ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

Руководящие принципы по предупреждению и противодействию использованию административных ресурсов в избирательных процессах

(версия II)

Юридическое управление при Аппарате Центральной избирательной комиссии

Пересмотренная версия, 2026

I. Общие положения

1. Настоящие Руководящие принципы предназначены для применения избирательными органами и всеми участниками избирательного процесса (политическими партиями, избирательными блоками, инициативными группами, кандидатами на выборные должности, служащими, органами публичной власти, государственными учреждениями и организациями, средствами массовой информации и т.д.) во время избирательного периода в целях предотвращения и пресечения использования административных ресурсов в избирательных целях.

2. Руководящие принципы разработаны на основании:

- Конституции Республики Молдова;
- Избирательного кодекса Республики Молдова № 325/2022;
- Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого Венецианской комиссией;
- Совместных руководящих принципов по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, разработанных Венецианской комиссией;
- Конвенции ООН о гражданских и политических правах, 1966 г.;
- Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, 1950 г.;
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.
- Руководящих принципов Европейской комиссии по участию ее членов в избирательной кампании по выборам в Европейский Парламент, принятых Европейской комиссией (Брюссель, 24.01.2024, P(2024) 2);
- Руководящих принципов Европейской комиссии по участию ее членов в избирательных кампаниях на уровне государств-членов принятых Европейской комиссией (Брюссель, 24.01.2024, P(2024) 3).

3. В смысле настоящих Руководящих принципов *административными ресурсами во время избирательного процесса* являются человеческие (кадровые), финансовые, материальные, в натуральном выражении, и иные нематериальные ресурсы, которыми располагают в равной мере должностные лица и государственные служащие, участвующие в избирательных процессах, и которые проистекают из их контроля над персоналом, финансовыми ресурсами и ассигнованиями из государственного сектора, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения в качестве выборных лиц или государственных служащих, которые могут предоставить им политическое преимущество или иные формы поддержки.

II. Правовая база по предотвращению использования административных ресурсов во время избирательных процессов

4. НАЦИОНАЛЬНЫЕ НОРМЫ:

4.1. Конституционные положения:

Статья 2
Суверенитет и государственная власть

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени.

Статья 16
Равенство

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.

Статья 20
Свободный доступ к правосудию

(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

Статья 38
Право избирать и быть избранным

(1) Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

Статья 39
Право на управление

(2) Любому гражданину обеспечивается в соответствии с законом доступ к государственной службе.

Статья 41
Свобода партий и других общественно-политических организаций

(2) Партии и другие общественно-политические организации равны перед законом.

Статья 55
Осуществление прав и свобод

Каждый человек осуществляет свои конституционные права и свободы добросовестно, без нарушения прав и свобод других лиц.

4.2. Положения, закрепленные в органических законах:

Статья 1 Избирательного кодекса
Основные понятия

административные ресурсы – кадровые, финансовые и материальные ресурсы, которыми располагают в равной мере лица, исполняющие ответственные государственные должности, должностные лица и государственные служащие и которые проистекают из их контроля над персоналом, финансовыми ресурсами и ассигнованиями из национального публичного бюджета, из доступа к публичным услугам или из осуществляемого ими управления движимым и недвижимым имуществом, отнесенным к публичной сфере государства или административно-территориальных единиц.

Статья 16 Избирательного кодекса
Ограничения

(3) Деятельность в соответствующей должности кандидатов на выборах или в зависимости от обстоятельств участников референдума, которые в силу занимаемой ими должности должны соблюдать правовой режим конфликта интересов, несовместимостей, другие запреты и ограничения, предусмотренные специальными правовыми нормами, в том числе в целях предупреждения незаконного использования административных ресурсов в избирательный период, приостанавливается с момента начала избирательной компании. Под действие данных положений подпадают:

a) первые заместители премьер-министра, министры, члены Правительства по должности;

b) генеральный секретарь Аппарата Президента Республики Молдова, генеральный секретарь Парламента, генеральный секретарь Правительства, заместители генерального секретаря Правительства, государственные секретари, генеральные секретари министерств;

b^1) Глава (Башкан) Гагаузии, члены Исполнительного комитета Гагаузии и руководители подразделений Исполнительного комитета Гагаузии;

c) руководители центральных органов публичной власти и входящих в сферу их компетенции организационных структур, а также их заместители;

d) председатели районов и их заместители;

e) примары и их заместители;

f) преторы и их заместители;

g) секретари местных советов и претур;

h) служащие/сотрудники, которые обязаны приостановить служебные/трудовые отношения в соответствии со специальными правовыми нормами, регулирующими их деятельность.

