. Согласно данным мониторинга СТР, в случае различных каналов имели место в различной степени несбалансированная тональность и распределение времени, но на все каналы, кроме одного, был наложен одинаковый штраф в размере 5 000 леев после первого тура и на 7 каналов — штраф в размере 10 000 леев после второго тура. Этот штраф может быть существенным для небольших средств массовой информации, но не является сдерживающим в случае более крупных каналов даже по сравнению с их доходами от платной предвыборной рекламы.

⁸⁶ Трем каналам были вынесены устные предупреждения за нарушение правил публикации опросов, четыре канала получили устное предупреждение за дискриминационную риторику в отношении лиц ЛГБТК. *TV8* и *NTV Moldova* были оштрафованы на 7 000 леев за необеспечение плюрализма мнений в своих политических программах (*TV8* оспорил это решение в суде, и штраф был аннулирован). Большинство отклоненных жалоб было подано организациями гражданского общества в отношении *Accent TV*, *NTV Moldova* и *Primul в Молдове*. Одна жалоба, связанная с кампанией, была подана гражданином через онлайн-платформу, созданную НПО по мониторингу СМИ, и была отклонена.

⁸⁷ Двадцать шестого октября СТР вынес публичные предупреждения четырем телеканалам за нарушение требования «избегать любой формы дискриминации» в связи с дискриминационной риторикой в отношении ЛГБТКИ; в одном случае это было интервью в прямом эфире, в других — репортажи. На основании поданной жалобы СТР также оштрафовал *TV8* на 7 000 леев за первое нарушение, но 13 ноября отклонил одно из двух уведомлений об аналогичном нарушении со стороны *NTV Moldova*.

⁸⁸ Первого октября МОНВ БДИПЧ начала проводить мониторинг освещения в прайм-тайм на каналах *Moldova 1* (национальное общественное телевидение), *Jurnal TV*, *HTB*, *Prime TV*, *Pro TV* и *TV8*; в газетах «Аргументы и факты», «Газета де Кишинэу», «Комсомольская правда», «Молдова суверана» и «Зиарул де Гарда»; и связанные с политикой публикации онлайн-изданий: esp.md, newsmaker.md, nokta.md и unimedia.info.

требуемых законом беспристрастности и сбалансированности. В освещении новостей и текущих вопросов всех, кроме двух каналов, мониторинг которых проводился, в наибольшей степени освещался г-н Додон, за которым следовала г-жа Санду⁸⁹. В своем освещении новостей государственный канал *Moldova 1* обеспечил всех кандидатов относительно равным освещением, преимущественно в нейтральном тоне.

Во втором туре выборов большинство средств массовой информации, мониторинг которых проводился, в большей степени освещали г-на Додона, в том числе на государственном канале *Moldova 1*⁹⁰. Значительные различия в тональности освещения отражали сохраняющуюся поляризацию средств массовой информации и демонстрировали политические предпочтения каналов. *Moldova 1* освещал г-на Додона более благосклонно, чем г-жу Санду (25 процентов освещения было посвящено г-ну Додону в позитивном ключе, по сравнению с 10 процентами в случае г-жи Санду). *НТВ Молдова* освещал г-жу Санду почти исключительно в негативном тоне (81 процент освещения), включая утверждения о ее деятельности на прошлых государственных должностях, при этом освещение г-на Додона было нейтральным или позитивным (55 и 44 процента). Тональность освещения г-на Додона была преимущественно негативной на *Pro TV* (70 процентов) и негативной или нейтральной на *Jurnal TV* (53 и 46 процентов). Из всех телеканалов, мониторинг которых проводился, *Moldova 1*, *Prime TV* и *TV8* обеспечили наиболее нейтральный тон освещения обоих кандидатов (соответственно, 73, 81 и 81 процент освещения г-на Додона и 78, 89 и 81 процент освещения г-жи Санду). Г-жа Санду получила больше положительного освещения на телеканале *TV8* (19 процентов по сравнению с 4 процентами в случае г-на Додона).

В ходе мониторинга была выявлена крайняя предвзятость большинства газет, мониторинг которых проводился. «*Аргументы и факты*» в Молдове, «*Комсомольская правда*» и «*Молдова суверана*» освещали г-на Додона положительно, а г-жу Санду — исключительно негативно в

обоих турах⁹¹. Г-на Додона в основном критиковали в «*Gazeta de Chisinau*» и «*Ziarul de Garda*» (соответственно, 40 и 60 процентов освещения в негативном тоне). В онлайн-изданиях, которые отслеживала МОНВ БДИПЧ, во время второго тура оба кандидата освещались в основном в нейтральном тоне.

⁸⁹ Г-н Додон и г-жа Санду освещались в основном в нейтральном тоне на *Moldova 1* (соответственно, 19 и 15 процентов), *Prime TV* (26 и 18 процентов), *Pro TV* (24 и 14 процентов) и *TV8* (26 и 32 процента). На *Jurnal TV* г-н Додон получил 56 процентов освещения, в основном в негативном тоне, г-жа Санду получила 5 процентов, в основном в нейтральном тоне. На *NTV Moldova* г-н Додон получил 34 процента освещения, в основном в положительном тоне, г-жа Санду — 35 процентов, в основном в отрицательном тоне. Все остальные кандидаты освещались в основном в нейтральном тоне. Г-н Делиу получил от 2 до 8 процентов освещения на всех каналах, г-н Цику — от 3 до 11 процентов, г-жа Иванова — от 5 до 16 процентов, г-н Нэстасе — от 6 до 13 процентов, г-н Киртоакэ — от 3 до 15 процентов, г-н Усатый — от 3 до 12 процентов.