Статья 50 Избирательного кодекса
Принципы финансирования инициативных групп,
конкурентов на выборах и участников референдума

Финансирование, а также материальная поддержка в любой форме инициативных групп, избирательных кампаний осуществляется в соответствии со следующими принципами:

a) принцип законности через соблюдение положений настоящего кодекса и сопутствующей нормативной базы;

b) принцип равенства возможностей или равного подхода в избирательном процессе, в том числе через обеспечение гендерного баланса и доступа лиц с особыми потребностями;

c) принцип прозрачности доходов и расходов путем правильного и объективного представления конкурентами на выборах, инициативными группами, независимыми кандидатами и участниками референдума отчетов о финансировании избирательных кампаний и инициативных групп и их опубликования;

d) принцип независимости инициативных групп, независимых кандидатов, конкурентов на выборах и участников референдума от доноров;

e) принцип беспристрастности избирательной кампании;

f) принцип пропорциональности при осуществлении избирательных процедур, включая применение наказаний избирательными органами.

Статья 54: пункт f) части (5), пункт e) части (6) и часть (7) Избирательного кодекса
Условия и порядок финансовой поддержки избирательных кампаний

Запрещаются прямое или косвенное финансирование либо прямая или косвенная материальная поддержка в любой форме инициативных групп и избирательных кампаний органами публичной власти, финансируемыми из национального публичного бюджета, органами публичной власти/публичными учреждениями, находящимися на самофинансировании, государственными предприятиями и акционерными обществами, учредителями которых являются органы центрального и местного публичного управления, государственные или муниципальные предприятия в соответствии с Законом № 246/2017 о государственном и муниципальном предприятиях, либо другими юридическими лицами, финансируемыми из национального публичного бюджета или имеющими государственный капитал, за исключением случаев, когда предоставление услуг или материальная поддержка прямо предусмотрены законодательством.

Конкурентам на выборах, участникам референдума и инициативным группам запрещается использовать административные ресурсы, за исключением предусмотренного частью (6) статьи 70 случая.

Нарушение положений частей (5) и (6) настоящей статьи устанавливается компетентным избирательным органом, в том числе при поддержке компетентных органов и правоохранительных органов, а полученные/использованные в соответствии с указанными частями суммы зачисляются в государственный бюджет на основании постановления Центральной избирательной комиссии. Административный акт соответствующего избирательного органа об установлении нарушений и в зависимости от обстоятельств о применении наказаний, предусмотренных пунктами a), c) или e) части (2) статьи 102, доводится до сведения правоохранительных органов после его вступления в окончательную силу для привлечения в зависимости от обстоятельств к правонарушительной или уголовной ответственности согласно положениям статей 103 и 104.

Статья 70: части (4) и (6) Избирательного кодекса
Предвыборная агитация

В предвыборных программах, избирательных агитационных материалах, на мероприятиях по предвыборной агитации и рекламе, которые так или иначе относятся к инициативным группам, конкурентам на выборах и участникам референдума, не могут использоваться изображения, представляющие религиозные культы или их составные части, иностранных официальных лиц, зарубежные публичные учреждения или органы

публичной власти, международные организации, а также атрибуты политических партий, признанных неконституционными. Запрещаются сочетания цветов и/или звуков, напоминающие символику другого государства, использование материалов с изображением зарубежных исторических личностей, символики иностранных государств или международных организаций либо изображений иностранных официальных лиц, если это ведет к опорочиванию и дискредитации государства и народа, разжиганию военной агрессии, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательству к дискриминации, территориальному сепаратизму, насилию в обществе и другим явлениям, посягающим на конституционный строй. В порядке отступления соответствующие положения не применяются в отношении обязательств, принятых Республикой Молдова на основании международных соглашений, заключенных с Европейским Союзом.

Кандидатам запрещается использовать в избирательный период административные ресурсы, в том числе путем запуска или участия в запуске инфраструктурных проектов или закупок, осуществленных за счет национального публичного бюджета, использования публичных оборудования, средств и имущества. Органы публичной власти/публичные учреждения и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или другие льготы иначе как на основе договора и на равных для всех конкурентов на выборах условиях.

Статья 89: части (3) и (6) Избирательного кодекса
Общие принципы освещения выборов в средствах массовой информации

Социальное положение и/или занимаемая должность кандидата не могут служить основанием для привилегированного отношения средств массовой информации к инициативным группам, конкурентам на выборах и участникам референдума.

Средства массовой информации вправе свободно освещать ход выборов и информировать общественность обо всех аспектах избирательного процесса без вмешательства со стороны органов публичной власти, конкурентов на выборах (кандидатов на выборах), инициативных групп, участников референдума или иных субъектов. Журналисты, официально работающие в средствах массовой информации и утвержденные Центральной избирательной комиссией, имеют доступ на равных с наблюдателями условиях к заседаниям избирательных органов, избирательным процедурам и информации о выборах.