⁹⁰ Г-н Додон и г-жа Санду получили, соответственно, 54 процента и 46 процентов освещения на *Moldova 1*, 63 и 37 процентов на *NTV Moldova*, 51 и 49 процентов на *Prime TV*, 56 и 44 процента на *Pro TV*, 56 и 44 процента на *TV8* и 49 процентов и 51 процент на *Jurnal TV*.

⁹¹ В первом туре «*Аргументы и факты*», «*Комсомольская правда*» и «*Moldova Suverana*» освещали г-на Додона в основном положительно (соответственно, 48, 51 и 67 процентов их освещения), при этом освещение г-жи Санду было в основном негативным (соответственно, 33, 38 и 13 процентов). Во втором туре освещение г-на Додона было преимущественно позитивным (соответственно, 97, 42 и 50 процентов), при этом г-жа Санду освещалась исключительно в негативном тоне (соответственно, 98, 80 и 87 процентов). Эти газеты также широко использовали негативную риторику, направленную против ЛГБТК-сообщества.

XI. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Урегулирование избирательных споров регулируется прежде всего Кодексом о выборах 1997 года и Административным кодексом 2018 года⁹². Притом что в целом система подачи жалоб и апелляций обеспечивает возможности для урегулирования споров, существуют некоторые пробелы и противоречия. Несколько собеседников МОНВ БДИПЧ выразили мнение о том, что сложность правил подрывает доступность урегулирования споров участникам выборов.

Согласно Кодексу о выборах, избиратели и кандидаты могут оспаривать действия, бездействие и решения избирательных органов, других кандидатов и средств массовой информации⁹³. Жалоба должна быть подана в избирательный орган или суд в течение трех дней и быть разрешена в течение пяти дней, но не позднее дня выборов⁹⁴. Однако не установлены ускоренные сроки рассмотрения ЦИК жалоб по финансированию избирательной кампании и жалоб, поданных после дня выборов⁹⁵. Решения избирательных органов должны быть сначала обжалованы в вышестоящем органе, а затем в суде. Жалобы на освещение кампании в вещательных средствах массовой информации подаются в СТР, решения которого могут быть обжалованы в суде⁹⁶. Согласно Кодексу о выборах, жалобы на печатные средства массовой информации и кандидатов можно подавать непосредственно в суд, однако Административным кодексом установлено требование о наличии первоначального решения административного органа. Аналогичным образом Кодексом о выборах предусматривается, что ЦИК может обратиться в суд с ходатайством об отмене регистрации кандидата, но действующий Административный кодекс исключает такую возможность без наличия предварительного решения ЦИК.

Соответствующие положения Кодекса о выборах и Административного кодекса следует гармонизировать, чтобы обеспечить четкие способы и соответствующие сроки своевременного урегулирования избирательной администрацией и судами всех споров, связанных с выборами.

На протяжении всего избирательного периода различные «обращения» в ЦИК обрабатывались непоследовательно из-за отсутствия ясности относительно критериев приемлемости, а иногда и непрозрачно⁹⁷. Некоторые из них регистрировались и публиковались вместе с входящей корреспонденцией, другие появлялись в реестре жалоб, а некоторые не размещались вообще. Из 19 жалоб, зарегистрированных в реестре жалоб, только одна рассматривалась на заседании, а остальные рассматривались письменно, в основном со ссылкой на отсутствие юридической силы или недостаточные доказательства. Вразрез с международной передовой практикой ЦИК формально интерпретировала требования приемлемости и избегала рассмотрения жалоб по

⁹² В 2010 году ЦИК приняла постановление по жалобам в избирательную администрацию (последние поправки внесены в 2018 году).

⁹³ Постановление ЦИК об аккредитации наблюдателей также позволяет национальным наблюдателям подавать жалобы в органы избирательной администрации.

⁹⁴ Жалоба на УИБ и ОИС должна быть рассмотрена в течение трех дней. Апелляция на судебное решение должна быть подана в течение одного дня, решение апелляционного суда принимается в течение трех дней. Жалобы, поданные в день выборов, должны быть рассмотрены в тот же день.

⁹⁵ Административным кодексом установлен общий 30-дневный срок.

⁹⁶ Ускоренные сроки рассмотрения судами таких апелляций не установлены. Применяется общий 30-дневный срок.

⁹⁷ Притом что публикация «обращений», в том числе жалоб, на веб-сайте ЦИК не является юридически обязательной, с начала избирательного периода до первого тура было опубликовано в режиме онлайн примерно 400 «обращений» вместе с примерно 220 ответами. По имеющимся данным, вследствие технических проблем обращения не публиковались в период между двумя турами.

существо⁹⁸. Непоследовательное рассмотрение жалоб ЦИК подрывало прозрачность, своевременность рассмотрения жалоб и доступность эффективных средств правовой защиты, что противоречило международным стандартам⁹⁹.

Суды рассматривали жалобы на открытой и прозрачной основе, как правило, в установленные законом сроки, и решения оперативно публиковались в режиме онлайн. Было подано всего 16 апелляций на действия ЦИК в Апелляционный суд Кишинева, который отклонил все апелляции, кроме двух, как неприемлемые¹⁰⁰. Верховный суд рассмотрел 14 апелляций на решения АСК и оставил эти решения без изменения во всех случаях, кроме четырех¹⁰¹. Для того чтобы апелляция была признана приемлемой, Административным кодексом требуется, чтобы имело место нарушение прав заявителя. Вразрез с надлежащей международной практикой при принятии решения о приемлемости апелляций суды часто весьма узко толковали правоспособность заявителя¹⁰². Притом что подавать жалобы может широкий круг участников избирательного процесса, они должны указать, как были затронуты их интересы, поскольку нет юридической возможности подавать жалобы в интересах общества. Прямые жалобы в суды на кандидатов о нарушениях, связанных с избирательной кампанией, были признаны неприемлемыми, поскольку они не были предварительно рассмотрены административным органом¹⁰³. Такие противоречивые правила в сочетании с формальным подходом судов к

⁹⁸ Например, жалобы кандидатов, не прошедших во второй тур, были отклонены со ссылкой на отсутствие правоспособности. Жалоба г-жи Санду на г-на Додона была отклонена со ссылкой на несоблюдение формальных требований, поскольку не было представлено заявление об ответственности за достоверность представленных доказательств. Пункт II.3.3.b [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#) гласит, что «процедура должна быть простой и лишенной формализма, в частности, в отношении приемлемости апелляций».

⁹⁹ Пунктом 5.11 [Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года](#) устанавливается, что «административные решения, направленные против какого-либо лица, будут полностью обоснованными и должны, как правило, содержать указание на имеющиеся обычные средства правовой защиты».

¹⁰⁰ АСК принял и рассмотрел апелляцию отклоненного потенциального кандидата и апелляцию г-на Цику в отношении якобы имевшего место злоупотребления административным ресурсом. Обе апелляции были отклонены как необоснованные. Причины неприемлемости в других случаях включали несоблюдение установленного законом срока, обжалование необязательного документа и отсутствие нарушения прав подателя апелляции обжалуемым административным актом.

¹⁰¹ Верховный суд вернул в АСК для нового рассмотрения апелляцию против «циркуляра» ЦИК о финансировании избирательной кампании, апелляцию против открытия ЦИК 9 избирательных участков в здании посольства в Москве и апелляцию против решения ЦИК о создании избирательных участков для избирателей из Приднестровья. АСК впоследствии признал одну апелляцию необоснованной, а две другие жалобы вновь были признаны неприемлемыми.

¹⁰² Было признано, что политические партии не имеют правоспособности, поскольку они не являются участниками президентских выборов. После первого тура АСК признал одну апелляцию неприемлемой, поскольку она была подана кандидатом, который не прошел во второй тур, и, согласно мнению АСК, поэтому более не имел юридического права подавать апелляцию. По крайней мере по двум апелляциям решения АСК о неприемлемости были отменены Верховным судом. См. пункт II.3.3.b [Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах](#), который гласит, что «процедура должна быть простой и лишенной формализма, в частности, в отношении приемлемости обращений».

¹⁰³ Административным кодексом предусматривается проведение административной проверки до подачи апелляции в суд. Жалоба г-на Цику против г-на Додона в отношении использования административного ресурса была признана неприемлемой территориальным судом вследствие отсутствия предварительного административного решения по этому вопросу. Первоначально ЦИК также отклонила эту жалобу, поскольку Кодексом о выборах предусматривается, что такие жалобы должны подаваться непосредственно в суд, но затем приняла ее как после того, как г-н Цику прошел все судебные инстанции.

вопросам приемлемости подрывали доступность эффективных средств правовой защиты в избирательных спорах, что противоречит международным стандартам¹⁰⁴.

Для обеспечения эффективного урегулирования споров, связанных с выборами, избирательным и судебным органам следует воздерживаться от излишне формального подхода к приемлемости жалоб и обеспечивать рассмотрение жалоб по существу. Следует рассмотреть предоставление всем участникам избирательного процесса права подавать жалобу в интересах общества.

XII. МЕСТНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

Кодексом о выборах предусматривается проведение наблюдения со стороны гражданских и международных наблюдателей, а также представителей кандидатов. Он предоставляет наблюдателям доступ ко всему избирательному процессу как в стране, так и за рубежом и обеспечивает их права, включая право посещать заседания избирательных органов всех уровней, запрашивать документы и уведомлять избирательные органы о нарушениях. Наблюдатели за выборами могут быть аккредитованы ЦИК с правом наблюдения на любом избирательном участке в стране или за границей или ОИС на конкретном избирательном участке. Если наблюдатели, аккредитованные ЦИК, были перечислены на веб-сайте ЦИК, решения ОИС об аккредитации наблюдателей, включая представителей партий, не были общедоступными, что снизило прозрачность процесса аккредитации.

Для первого тура ЦИК аккредитовала 1 910 национальных и 310 международных наблюдателей. Из них 278 национальных и международных наблюдателей были аккредитованы для наблюдения на ИУ за пределами страны. Аккредитация наблюдателей, выданная для первого тура, оставалась действительной во втором туре, и ЦИК начала новый период аккредитации после объявления второго тура¹⁰⁵. Для второго тура ЦИК дополнительно аккредитовала 162 национальных наблюдателя, в том числе 41 на ИУ за рубежом, и 23 международных наблюдателя.