Статья 90: части (2), (2^1) и (2^2) Избирательного кодекса
Особенности освещения выборов в средствах массовой информации

Аудиовизуальными программами, посвященными выборам, являются:

a) информационно-новостные программы – информационные рубрики или блоки, выделенные при помощи уникальных акустических и визуальных сигналов, в рамках которых может транслироваться информация о любых аспектах, имеющих отношение к избирательному процессу;

b) информационные программы о выборах – организуемые по инициативе поставщика медиауслуг программы, в рамках которых инициативные группы, конкуренты на выборах, участники референдума или их представители, представители публичных органов, избирательных органов или гражданского общества, эксперты в данной области или рядовые граждане могут обсуждать любые аспекты избирательного процесса, включая

предвыборные программы конкурентов на выборах или участников референдума; эта категория может также включать циклы программ, авторские, архивные, сатирические и другие программы при условии, что они имеют отношение к выборам и соответствуют принципам, предусмотренным частью (2) статьи 89;

c) программы, посвященные предвыборной агитации, – программы, транслируемые в рамках эфирного времени, предоставленного инициативным группам, конкурентам на выборах и участникам референдума в соответствии с положениями настоящего кодекса;

d) программы предвыборных дебатов – программы, в рамках которых инициативным группам, конкурентам на выборах (кандидатам на выборах), участникам референдума или их представителям предоставляется возможность высказаться по вопросам, предложенным для обсуждения поставщиком медиауслуг;

В рамках аудиовизуальных медиауслуг прямые или косвенные выступления инициативных групп, конкурентов на выборах, участников референдума, их представителей и доверенных лиц, представителей публичных органов, избирательных органов и гражданского общества, а также рядовых граждан по любому аспекту, имеющему отношение к избирательному процессу, включаются в аудиовизуальные программы избирательного характера и указываются в декларациях о редакционной политике поставщиков медиауслуг.

Если поставщик медиауслуг транслирует программу, посвященную выборам, не указанную в декларации о редакционной политике, он обязан уведомить об этом Совет по телевидению и радио в течение трех дней после ее трансляции и представить запись таковой.

Статья 102 Избирательного кодекса
Юридическая ответственность

Физические и юридические лица, инициативные группы, конкуренты на выборах и участники референдума, а также иные субъекты, участвующие в избирательном процессе, нарушающие положения нормативных актов в избирательной сфере, препятствующие свободной реализации избирательных прав и затрудняющие работу избирательных органов, несут ответственность в соответствии с законодательством.

За нарушение нормативных актов в избирательной сфере Центральная избирательная комиссия или в зависимости от обстоятельств окружной избирательный совет в силу полномочий либо по требованию другого компетентного органа или по запросу заявителя может применить, либо потребовать применения к выборным соискателям следующих основных и дополнительных наказаний:

a) предупреждение;

b) лишение бесплатного и/или платного эфирного времени на срок от 24 до 48 часов, применяемое только после применения наказания в виде предупреждения;

c) лишение ассигнований из государственного бюджета;

c^1) лишение ассигнований из государственного бюджета за достижения на выборах, на которых они зарегистрированы в качестве конкурентов на выборах;

d) наказание за правонарушение, которое в соответствии с Кодексом о правонарушениях входит в компетенцию Центральной избирательной комиссии;

e) аннулирование регистрации, аккредитации или утверждения субъектов избирательного процесса;

f) требование об исключении политической партии по праву в соответствии с положениями Закона № 294/2007 о политических партиях.

Наказание в виде предупреждения может применяться по постановлению Центральной избирательной комиссии за нарушение нормативных актов в избирательной сфере, отличных от установленных в части (5), в случае любого вида выборов, а также по постановлению окружного избирательного совета в случае местных выборов и местного референдума.

Центральная избирательная комиссия применяет к политическим партиям, в том числе образующим политические блоки, зарегистрированные как конкуренты на выборах, в качестве дополнительного наказание в виде лишения ассигнований из государственного бюджета за достижения на выборах на срок от шести месяцев до четырех лет только в случае повторного применения любого из наказаний, предусмотренных частью (2), в течение одного избирательного периода за нарушения, связанные с финансированием инициативных групп и/или избирательных кампаний. Центральная избирательная комиссия применяет к политическим партиям, в том числе образующим политические блоки, зарегистрированные как конкуренты на выборах, в качестве дополнительного наказание в виде лишения ассигнований из государственного бюджета на срок от двух месяцев до четырех лет только после применения наказания, предусмотренного пунктом c^1) части (2).

Регистрация аннулируется постановлением Центральной избирательной комиссии или избирательного органа, зарегистрировавшего субъекта избирательного процесса, в случае, если устанавливается:

a) использование незадекларированных финансовых и материальных средств в размере свыше 1 процента предельной суммы средств, которые могут быть перечислены на счет избирательного фонда или фонда, предназначенного для инициативной группы;

b) превышение предельного размера средств избирательного фонда или фонда, предназначенного для инициативной группы;

c) использование финансовых средств из-за рубежа, за исключением пожертвований, внесенных гражданами Республики Молдова с доходами, полученными за рубежом;

d) неприостановление деятельности в занимаемой должности кандидатом, который обязан был приостановить ее. В этом случае аннулируется регистрация конкурента на выборах, независимого кандидата или соответствующий кандидат исключается из списка конкурента на выборах;

e) несоблюдение установленных в пунктах c)–f) части (2) статьи 16 ограничений и непредставление их кандидатом в соответствии с пунктом f) части (1) статьи 68;

f) нарушение положений пункта a) части (6) статьи 54;

g) несоблюдение требований, установленных статьями 68, 112, 113 и 139;

h) участие в камуфлированном избирательном блоке, согласно установленным Центральной избирательной комиссией критериям.

i) соответствие условиям для квалификации лица в качестве камуфлированного независимого кандидата либо наличие скрытой поддержки выборного соискателя.