Организации гражданского общества, связанные с Гражданской коалицией за свободные и справедливые выборы, проводили долгосрочное и краткосрочное наблюдение, включая оценку подготовки к выборам и участия лиц с инвалидностью, мониторинг средств массовой информации, а также параллельное подведение итогов голосования. Они опубликовали несколько отчетов до и после выборов. Инклюзивная аккредитация наблюдателей и их значительное присутствие на избирательных участках в дни выборов способствовали прозрачности избирательного процесса.

Вместе с тем непрофессиональное поведение некоторых партийных наблюдателей на избирательных участках вызвало обеспокоенность. В течение обоих дней выборов МОНВ БДИПЧ видела, как некоторые партийные наблюдатели вмешивались в процесс и наблюдали за избирателями, в том числе записывали их персональные данные. В связи с этим МОНВ БДИПЧ получила сообщения о том, что некоторых избирателей, не явившихся для голосования в первом

¹⁰⁴ Согласно Европейскому суду по правам человека (ЕСПЧ), «наличие внутригосударственной системы эффективного рассмотрения индивидуальных жалоб и апелляций по вопросам, касающимся избирательных прав, является одной из основных гарантий свободных и справедливых выборов» (см. [Namat Aliyev v. Azerbaijan](#) («Намат Алиев против Азербайджана»), application No.18705/06, paragraph 81).

¹⁰⁵ ЦИК не приняла решения по запросу об аккредитации дополнительных наблюдателей от НПО *Forța Veteranilor* ввиду сообщений о нарушениях со стороны некоторых их наблюдателей в первый день выборов.

туре, в некоторых населенных пунктах посещали активисты, у которых были списки проголосовавших. Такие действия противоречат национальному законодательству о защите персональных данных и могли оказать устрашающее или иное ненадлежащее влияние на избирателей¹⁰⁶.

Властям следует обеспечить соответствующую защиту персональных данных избирателей на протяжении всего избирательного периода и гарантировать, чтобы избиратели были в состоянии отдавать свои голоса без какого-либо ненадлежащего влияния.

ХIII. ДЕНЬ ВЫБОРОВ

Голосование проходило на 2 143 ИУ, в том числе 139 ИУ за рубежом. В соответствии с методологией ведения наблюдений БДИПЧ, МОНВ не наблюдала на систематической и полной основе за процедурами дня выборов. В оба дня выборов члены миссии посетили ограниченное число ИУ по всей стране, в частности, в Кишиневе, а также в 31 (1 ноября) и 35 (15 ноября) административных районах.

На избирательных участках, которые МОНВ БДИПЧ посетила во время обоих туров, голосование проходило в целом упорядоченно, а обстановка была спокойной. Основные процедуры, как правило, соблюдались, и процесс был хорошо организован. Вместе с тем наблюдатели МОНВ БДИПЧ отмечали случаи процедурных упущений, таких как установление личности избирателей без требования снять защитную маску, несоблюдение мер общественного здравоохранения и неправильное включение избирателей в основные списки избирателей вместо дополнительных списков. В нескольких посещенных ИУ ограниченность пространства вела к увеличению очередей и переполненности. Тайна голосования иногда нарушалась из-за расположения ИУ и того, что УИБ не всегда инструктировали избирателей складывать свои бюллетени.

Для обеспечения тайны голосования следует приложить дополнительные усилия по выделению соответствующих помещений для избирательных участков, отвечающих установленным минимальным стандартам.

Несмотря на предыдущие рекомендации БДИПЧ, доступность избирательного процесса для лиц с инвалидностью оставалась ограниченной вопреки международным стандартам¹⁰⁷. За последние годы организации гражданского общества реализовали несколько проектов по повышению осведомленности и содействию внедрению специальных приспособлений, а избирательная администрация принимала меры по удовлетворению потребностей избирателей с определенными категориями инвалидности путем оснащения ИУ специальными кабинками для

¹⁰⁶ Закон № 133 2011 года «О защите персональных данных» гласит, что персональные данные должны «собираться для определенных, явных и законных целей и не обрабатываться в дальнейшем способом, несовместимым с этими целями». Пункт 19 [Замечания общего порядка 25 Комитета ООН по правам человека](#) 1996 года гласит, что «лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать [...] без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей». Пункт 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года обязывает государства-участников обеспечить, чтобы избиратели могли голосовать «свободно, не опасаясь наказания».

¹⁰⁷ Статья 29(a)i. [КПИ](#) гласит, что «государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются [...] обеспечить, чтобы процедуры, помещения и материалы для голосования были подходящими, доступными и легкими для понимания и использования».

голосования, увеличительными линзами и тактильными бюллетенями. Однако независимому физическому доступу к подавляющему большинству ИУ препятствовала несоответствующая инфраструктура, а также планировка внутри избирательных участков¹⁰⁸.

Как было рекомендовано ранее, властям следует продолжать принимать меры, чтобы сделать голосование полностью доступным для избирателей с инвалидностью.

О значительных длинных очередях ЦИК сообщалось в основном на ИУ за границей. Некоторые ИУ за пределами страны должны были обрабатывать до 5 000 избирателей в дни выборов, в отличие от ИУ внутри страны, в случае которых Кодекс о выборах предусматривает максимум 3 000 зарегистрированных избирателей. Семь ИУ за границей должны были закрыться досрочно, поскольку у них закончились избирательные бюллетени¹⁰⁹. Несколько собеседников МОНВ БДИПЧ выступали за более равномерное распределение избирателей между ИУ за границей, чтобы не допустить отказа избирателям в волеизъявлении.

Наблюдатели присутствовали на всех посещенных ИУ, что способствовало прозрачности процесса. Широко распространенные заявления о якобы имевшем место подкупе избирателей и организованной перевозке избирателей, усиленные сторонниками и некоторыми конкурентами, привели к перекрытию дорог и напряженности, которая препятствовала свободе передвижения избирателей и доступу к ИУ в нескольких районах.

На избирательных участках, на которых МОНВ БДИПЧ осуществляла наблюдение, подсчет в основном проводился эффективно и точно. Прозрачность процесса иногда подрывалась несоблюдением требуемой последовательности процедур подсчета и пропуском некоторых важных процедурных этапов, таких как установление числа избирателей, получивших бюллетень, до открытия урны для голосования, объявление и отображение результатов на каждом этапе процесса, перекрестная проверка цифр и последовательное определение действительности голосов.

Как правило, органы избирательной администрации эффективно и своевременно управляли подведением итогов голосования¹¹⁰. Однако в нескольких ОИС, посещенных во время обоих туров, отмечалась переполненность, что нарушало меры общественного здравоохранения и ограничивало возможности для наблюдения. Ошибки и несоответствия в протоколах результатов либо были устранены ОИС на месте, либо УИБ были обязаны собраться и исправить ошибки, что подчеркивает отсутствие единообразных указаний относительно этого этапа процесса.

Чтобы обеспечить последовательность и прозрачность процесса подведения итогов, следует установить четкие процедуры исправления ошибок и несоответствий в протоколах результатов голосования, включая критерии пересчета голосов.

¹⁰⁸ В 2019 году [исследование](#), проведенное при поддержке Программы развития Организации Объединенных Наций в Молдове, показало, что менее одного процента оцененных ИУ были полностью доступными для избирателей с инвалидностью, примерно 28 процентов ИУ были доступными при содействии. Согласно этому исследованию, число молдавских избирателей с инвалидностью оценивалось примерно в 170 000 человек.

¹⁰⁹ Три избирательных участка в Соединенном Королевстве, два в Германии, один во Франции и один в Италии. Всего ЦИК отправила за границу 556 000 бюллетеней в первом туре и 671 500 во втором туре.

¹¹⁰ ОИС должны были подвести итоги голосования и представить свои документы в течение 48 часов после закрытия избирательных участков. У ЦИК было пять дней для подведения окончательных результатов.

В течение обоих дней выборов ЦИК публиковала данные о явке в разрезе пола и возраста на своем веб-сайте и проводила регулярные пресс-конференции для представления информации о событиях в день выборов и инцидентах в стране и за рубежом. По данным ЦИК, во время второго тура выборов ее система ИТ подверглась кибератакам, однако они были успешно отражены и не затронули процесса¹¹¹. В первом туре предварительная явка избирателей, опубликованная в ночь выборов на веб-сайте ЦИК, на уровне 42,76 процента была исправлена на следующее утро на 48,54 процента с учетом голосования за границей и данных дополнительных списков избирателей¹¹². Во втором туре явка, опубликованная в ночь выборов, составила 52,78 процента, а после обработки протоколов она в конечном итоге достигла 58,22 процента. Предварительные результаты, обобщенные по округам, были доступны на веб-сайте ЦИК вскоре после закрытия избирательных участков и обновлялись по мере завершения подсчета голосов на ИУ. Данные по результатам в разрезе избирательных участков были опубликованы в случае обоих туров только через неделю после второго дня выборов.

Полиция сообщила о более чем 300 инцидентах в первый день выборов и еще 325 во второй день¹¹³. Большинство инцидентов, о которых сообщалось, были связаны с обвинениями в организованной перевозке избирателей в связи с подкупом избирателей. Из более чем 200 сообщений примерно в 10 случаях полиция обнаружила доказательства организованной перевозки в нарушение регламентов ЦИК¹¹⁴.

XIV. СОБЫТИЯ ПОСЛЕ ВЫБОРОВ

Все кандидаты признали результаты, и 16 ноября г-н Додон направил предварительные поздравления г-же Санду. Г-жа Санду заявила о своем намерении добиваться роспуска парламента и проведения в возможно короткие досрочных парламентских выборов, при этом г-н Додон выступал за то, чтобы они не проводились до лета или осени 2021 года.

Кодексом о выборах не предусмотрены сроки рассмотрения жалоб после выборов. Кроме того, поскольку ОИС прекращают свою деятельность через 48 часов после дня выборов, а крайний срок подачи жалобы составляет до трех дней, податели жалобы могут обращаться только в ЦИК¹¹⁵. После второго тура ЦИК получила одну жалобу, которую она решила не рассматривать, и она направила ее в Конституционный суд¹¹⁶. Обжалований результатов первого или второго тура и запросов о пересчете голосов не было. Право требовать пересчета голосов предусмотрено Кодексом о выборах и должно направляться в Конституционный суд, но право оспаривать

¹¹¹ Согласно данным ЦИК, атаки были направлены против ее серверов и информационных систем, в частности, веб-сайта с предварительными результатами. Атаки длились примерно 5 часов, но, по имеющимся сведениям, не затронули функционирования систем.

¹¹² Гражданские наблюдатели отмечали, что в расчетах ЦИК также не учтено, что большинство избирателей, внесенных в дополнительные списки, уже зарегистрированы в основных списках избирателей.