В случае нарушения служащими избирательной сферы положений настоящего кодекса и других нормативных актов в избирательной сфере Центральная избирательная

комиссия или в зависимости от обстоятельств окружной избирательный совет на основании постановления могут применить к ним следующие наказания:

a) предупреждение;

b) отзыв из состава избирательных органов и их рабочих аппаратов;

c) исключение из Регистра служащих избирательной сферы;

d) лишение права осуществлять любую деятельность в избирательных органах на срок от одного года до четырех лет;

e) аннулирование квалификационного сертификата, выданного Центром непрерывного образования в избирательной сфере.

За нарушение нормативных актов, регулирующих освещение выборов поставщиками медиауслуг, Совет по телевидению и радио может налагать наказания, предусмотренные Кодексом об аудиовизуальных медиауслугах.

В случае нарушения наблюдателем избирательного законодательства избирательный орган, аккредитовавший наблюдателя, вправе посредством принимаемого с этой целью постановления применить к нему с учетом серьезности нарушения одно из следующих наказаний: предупреждение или аннулирование аккредитации. Для целей настоящей статьи под нарушением понимается любое действие по предвыборной агитации за или против политической партии либо конкурента на выборах, инициативной группы, или попытка повлиять на выбор избирателя, а также невыполнение обязанностей наблюдателя.

Центральная избирательная комиссия может обратиться в Агентство государственных услуг с требованием об исключении по праву политических партий в соответствии с Законом № 294/2007 о политических партиях.

Статья 103 Избирательного кодекса
Уголовная ответственность

Признаются нарушениями настоящего кодекса и влекут уголовную ответственность деяния, предусмотренные Уголовным кодексом.

Председатели избирательных органов и другие должностные лица обязаны незамедлительно, не позднее чем в течение 48 часов с момента установления, сообщить органам прокуратуры или органам внутренних дел о ставших им известными действиях, содержащих признаки состава преступления, связанного с организацией и проведением выборов или финансированием политических партий и избирательных кампаний.

Статья 104 Избирательного кодекса
Ответственность за правонарушения

Признаются нарушениями настоящего кодекса и влекут ответственность за правонарушение деяния, предусмотренные Кодексом о правонарушениях.

Правонарушения устанавливаются и рассматриваются в соответствии с положениями Кодекса о правонарушениях. Председатели избирательных органов и другие лица, располагающие убедительной информацией о совершении правонарушений, обязаны незамедлительно, не позднее чем в течение 48 часов с момента установления, сообщить констатирующим органам о ставших им известными действиях, содержащих признаки состава правонарушения, связанного с организацией и проведением выборов или финансированием политических партий и избирательных кампаний.

Статьи 128, 152, 176, 212, 241 Избирательного кодекса
Недействительные выборы

Если в ходе избирательного процесса, в день выборов и/или при подсчете голосов были допущены нарушения настоящего кодекса, повлиявшие на результаты выборов и распределение мандатов, выборы признаются недействительными.

Статья 5 Закона № 294 от 21.12.2007 о политических партиях
Государственная поддержка политических партий

(3) Государственная поддержка политических партий осуществляется только на законных основаниях.

Статья 26: пункт d) части (6) Закона № 294 от 21.12.2007 о политических партиях
Пожертвования

Запрещается финансирование, предоставление бесплатных услуг или материальная поддержка в любой форме, прямой и/или непрямой, политических партий органами публичной власти, организациями, предприятиями, публичными учреждениями, другими юридическими лицами, финансируемыми из государственного бюджета или имеющими государственный капитал, за исключением случаев, когда предоставление услуг или материальная поддержка прямо предусмотрены законодательством.

Статья 31^1 Закона № 294 от 21.12.2007 о политических партиях
Нарушение положений о пожертвованиях и членских взносах

В случае получения политической партией взносов или пожертвований с нарушением положений статей 25^1 и 26, включая получение взносов или пожертвований, превышающих установленные пределы, она обязана в трехдневный срок перечислить в государственный бюджет полученные с нарушением закона суммы.

В случае несоблюдения требования, предусмотренного в части (1), Центральная избирательная комиссия направляет политической партии письменное обращение, в котором требует от нее перечислить в государственный бюджет полученные с нарушением закона суммы, устранить нарушение и проинформировать комиссию о принятых мерах в течение трех рабочих дней со дня направления обращения.

Неисполнение требования Центральной избирательной комиссии составляет правонарушение и наказывается в соответствии с Кодексом о правонарушениях.

В случае повторного допущения в течение одного календарного года нарушения, предусмотренного в части (3), Центральная избирательная комиссия принимает постановление о лишении соответствующей политической партии права на ассигнования из государственного бюджета на период от двух месяцев до одного года.

Часть (7) статьи 48^1 Кодекса о правонарушениях
Нарушение законодательства об управлении финансовыми средствами политических партий, избирательных фондов и инициативных групп

Противоправное использование административного ресурса, включая содействие или согласие с незаконным использованием административного ресурса в избирательный период, если это деяние не является преступлением, влечет наложение штрафа в размере от

90 до 300 условных единиц с лишением права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года.

Часть (2) статьи 181[2] Уголовного кодекса
Нарушение порядка управления финансовыми средствами политических партий или избирательных фондов

Использование административного ресурса, включая содействие или согласие с незаконным использованием административного ресурса в избирательный период, повлекшее нанесение ущерба в крупных размерах, наказывается штрафом в размере от 6000 до 8000 условных единиц или лишением свободы на срок до 5 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, а в случае юридического лица – штрафом в размере от 13000 до 15000 условных единиц с лишением права заниматься определенной деятельностью или с ликвидацией юридического лица.

5. ПОЛОЖЕНИЯ, ЗАКРЕПЛЕННЫЕ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ:

Статья 25 Конвенции ООН о гражданских и политических права, 1966

Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:

a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей;

b) избирать и быть избранным в ходе периодических выборов, проводимых на основе честных принципов, всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Статья 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, 1950

Высокие договаривающиеся стороны обязались проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

Пункт 2.3 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого Венецианской комиссией
Равенство возможностей

Всем партиям и кандидатам должны быть справедливо гарантированы равные возможности. Это требует нейтрального отношения со стороны государственных органов власти, в частности, к: избирательной кампании; освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ; материальной поддержке партий и избирательных кампаний со стороны государства.

Пункты 1.4.1 и 1.4.5 Совместных руководящих принципов по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, разработанных Венецианской комиссией

Нейтральность

Нормативно-правовая база должна обеспечивать нейтралитет государственной службы путем запрета на проведение должностными лицами агитационных мероприятий в период исполнения ими своих служебных обязанностей, в том числе на их участие в выборах в качестве кандидатов на выборах либо оказание ими поддержки тех или иных кандидатов на выборах. Это применимо также и к государственным и полугосударственным органам. Важно, чтобы поддерживалось четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не должны ассоциироваться с государством.

Нормативно-правовая база должна обеспечивать объективное, беспристрастное и сбалансированное освещение связанных с выборами событий в общественных средствах массовой информации. Законодательство и практика должны вместе обеспечивать, чтобы общественные СМИ не вовлекались в «скрытые» кампании, продвигающие или, направленные против конкретных конкурентов на выборах.

Пункт II.1.3. Совместных руководящих принципов по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, разработанных Венецианской комиссией

Нормативно-правовая база должна запрещать органам государственной власти, а также государственным и полугосударственным организациям в рамках исполнения ими своих функциональных полномочий участвовать в ходе избирательного процесса в деятельности, направленной на умышленное или непреднамеренное оказание поддержки или ущемление интересов какой-либо политической партии или кандидата. Речь идет о государственных средствах (из национального или местного бюджета), а также об институциональных ресурсах (персонал, транспортные средства, инфраструктура, телефоны, компьютеры и т.д.).

Пункт II.2.3. Совместных руководящих принципов по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, разработанных Венецианской комиссией

От политических партий и кандидатов требуется указывать источники и назначение средств для того, чтобы выявлять потенциальные случаи нецелевого использования административных ресурсов. Любое использование административных ресурсов в интересах партий или кандидатов следует рассматривать как вклад в финансирование их избирательной кампании и регистрировать как таковой.

III. Виды административных ресурсов

6. Любое лицо, участвующее в избирательных процессах, независимо от своего статуса, не должно злоупотреблять административными ресурсами в интересах или против какой-либо политической партии, инициативной группы или кандидата на выборах, что может проявляться в следующих формах:

6.1. ***Правовые ресурсы*** (законодательные и нормативные) – использование конкурентом на выборах органов, принимающих решения: законодательных и исполнительных органов, правоохранительных органов и судебных инстанций, с целью стать субъектом избирательного процесса или исключить соперника из предвыборной гонки.

Одна из гарантий, предоставляемых кандидату на выборах от злоупотребления административными ресурсами и предусмотренных в части (2) статьи 72 Избирательного кодекса, заключается в том, что без его согласия кандидат не может быть уволен или переведён на другое место работы или другую должность, что является правовым препятствием для лиц, занимающих ответственные должности (руководителей учреждений), злоупотреблять своими полномочиями в ущерб кандидату.

Законодательный орган должен учесть рекомендации Венецианской комиссии, изложенные в «Своде рекомендуемых норм при проведении выборов», согласно которым существенные изменения в избирательный кодекс (избирательная система, избирательные органы и избирательные округа) не должны вноситься менее чем за год до предполагаемой даты выборов, допускаются лишь технические поправки, касающиеся регулирования избирательного процесса.

Кроме того, статья 11 Избирательного кодекса предусматривает, что избирательная система и порядок образования избирательных округов или избирательных органов не могут быть изменены по крайней мере за один год до общенациональных выборов, а проекты нормативных актов о внесении изменений в Избирательный кодекс представляются на согласование Центральной избирательной комиссии.

Примеры:

- в течение избирательного периода законодательный орган вносит изменения в законодательные акты, чтобы создать благоприятные условия для своего кандидата или, наоборот, исключить оппонентов (изменяет возрастной ценз для выдвижения кандидатуры, вводит обязательное наличие дополнительных документов для выдвижения кандидатуры, устанавливает требование о внесении залога и т.д.);
- в течение избирательного периода Парламент вносит изменения в состав Центральной избирательной комиссии.

6.2. ***Институциональные ресурсы*** – использование офисного оборудования, транспортных средств, государственных структур, государственных служащих, находящихся в подчинении, и других материальных и кадровых ресурсов, финансируемых из государственного бюджета, для организации и проведения как довыборных, так и избирательных мероприятий.

Следует отметить, что, исходя из судебной практики, факт использования кандидатом административных ресурсов может служить основанием для признания выборов недействительными с последующим исключением данного кандидата из числа участников повторных выборов. Тем не менее, лица, выдвигающие свою кандидатуру на выборные должности, за исключением тех, кто подпадает под действие положений части (3) статьи 16 Избирательного кодекса № 325/2022, не обязаны приостанавливать деятельность в занимаемой должности на время избирательной кампании. Следовательно, эти лица могут использовать институциональные ресурсы, но не с целью получения преимущества на

выборах, а для выполнения своих служебных обязанностей. Например, лицам, пользующимся правом на государственную защиту, не может вменяться в вину использование административных ресурсов при совершении поездок в избирательных целях (использование автомобиля и охраны). В то же время действия лиц, которые при исполнении служебных обязанностей превращают рабочие визиты (запуск проекта, открытие учебного заведения) в мероприятия с предвыборным подтекстом, могут квалифицироваться как злоупотребление административными ресурсами. Считаются имеющими предвыборный подтекст те мероприятия, на которых участников призывают проголосовать за конкретного конкурента на выборах, если конкурент на выборах представляется в благоприятном свете или если тема мероприятия связана с конкретными политическими предложениями, с которыми ассоциируется данный конкурент на выборах.

Должностные лица, приостановившие свою деятельность на занимаемых должностях, или те, кто продолжает исполнять свои обязанности (не обязанные приостанавливать свою деятельность), не могут привлекать персонал или пользоваться услугами государственного учреждения, в котором они работают, для проведения мероприятий или действий, связанных с избирательной кампанией, в частности, для подготовки речей или документов, а также для оказания помощи в организации поездок или публичных выступлений. Это не ограничивает возможность в любое время обращаться к соответствующим сотрудникам в целях выполнения служебных обязанностей должностного лица.

В случае использования государственных зданий и инфраструктуры в целях избирательной кампании следует обеспечить равный доступ к ним для всех кандидатов и политических партий.

Примеры неправомерного использования административных ресурсов:

- Премьер-министр/Президент Республики Молдова/Председатель Парламента, не являющиеся лицами, обязанными в соответствии с частью (3) статьи 16 Избирательного кодекса № 325/2022 приостанавливать свою деятельность в занимаемой должности, привлекают подчинённых, используют правительственные помещения, пресс-службы и протокольные службы при проведении различных мероприятий, которые превращают в предвыборную агитацию с призывами к избирателям проголосовать за определённого кандидата, не обязательно за свою собственную кандидатуру (торжественное открытие здания, вручение наград и т.д.);

- использование административных зданий и оборудования для распространения или размещения материалов и предметов предвыборной агитации (примар/руководитель подразделения размещает материалы и предметы предвыборной агитации на административных зданиях, находящихся в ведении органа местного публичного управления, или в их помещениях, а также раздает избирателям предвыборные плакаты / листовки);

- изготовление материалов агитационного характера за счёт государственного / местного бюджета (распространение/раздача периодических изданий органов центрального и местного публичного управления, а также буклетов и листовок общей тематики, но содержащих элементы агитации);

- поддержка или проведение предвыборной агитации в пользу конкурента на выборах, кандидата на выборах руководителем органа центрального/местного публичного управления в рабочее время;

- лицо, которое подпадает под действие части (3) статьи 16 Избирательного кодекса № 325/2022, де-юре приостанавливает свою деятельность в занимаемой должности, однако де-факто продолжает пользоваться кабинетом, служебным автомобилем и т.д.

6.3. ***Силовые (принудительные) ресурсы*** – применение силовых методов в отношении политических оппонентов, их сторонников и избирателей, а также с целью оказания на них неправомерного влияния.

Такая форма использования административных ресурсов может выражаться в создании препятствий для участия подчиненных (трудового коллектива) в предвыборных собраниях оппонента на выборах или, наоборот: в принуждении коллектива к участию в мероприятиях предвыборного характера, а также в блокировании доступа в помещение, предназначенное для проведения предвыборного собрания, под различными предлогами. Основная идея заключается в том, что политические силы должны иметь возможность выражать свои мнения через средства массовой информации, а также что все политические силы должны иметь право организовывать собрания, в том числе на центральных улицах, распространять агитационные материалы и реализовывать своё право на размещение предвыборных плакатов.

В любом случае, уполномоченные органы должны оперативно реагировать на подобные ситуации, устраняя проблемы, препятствующие свободному осуществлению прав вовлеченных субъектов.

Примеры:

- руководитель бюджетного учреждения в рабочее время собирает коллектив на предвыборную встречу, с другой стороны, не позволяет коллективу участвовать в предвыборных встречах в нерабочие часы, в том числе искусственно создавая некоторые задания, устанавливая дополнительные обязанности;
- руководитель бюджетного учреждения принуждает подчиненных распространять, раздавать и размещать агитационные материалы, в том числе в своих собственных рабочих кабинетах или автомобилях.

6.4. ***Медийные (информационные) ресурсы*** – предоставление избирательному субъекту или его кандидату преимущественных условий агентствами средств массовой информации, финансируемыми из государственного и местного бюджетов.

Неспособность средств массовой информации беспристрастно освещать и представлять информацию об избирательной кампании и кандидатах является одной из основных проблем на выборах. Обязанность предоставлять обеспечивать всем кандидатам эфирное время на равных условиях и беспристрастно освещать избирательную кампанию должна распространяться не только на общественные, но и на частные вещательные организации, независимо от того, организуют ли они предвыборные дебаты или нет.

Согласно пункту b) части (2) статьи 90 Избирательного кодекса № 325/2022, «представители публичных органов … могут обсуждать любые аспекты избирательного процесса, включая предвыборные программы конкурентов на выборах». Тем не менее, как государственные служащие, так и средства массовой информации должны проявлять максимальную осторожность в рамках подобной передачи, посвященной информированию о выборах.

Государственные служащие, не обязанные приостанавливать свою деятельность, действующие от имени всех граждан и приверженные политике правящей власти, должны воздерживаться от комментариев по существу предвыборных программ конкурентов и высказываться лишь о способах реализации их предложений. Высказывания официальных должностных лиц о выборах могут затрагивать аспекты организации избирательного процесса в той мере, в которой эти вопросы входят в их компетенцию. Обязанность средств массовой информации соблюдать принципы справедливости, равенства и непредвзятости в освещении выборов должна проявляться в том, чтобы предоставлять конкурентам на выборах возможность ответить на подобные высказывания официальных должностных лиц.

Согласно части (4) статьи 89 Избирательного кодекса № 325/2022, в избирательный период средства массовой информации должны четко разграничивать в своих журналистских материалах исполнение должностных обязанностей лицами, не подпадающими под действие части (3) статьи 16, и их избирательную деятельность. В этой связи, если указанные лица затрагивают определённые аспекты избирательного процесса в соответствии с пунктом b) части (2) статьи 90 Избирательного кодекса № 325/2022, средства массовой информации обязаны пояснить и чётко обозначить, в каком качестве они выступают, высказывая соответствующие комментарии.

В свою очередь, в соответствии с частью (5) статьи 89 Избирательного кодекса № 325/2022 конкуренты на выборах (кандидаты), полагающие свои права ущемленными, имеют право на реплику. Письменное заявление о предоставлении права на реплику подается в средство массовой информации в течение двух дней со дня распространения/ опубликования информации. В случае поставщиков медиауслуг отказ в предоставлении права на реплику может быть обжалован в Совет по телевидению и радио, а в случае печатных средств массовой информации – в Центральную избирательную комиссию. Право на реплику предоставляется в течение трех календарных дней со дня подачи заявления / жалобы на таких же условиях, при которых были нарушены законные права, или аналогичных этим условиях.

Таким образом, компетентным органам необходимо незамедлительно содействовать реализации этого права, поскольку необоснованный отказ общественной вещательной организации будет квалифицирован как злоупотребление административным ресурсом.

Ограничения, налагаемые на государственных служащих в избирательный период, должны отражать комплексное соотношение различных прав и свобод, которыми обладают отдельные лица и политические деятели. Таким образом, Европейский суд по правам человека постановил (дело Боуман против Соединенного Королевства, № 141/1996/760/961, постановление от 19 февраля 1998 года), «свободные выборы и свобода выражения мнения, в особенности свобода политических дискуссий, взятые в совокупности, формируют основу любой демократической системы».

Примеры:

- общественные вещательные организации освещают деятельность органов центрального и местного публичного управления, однако не проводят разграничения между основной деятельностью этих органов и вовлечённых в неё лиц (лиц, исполняющих ответственные государственные должности, государственных служащих) и предвыборной деятельностью, показывая в эфире также предвыборные мероприятия, хотя для этого предусмотрен отдельный эфирный блок, предназначенный для освещения событий, связанных с выборами, то есть эти события не выделяют отдельно;

- общественные вещательные организации освещают лишь деятельность высокопоставленных государственных чиновников, баллотирующихся на выборные должности, либо ведут агитацию в поддержку своих кандидатов, при этом игнорируя освещение деятельности других кандидатов или уделяя ей меньше времени и/или представляя её в негативном свете;

- общественные вещательные организации представляют деятельность лиц, приостановивших свою деятельность в соответствии с частью (3) статьи 16 Избирательного кодекса № 325/2022, таким образом, будто они по-прежнему занимают соответствующие должности.

7. ***Социальные сети*** – использование учетных записей, связанных с государственной службой соответствующего лица.

Необходимость проводить разграничение между служебной деятельностью должностного лица и его участием в избирательной кампании, равно как и запрет использовать для ее проведения кадровые или материальные ресурсы, предоставленные ему в связи с занимаемой должностью, распространяются также на социальные сети. Для обеспечения такого разграничения должностным лицам, которые баллотируются на выборах или иным образом участвуют в избирательной кампании и намерены использовать социальные сети в этих целях, следует завести отдельный аккаунт, предназначенный исключительно для избирательной кампании, а также для любых заявлений и выступлений от имени партии или кандидата, даже если основной аккаунт связан с должностным лицом. Официальные ресурсы не могут быть задействованы ни для управления аккаунтом кампании, ни для обработки связанных с ней сообщений.

Для ясности и прозрачности должностные лица могут сообщить в названии аккаунта, его вводной части, биографии, описании или профиле либо отдельной публикацией, что используют его для общения в официальном качестве, а для избирательной кампании создан отдельный аккаунт. Благодаря этому пользователи смогут подписаться на нужный аккаунт или отписываться от него.

8. В Совместных руководящих принципов по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, разработанных Венецианской комиссией, прямо предусмотрено, что органы публичной власти и государственные служащие должны действовать беспристрастно на протяжении всего избирательного процесса при исполнении ими своих официальных обязанностей.

Особенно важно обеспечить беспристрастность судей, прокуроров, сотрудников полиции и служащих избирательной сферы. Следует отметить, что, хотя часть членов избирательных органов выдвигается политическими партиями, представленными в Парламенте, они ни в коем случае не должны отстаивать интересы партии, которая их выдвинула, а должны обеспечивать принятие решений беспристрастно и на основании закона, тем самым предотвращая фаворитизм в отношении тех или иных кандидатов.

9. В соответствии с положениями параграфа 14 Свода рекомендуемых норм в сфере политических партий, помимо форм государственного финансирования, предусмотренных законом, кандидаты и политические партии должны воздерживаться от получения финансовой или иной помощи со стороны органов государственной власти, в частности тех,

которые возглавляются их членами. Данное условие распространяется также на субъекты частного права, находящиеся под контролем государства (государственные и муниципальные предприятия, акционерные общества и т.д.). Следовательно, предоставление материальных или финансовых ресурсов на привилегированных условиях коммерческой организацией, находящейся под контролем государства (имеющей своих представителей в управляющем органе), конкуренту на выборах или жертвователю (спонсору) данного конкурента недопустимо.

Следует отметить, что любой конфликт интересов, в том числе личный, должен рассматриваться и оцениваться, в частности, через призму положений Закона № 133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и личных интересов. Следует отметить, что, учитывая обязанность заявлять обо всех конфликтах интересов и исполнять служебные обязанности беспристрастно и объективно, в соответствии с частью (2) статьи 18 указанного закона лица, находящиеся на государственной службе, не могут получать не предусмотренные законом или индивидуальным трудовым договором выгоды благодаря ранее занимаемой должности.

В свою очередь, согласно пункту a) части (1) статьи 13 Закона № 133/2016, руководитель публичной организации обязан сознательно не допускать, чтобы лица, осуществляющие деятельность в руководимой им публичной организации, выполняли служебные обязанности, находясь в ситуации фактического конфликта интересов.

III. Заключительные положения

10. Весь комплекс прав и обязанностей должен быть четко регламентирован с соблюдением права на равное отношение ко всем кандидатам, а любое отступление от этого принципа должно в надлежащей мере наказываться, что позволит обеспечить организацию и проведение свободных и честных выборов.

11. Государственные органы в качестве представителей административной власти, независимо от их уровня и статуса, формируются исключительно посредством выборов, а допущение использования административных ресурсов на этапе формирования, каким являются выборы, подрывает их основу и, в итоге, препятствует эффективной работе в интересах граждан, которые являются ключевым элементом государственной власти.