¹¹³ Уголовные расследования были начаты в семи случаях: три — по подозрению в двойном голосовании, одно — в отношении отсутствия 200 бюллетеней на ИУ в Сорокском районе, одно — в отношении хулиганства, одно — в отношении блокирования дороги и одно — в отношении блокирования въезда на ИУ в Варнице.

¹¹⁴ В первом туре шесть человек были оштрафованы за неисполнение решения избирательного органа, двое — за осуществление автомобильной перевозки лиц без разрешения или специальных транспортных документов.

¹¹⁵ Согласно отчету ЦИК, после первого тура ОИС получили 24 жалобы (11 жалоб в Кишиневе и 6 в Гагаузии), после второго тура — 32 жалобы (14 жалоб в Кишиневе и 14 в Гагаузии). Агрегированная информация о жалобах, поданных в УИБ, отсутствует.

¹¹⁶ В жалобе г-н Додон утверждал, что г-жа Санду печатала агитационные материалы в нарушение правил финансирования кампании.

результаты выборов явным образом не предусмотрено¹¹⁷. Окончательные результаты выборов не устанавливаются ЦИК, а объявляются Конституционным судом, что фактически не оставляет возможностей для обжалования окончательных результатов вразрез с надлежащей международной практикой¹¹⁸.

Следует четко установить сроки и процедуры подачи жалоб после выборов. Можно рассмотреть установление результатов выборов решением ЦИК с возможностью судебного пересмотра.

После получения оригиналов протоколов с участков ЦИК публиковала через несколько дней после каждого тура выборов на своем веб-сайте их отсканированные копии для каждого избирательного участка в каждом округе. Окончательные результаты выборов были объявлены ЦИК 20 ноября. Двадцать третьего ноября ЦИК представила в Конституционный суд свой окончательный протокол и отчет, включая рекомендации относительно изменений в избирательной практике и поправок в Кодекс о выборах. Десятого декабря Конституционный суд утвердил результаты выборов, заявив, что поданные в суды жалобы являются неприемлемыми или необоснованными и что нарушений, которые могли бы повлиять на результаты выборов, не обнаружено.

XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Настоящие рекомендации, содержащиеся по всему тексту, предлагаются с целью дальнейшего совершенствования проведения выборов в Молдове и поддержки усилий по их приведению в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов. Эти рекомендации следует рассматривать вместе с предыдущими рекомендациями БДИПЧ¹¹⁹. БДИПЧ готово оказывать содействие властям Молдовы в дальнейшем улучшении избирательного процесса и выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем и предыдущих отчетах.

A. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Как было рекомендовано ранее, властям следует рассмотреть полный обзор правовой базы выборов для устранения сохраняющихся пробелов, несоответствий и неясностей, а также выполнить рекомендации БДИПЧ и Совета Европы.

¹¹⁷ Кодекс о выборах не предусматривает в явной форме обжалования результатов. В соответствии с Административным кодексом любой административный акт, например, протокол результатов ЦИК, может быть оспорен. Чтобы запросить пересчет голосов, претендент должен обратиться в Конституционный суд; однако Конституционный суд не обязан реагировать на такие запросы после первого тура.

¹¹⁸ Пункт II.3.3.f [Кодекса надлежащей практики](#) гласит, что «все кандидаты и все избиратели, зарегистрированные в соответствующем округе, должны иметь право на подачу апелляции. Для обжалования избирателями результатов выборов может быть установлен разумный квотум».

¹¹⁹ В пункте 25 [Стамбульского документа ОБСЕ 1999 года](#) государства-участники ОБСЕ обязались «незамедлительно выполнять оценку и рекомендации БДИПЧ по выборам». МОНВ БДИПЧ оценивает выполнение предыдущих рекомендаций следующим образом: рекомендации 9, 10, 13, 19, 21, 22 и 27 [Итогового отчета БДИПЧ о местных выборах 2015 года](#) (Итоговый отчет 2015 года), рекомендация 9 [Итогового отчета БДИПЧ о президентских выборах 2016 года](#) и рекомендации 2, 4, 11, 12, 15 и 32 [Итогового отчета БДИПЧ о парламентских выборах 2019 года](#). (Итоговый отчет 2019 года.) полностью выполнены. Рекомендации 3, 8, 11, 12 и 14 Итогового отчета 2015 года, рекомендации 5, 6, 7, 12, 21, 26 и 27 Итогового отчета 2016 года, а также рекомендации 10, 14 и 29 Итогового отчета 2019 года преимущественно выполнены. Рекомендации 1, 2, 6, 7, 16, 17, 23, 25 и 28 Итогового отчета 2015 года, рекомендации 1, 2, 3, 8, 11, 14, 18, 22, 24 и 25 Итогового отчета 2016 года и рекомендации 1, 3, 5, 9, 17, 23 и 31 Итогового отчета 2019 года выполнены частично. См. также [базу данных рекомендаций БДИПЧ по выборам](#).

2. Закон следует пересмотреть, чтобы решить проблему организованной перевозки избирателей, связанной с подкупом избирателей, при надлежащей защите свободы передвижения.
3. Положения о предотвращении злоупотребления административным ресурсом, в частности, об обеспечении нейтралитета государственной службы, участия должностных лиц в кампаниях и защите сотрудников государственного сектора от любого ненадлежащего влияния, следует четко предусмотреть в законе и обеспечить их надлежащей правовой санкцией.
4. Следует далее укрепить правовую базу для финансирования избирательных кампаний, а также регулировать собственные взносы кандидатов и лимиты пожертвований от политических партий, стоимостную оценку взносов в натуральной форме и участие третьих сторон в избирательных кампаниях. Для защиты политического плюрализма можно также рассмотреть упрощение регулирования приемлемости пожертвований от физических лиц.
5. Основу надзора за финансированием избирательных кампаний следует пересмотреть, чтобы обеспечить действенный механизм мониторинга доходов и расходов, а также проверки полноты и точности отчетности. ЦИК должна быть оснащена достаточными ресурсами и возможностями, в частности, обеспечена правилами и процедурами содержательного надзора.
6. Соответствующие положения Кодекса о выборах и Административного кодекса следует гармонизировать, чтобы обеспечить четкие способы и соответствующие сроки своевременного урегулирования избирательной администрацией и судами всех споров, связанных с выборами.
7. Властям следует обеспечить соответствующую защиту персональных данных избирателей на протяжении всего избирательного периода и гарантировать, чтобы избиратели были в состоянии отдавать свои голоса без какого-либо ненадлежащего влияния.
8. Для обеспечения тайны голосования следует приложить дополнительные усилия по выделению соответствующих помещений для избирательных участков, отвечающих установленным минимальным стандартам.

В. ПРОЧИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Избирательная администрация

9. Чтобы повысить прозрачность информации, представляющей общественный интерес, и доступ к ней, органам избирательной администрации всех уровней следует своевременно и последовательно публиковать решения и протоколы заседаний.
10. Для обеспечения профессионализма избирательной администрации можно рассмотреть проведение стандартизированного обучения всех членов избирательных органов низшего уровня.

Регистрация избирателей

11. Чтобы далее повысить точность регистрации избирателей, следует составить и использовать в день выборов окончательные списки избирателей, отражающие все изменения, внесенные по итогам проверки со стороны общественности, и возможные решения по апелляциям. Следует обеспечить достаточно времени для обновления списков избирателей в период между двумя турами выборов.

Регистрация кандидатов

12. Требования о проживании и владении языком в случае кандидатов в президенты следует пересмотреть в соответствии с международными стандартами и надлежащей практикой.
13. Можно рассмотреть внесение поправок в законодательство, позволяющих избирателям ставить подпись в поддержку более чем одного кандидата.
14. Чтобы обеспечить последовательность, прозрачность и правовую определенность регистрации кандидата, все процедуры проверки подписей следует надлежащим образом регламентировать.
15. Можно рассмотреть дальнейшее продвижение механизмов и позитивных мер, нацеленных на расширение участия женщин в качестве кандидатов, в частности, женщин из общин, образуемых меньшинствами, и недостаточно представленных групп.

Избирательная кампания

16. Властям следует ввести действенный механизм отслеживания подстрекательств к ненависти и дискриминации во время кампании и реагирования на эти подстрекательства.

Финансирование кампании

17. Для повышения прозрачности и действенности раскрытия информации заключительные отчеты должны быть подробными и должны сопровождаться подтверждающими финансовыми документами. Можно рассмотреть предоставление более длительного периода времени для представления полного заключительного отчета.

СМИ

18. Для соблюдения редакционной свободы средств массовой информации можно пересмотреть обязанность частных вещателей с национальным покрытием организовывать дебаты.
19. Чтобы обеспечить полный надзор и предотвратить несоблюдение требований, СТР может рассмотреть расширение своих возможностей мониторинга помимо официальной кампании и своевременную публикацию отчетов о мониторинге.
20. Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах следует пересмотреть, чтобы предусмотреть постепенные и соразмерные санкции в случае конкретных правонарушений, подлежащие обжалованию в судебном порядке.

Жалобы и апелляции

21. Для обеспечения эффективного урегулирования споров, связанных с выборами, избирательным и судебным органам следует воздерживаться от излишне формального подхода к приемлемости жалоб и обеспечивать рассмотрение жалоб по существу. Следует рассмотреть предоставление всем участникам избирательного процесса права подавать жалобу в интересах общества.

День выборов

22. Как было рекомендовано ранее, властям следует продолжать принимать меры, чтобы сделать голосование полностью доступным для избирателей с инвалидностью.

23. Чтобы обеспечить последовательность и прозрачность процесса подведения итогов, следует установить четкие процедуры исправления ошибок и несоответствий в протоколах результатов голосования, включая критерии пересчета голосов.

24. Следует четко установить сроки и процедуры подачи жалоб после выборов. Можно рассмотреть установление результатов выборов решением ЦИК с возможностью судебного пересмотра.

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ИТОГОВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ¹²⁰

Первый тур

Число избирателей в основных списках избирателей	2 793 322
Число избирателей в дополнительных списках	202 569
Число избирателей в дополнительных списках, не включенных в основные списки	26 127
Число голосов	1 368 516
Число голосов из Приднестровья	14 711
Число голосов за границей	150 022
Итоговая явка избирателей (в процентах)	48,54
Число действительных голосов	1 348 719
Число недействительных голосов	19 797

Кандидат (номинарующая структура)	Число голосов	Процент
Ренато Усатый (Наша партия)	227 939	16,90
Андрей Нэстасе (Платформа DA)	43 924	3,26
Тудор Делиу (Либерально-демократическая партия Молдовы)	18 486	1,37
Игорь Додон (независимый кандидат)	439 866	32,61
Виолета Иванов (партия «Шор»)	87 542	6,49
Майя Санду (партия «Действие и солидарность»)	487 635	36,16
Октавиан Цику (Партия национального единства)	27 170	2,01
Дорин Киртоакэ (избирательный блок UNIREA)	16 157	1,20

Второй тур

Число избирателей в основных списках избирателей	2 789 010
Число избирателей в дополнительных списках	346 464
Число избирателей в дополнительных списках, не включенных в основные списки	52 234
Число голосов	1 654 150
Число голосов из Приднестровья	31 783
Число голосов за границей	263 177

¹²⁰ Согласно постановлениям ЦИК №4466 от 4 ноября 2020 года, №4507 от 20 ноября 2020 года, №4519 от 23 ноября 2020 года.

Итоговая явка избирателей (в процентах)	58,22
Число действительных голосов	1 633 621
Число недействительных голосов	20 529

Кандидат (номинарующая структура)	Число голосов	Процент
Майя Санду (партия «Действие и солидарность»)	943 006	57,72
Игорь Додон (независимый кандидат)	690 615	42,28

ПРИЛОЖЕНИЕ II. СПИСОК НАБЛЮДАТЕЛЕЙ

Основная команда МОНВ БДИПЧ

Кориен Йонкер	глава Миссии	Нидерланды
Василь Ващенко		Беларусь
Энира Броницкая		Беларусь
Марсела Машкова		Чешская Республика
Мартин Кунце		Германия
Кира Калинина		Российская Федерация
Руслан Овездурдыев		Российская Федерация
Каролина Семина		Российская Федерация
Томаш Ржимски		Польша
Саша Покраяц		Сербия
Крис Тейлор		Соединенное Королевство

Долгосрочные наблюдатели МОНВ БДИПЧ

Йозеф Ориско	Чешская Республика
Алесь Якубец	Чешская Республика
Стиг Сковбо	Дания
Микко Лайнейоки	Финляндия
Сами Рантамаки	Финляндия
Сабрина Руигуи	Франция
Скандер Бен Маами	Франция
Герд Герсбек	Германия
Ребекка Вагнер	Германия
Микаэла Сечи	Италия
Рокко Джованни Дибиасе	Италия
Тонье Викен	Норвегия
Гент Рамадани	Норвегия
Нина Вессель	Норвегия
Мария Магдалена Будкус	Польша
Кшиштоф Колановски	Польша
Паулина Чарнецкая	Польша
Марк Морар	Румыния
Владимир Епанешников	Российская Федерация
Юрий Шаповалов	Российская Федерация
Илья Уваров	Российская Федерация
Пол Вессон	Соединенное Королевство
Буджар Аджари	Соединенные Штаты Америки
Мара Ханна Махассан	Соединенные Штаты Америки
Шерри Сьюзанн Мерфи	Соединенные Штаты Америки
Стивен Янг	Соединенные Штаты Америки
Энн Меррилл	Соединенные Штаты Америки

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основной организацией ОБСЕ, помогающей государствам-участникам «обеспечить полное соблюдение прав человека и основополагающих свобод, следовать букве закона, продвигать принципы демократии и [...] строить, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать толерантность в обществе» (Документ Хельсинского саммита 1992 года). Это называется человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ, базирующееся в Варшаве (Польша), было создано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года и начало свою деятельность в мае 1991. Спустя год название организации было изменено для того, чтобы отражать расширенный мандат, включающий теперь права человека и демократизацию. Сегодня в организации работают более 150 сотрудников.

БДИПЧ является ведущим агентством в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год Бюро координирует и организует направление тысяч наблюдателей для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. Уникальная методология Бюро предоставляет возможность углубленного анализа всех элементов избирательного процесса. С помощью проектов помощи БДИПЧ помогает странам-участницам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в области **демократизации** включает: верховенство права, законодательную поддержку, демократическое управление, миграцию и свободу передвижения, гендерное равенство. Ежегодно БДИПЧ реализует ряд целевых программ помощи в целях развития демократических структур.

БДИПЧ также оказывает содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств по поощрению и защите **прав человека и основных свобод** согласно обязательствам ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается путем работы с различными партнерами в целях развития сотрудничества, укрепления потенциала и обмена опытом в тематических областях, включая права человека в борьбе с терроризмом, усиление защиты прав человека жертв торговли людьми, образование и подготовка кадров в области прав человека, мониторинг и отчетность по правам человека, а также права человека и безопасность женщин.

В области **толерантности и недискриминации** БДИПЧ оказывает поддержку странам-участницам в укреплении их мер реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ в этой сфере сосредоточена на следующих направлениях: законодательство; обучение сотрудников правоохранительных органов; мониторинг преступлений и инцидентов на почве ненависти, сообщения о таких преступлениях и инцидентах, последующая деятельность по итогам мер реагирования на преступления и инциденты на почве ненависти; а также образовательная деятельность для популяризации толерантности, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ предоставляет рекомендации странам-участницам по их мерам политики в отношении **рома и синти**. Бюро содействует повышению возможностей и организации контактов в сообществах рома и синти, что способствует участию представителей этих сообществ в работе органов, занимающихся разработкой и проведением политики.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, организациями ОБСЕ и полевыми миссиями, а также другими международными организациями. С дополнительной информацией можно ознакомиться на веб-сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr).