

***Отсутствие четкого механизма  
аннулирования регистрации конкурентов на  
выборах в рамках президентских выборов на  
основании положений части (5) статьи 75  
Кодекса о выборах***

## Содержание

Введение .....	3
Санкция в виде аннулирования регистрации конкурента на выборах – процедура, лишенная определенности и предсказуемости.....	4
Презентация проблемы .....	4
Доведение до сведения избирательного органа/принятие к сведению избирательным органом нарушений конкурента на выборах, подпадающих под основания, предусмотренные для аннулирования регистрации конкурента.....	9
Рассмотрение избирательными органами обращения или жалобы, в которых приводится одно из нарушений, предусмотренных ч.(2) ст.75 Кодекса о выборах .....	11
Рассмотрение судебной инстанцией ходатайства избирательного органа об аннулировании регистрации конкурента на выборах .....	18
Выводы .....	21
Рекомендации .....	22
Список сокращений .....	23

## Введение

Наличие системы санкционирования за нарушения в избирательной сфере важно для обеспечения свободных, честных и подлинных выборов. В то же время, электоральные санкции вводятся с тем, чтобы защитить изъятый голос и являются гарантом соблюдения правильности избирательного процесса в целом.

Из-за возможных последствий, применение санкции в виде аннулирования регистрации конкурента на выборах является чрезвычайно важной процедурой, а также затребованной на каждом выборах. Однако, механизм предусмотренный законом для применения данной санкции является неопределенным, а действия субъектов, вовлеченных в данный процесс, зачастую непредсказуемы.

Анализ данного вопроса достаточно важен, поскольку соответствующая санкция может быть как механизмом восстановления равенства прав конкурентов на выборах в случае её добросовестного применения, так и способом неправомерного влияния на результаты выборов – в случае её выборочного и необоснованного применения.

Таким образом, цель данного документа заключается в анализе практики аннулирования регистрации конкурентов на предыдущих выборах, а также жалоб, имевших место в ходе президентских выборов 2020 года, в которых запрашивается аннулирование регистрации некоторых конкурентов на выборах, в выявлении препятствий для эффективного констатирования электоральных нарушений и применения санкций, а также в формулировании рекомендаций по исправлению ситуации.

# Санкция в виде аннулирования регистрации конкурента на выборах – процедура, лишенная определенности и предсказуемости

## Презентация проблемы

Наиболее серьезная электоральная санкция<sup>1</sup> – аннулирование регистрации конкурента на выборах – применяется в случае, если устанавливается:

- использование конкурентом на выборах незадекларированных финансовых и материальных средств;
- превышение предельного размера средств избирательного фонда;
- использование конкурентом на выборах финансовых средств из-за рубежа;
- неприостановление деятельности в занимаемой должности кандидатом, который обязан её приостановить;
- привлечение в какой бы то ни было форме лиц, не являющихся гражданами Республики Молдова, к мероприятиям по предвыборной агитации.

В соответствии с ч.(5)-(6) ст.75 Кодекса о выборах, механизм аннулирования регистрации конкурента на выборах может быть включен в следующие отдельные этапы:

1. Наличие обращения или жалобы/принятия к сведению избирательным органом нарушений конкурента на выборах, которые подпадают под вышеизложенные основания.
2. Рассмотрение поданного обращения/жалобы.
3. Вынесение избирательным органом постановления, которым он обращается в судебную инстанцию с заявлением об аннулировании регистрации конкурента на выборах.
4. Вынесение судебной инстанцией решения, которым констатируется предполагаемое нарушение и аннулируется регистрация конкурента на выборах.
5. Внесение изменений в избирательный бюллетень, либо вынесение избирательным органом распоряжения о проставлении штампа с пометкой „Отозван” и аннулировании регистрации наблюдателей со стороны конкурента на выборах.

Хотя на первый взгляд механизм применения санкции об аннулировании регистрации конкурента на выборах кажется ясным и лишенным интерпретации, в ходе ни одних выборов было подтверждено дифференцированное применение правовых норм. Это произошло в основном из-за несогласованности, внесенных с течением времени законодательных и нормативных изменений, а также из-за неоднородного толкования жалоб/обращений избирательными органами и судебными инстанциями.

С момента принятия Кодекса о выборах (1997 год) по настоящее время, механизм применения санкций претерпел незначительные изменения.<sup>2</sup> Однако, внесенные в Кодекс о выборах поправки, касающиеся жалоб, и несогласованность норм между собой, затруднило применение механизма аннулирования регистрации конкурента на выборах. В частности, мы имеем в виду:

---

<sup>1</sup> Часть (5) ст. 75 Кодекса о выборах.

<sup>2</sup> Изменения в механизм аннулирования регистрации конкурента на выборах были внесены в 2010 и 2015 годах, когда был расширен перечень нарушений, за которые может применяться данная санкция, и, начиная с 2010 года, ВСП в своем качестве инстанции, принимающей решение об аннулировании регистрации конкурента на выборах, была заменена Апелляционной палатой Кишинёва.

- Внесение в Кодекс о выборах в 2015 году нормы, согласно которой на рассмотрение жалоб по вопросам финансирования избирательных кампаний не распространяются установленные сроки давности. В результате данного изменения, не было выявлено ни одного решения/механизма, обеспечивающего своевременное применение санкции по аннулированию регистрации конкурента на выборах на основании недекларирования финансовых средств или использования финансовых средств из-за рубежа.
- Изменение порядка обжалования действий/бездействия конкурентов на выборах в 2017 году: с обжалования данных видов действий в избирательные органы на обжалование непосредственно в судебную инстанцию. Поскольку механизм аннулирования регистрации конкурента на выборах не был отрегулирован, жалобы, касающиеся действий/бездействия конкурентов на выборах (на основании части (5) ст.75 Кодекса о выборах) должны быть поданы или доведены до сведения избирательного органа, поскольку только он вправе требовать аннулирования регистрации на выборах.

Неприведение в соответствие положений Кодекса о выборах положениям Административного кодекса (вступившего в силу в апреле 2019 года), также привело к недостаткам в применении механизма аннулирования регистрации конкурента на выборах. Недостаток касается процедуры рассмотрения заявления об аннулировании регистрации конкурента на выборах и тяжущихся сторон.

Таким образом, форма, в которой предусмотрен этот механизм в настоящее время, сопряжена с рисками выборочного применения санкции об аннулировании регистрации конкурента на выборах.

*Международные стандарты предусматривают, что аннулирование регистрации должно ограничиваться исключительными случаями и должно быть четко и полностью предусмотрено законом.<sup>3</sup>*

Название санкции тоже не свойственно концепции и последствиям, предусмотренным законодателем. Различные источники (отчеты/специализированные исследования) оперируют как термином „аннулирование регистрации” конкурентов на выборах (cancellation of candidate registration/„de-registration”),<sup>4</sup> в том числе за нарушения избирательной кампании, так и термином „дисквалификация” кандидата (disqualification of a candidate)<sup>5</sup>. В то же время, как минимум 12 других государств предусмотрели в качестве санкции за нарушение финансирования избирательной кампании аннулирование регистрации кандидата или политической партии (Афганистан, Армения, Бангладеш, Бутан, Бразилия, Канада, Эквадор, Эсватини, Казахстан, Российская Федерация, Таджикистан, Танзания).<sup>6</sup>

Тем не менее, положения Гражданского кодекса Республики Молдова регулируют ничтожность как гражданско-правовую санкцию, направленную против последствий гражданско-правового акта, совершенного с несоблюдением условий действительности. При аннулировании правового акта считается, обратной силой, что он не имеет юридической силы с момента его совершения.<sup>7</sup> Применяя положения гражданского

<sup>3</sup> [Использование международных избирательных стандартов](#). Справочник Совета Европы для организаций гражданского общества. Армения, 2013, стр. 9.

<sup>4</sup> [Electoral Justice Regulations](#) Around the World, Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute resolution systems, p. 44, OSCE/ODIHR [Handbook](#) for the observation of election dispute resolution, стр. 42.

<sup>5</sup> [IDEA International Obligations for Elections](#), Guidelines for Legal Framework, стр. 234; [Venice Commission Report](#) on electoral Law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, 08.10.2020, стр. 39-40, [Reserch](#) on electoral dispute resolution in Georgia, стр. 60.

<sup>6</sup> [База данных](#) IDEA по избирательному правосудию.

<sup>7</sup> В соответствии с ч.(1) ст.327 Гражданского кодекса, сделка ничтожна, если недействительностью наказывается нарушение правового положения, направленного на защиту всеобщего интереса (ничтожная

законодательства о ничтожности избирательных положений, констатируем, что аннулирование регистрации конкурента на выборах может представлять собой санкцию против последствий регистрации, которая была осуществлена с нарушением избирательных норм. В качестве примера приведем Армению, которая в своем Избирательном кодексе<sup>8</sup> предусмотрела, что регистрация кандидата или списка кандидатов признается утратившей силу, если после регистрации становятся известными факты, демонстрирующие, что представленные документы сфальсифицированы. Наряду с этим, отзыв регистрации конкурентов на выборах имеет место, если было подано заявление о самоотводе; политическая партия была распущена; деятельность партии была приостановлена или запрещена; число партий, включенных в партийный блок, составило меньше двух и т.д.

*Таким образом, санкция в виде аннулирования регистрации конкурента на выборах будет уместна в тех случаях, когда регистрация содержит юридические нарушения или в случае, когда конкурент на выборах больше не соответствует предусмотренным законодательством условиям, после внесенных изменений (к примеру, после изменения списка кандидатов на местных или парламентских выборах минимальный уровень представительства упал ниже 40%). А за нарушения, предусмотренные частью (5) ст.75 Кодекса о выборах, допущенные конкурентом на выборах, было бы уместным переименовать санкцию – аннулирование регистрации конкурента на выборах – на санкцию – исключение или дисквалификация с выборов.*

Вместе с тем, что касается последствий, несовершенный механизм аннулирования регистрации конкурентов на выборах приводит, прежде всего, к тому, что лица, ответственные за серьезное нарушение избирательных норм, остаются безнаказанными, поощряя продолжение противоправного поведения. Путем упущения применения санкции, конкуренты на выборах, которые в точности соблюдают положения закона, оказываются в неравных условиях. И в конечном итоге это может существенно повлиять на результаты выборов и поставить под угрозу признание их законности. Косвенным и долгосрочным эффектом отсутствия четкого механизма по аннулированию регистрации конкурента на выборах является потеря доверия, как избирателей, так и кандидатов к избирательным органам и избирательному процессу.

В период с 2014 по 2020 годы, в ходе шести общенациональных и 10 частичных выборов имели место как минимум **пять случаев аннулирования регистрации конкурентов на выборах, которые, в том числе, дошли до рассмотрения Высшей судебной палаты.** Доля обращений и жалоб со ссылкой на одно из оснований, предусмотренных частью (5) ст.75 Кодекса о выборах, была высокой. Только основание об использовании незадекларированных финансовых и материальных средств или превышении предельного размера средств избирательного фонда, согласно анализам Promo-LEX, приводилось в жалобах на последних общенациональных выборах в 10-22%<sup>9</sup> случаях от общего числа поданных жалоб и обращений.

---

сделки). В соответствии с ч.(1) ст.331 Гражданского кодекса, ничтожная сделка считается, обратной силой, не имеющей юридической силы с момента ее совершения.

<sup>8</sup> Избирательный кодекс [Армении](#), 2016, ст. 88.

<sup>9</sup> Парламентские выборы 2019 – 22%; всеобщие местные выборы 2019 – 14%; президентские выборы 2020 – 11%.

Таблица случаев аннулирования регистрации конкурентов на выборах

Выборы	Конкурент на выборах, чья регистрация была аннулирована	Субъект, уведомивший избирательный орган	Основание для аннулирования регистрации в соответствии с ч.(5) ст.75 Кодекса о выборах	Подробности
Парламентские выборы 2014 года	<a href="#">Политическая партия „Родина”</a>	Генеральный инспекторат полиции	1. Использование незадекларированных финансовых средств и материальных средств.	1. Несообщение расходов на услуги мобильной связи, покупку автомобилей и топлива (8 158 506 леев).
			2. Использование в избирательной кампании финансовых средств из-за рубежа.	2. Ренато Усатый не получал доход на территории Республики Молдова, а государственные органы имели подтверждение регистрации на банковских счетах только части суммы, внесенной на территории страны.
Всеобщие местные выборы 2015 года, Старые Дубоссары	<a href="#">Аурел Анточь, независимый кандидат на пост мэра и советника</a>	ТО Криуляны Демократической партии Молдовы	Использование незадекларированных финансовых и материальных средств.	Несообщение расходов на печать предвыборных листовок.
Президентские выборы 2016 года	<a href="#">Инна Попенко, Общественно-политическое движение „Равноправие”</a>	Сильвия Раду, независимый кандидат	Использование незадекларированных финансовых и материальных средств.	Несообщение расходов на изготовление дисконтных карт в социальных магазинах (проект, инициированный ОА „За Оргеев”) – 25 044,60 леев.
Новые местные выборы, Кишинев – май 2018	<a href="#">Регина Апостолова, Политическая партия „Шор”</a>	Анатолие Шалару, Партия национального единства	1. Использование финансовых средств из-за рубежа.	1. Перевод суммы в 200 000 леев от компании-резидента РМ, но деньги поступили из финансовых средств из-за рубежа.
			2. Привлечение иностранных граждан к предвыборной агитации.	2. Проведение предвыборной агитации иностранными гражданами – певица Жасмин.
Новые парламентские выборы, ОО 38 – март 2020	<a href="#">Виталий Балинский, Политическая партия „Шор”</a>	Либеральная партия	Использование незадекларированных финансовых и материальных средств.	Несообщение расходов на печать предвыборных материалов (Публикация „Для народа”) – 177 450 леев и экскурсии, организованные ОА „За Оргеев” в пользу ПП „Шор” – 635 712 леев.

Как минимум, один случай из приведенной выше таблицы, дошел до рассмотрения Европейского суда по правам человека, а именно, жалоба ПП „Родина” об аннулировании её регистрации на парламентских выборах 2014<sup>10</sup> года. 4 августа 2020 года, ЕСПЧ вынес решение, в котором констатировал, что вмешательство в избирательные права заявителей не соответствовало стандартам, установленным статьей 3 Протокола № 1 к Конвенции. В частности, исключение партии из избирательной гонки не было основано на достаточных и относящихся к делу доказательствах, разбирательство в комиссии и судах не предоставило партии-заявителю достаточных гарантий против произвола, а

<sup>10</sup> [Дело Политическая партия „Родина” и другие против Республики Молдова](#) (№ 5113/15, оглашено 4.08.2020, осталось окончательным 4.11.2020).

*решения национальных властей были не аргументированы и были соответственно произвольными.*

Ряд обращений и жалоб, касающихся аннулирования регистрации конкурентов на выборах, были поданы и в ходе президентских выборов 2020 года. Таким образом, посредством двух жалоб и одного обращения Комиссию просили констатировать недекларирование конкурентами на выборах финансовых средств, требования которые не были удовлетворены ЦИК.<sup>11</sup>

Кроме того, ЦИК зарегистрировал восемь жалоб (40% от общего количества, зарегистрированных жалоб) и восемь обращений/уведомлений об аннулировании регистрации некоторых конкурентов на выборах. Среди поданных жалоб и обращений/уведомлений:

1. шесть ссылались на вовлечение в предвыборную агитацию иностранных лиц в качестве основания для подачи ходатайства об аннулировании регистрации конкурента на выборах;
2. шесть ссылались на использование незадекларированных финансовых средств в качестве основания для подачи ходатайства об аннулировании регистрации конкурента на выборах;
3. в одной приводились оба вышеуказанных основания;
4. в случае других трех жалоб/обращений не было указано никаких конкретных оснований из перечисленных в ч.(5) ст.75 Кодекса о выборах.

Ни одна из этих жалоб или сообщений/обращений не были рассмотрены в открытом заседании ЦИК и ни одно требование удовлетворено не было. Тем не менее, ЦИК дал ответ:

1. в случае четырех обращений – что они не содержат достаточных и убедительных доказательств, чтобы вмененное конкуренту на выборах было рассмотрено в свете ч.(5) ст.75 Кодекса о выборах;
2. в случае двух обращений – что заявленные нарушения констатированы не были;
3. в случае шести жалоб – что они не соответствуют условиям приемлемости, в частности, потому, что не было заявлено о нарушении какого-либо личного права жалобщика.<sup>12</sup>

Еще четыре жалобы и обращения не рассматривались, либо были переданы на рассмотрение в соответствии с компетенцией другим органам (ГИП, Генеральная прокуратура).

---

<sup>11</sup> В случае жалоб, ЦИК указал, что жалоба не соответствует требованиям по форме и содержанию (отсутствует декларация под собственную ответственность, а приложенные в качестве доказательства материалы не были удостоверены надлежащим образом. Комиссии не были представлены оригиналы). что касается сообщения, Комиссия отметила, что доведенное до сведения не было констатировано.

<sup>12</sup> Под жалобщиком подразумевается лицо, подавшее жалобу, сообщение или обращение, в котором приводятся нарушения Кодекса о выборах.

## Доведение до сведения избирательного органа/принятие к сведению избирательным органом нарушений конкурента на выборах, подпадающих под основания, предусмотренные для аннулирования регистрации конкурента

Аннулирование регистрации применяется по ходатайству Центральной избирательной комиссии (ЦИК), а в случае местных выборов – также и по ходатайству окружного избирательного совета (ОИС). Интерпретируя правовую норму, приходим к выводу, что возможны две гипотетические ситуации:

- когда ЦИК/ОИС принимают к сведению, доступную информацию, и обращаются с ходатайством об аннулировании регистрации конкурента на выборах;
- когда ЦИК/ОИС на основании поданного одним из конкурентов или избирателей обращения/жалобы, либо на основании уведомления правоохранительных органов или публичных учреждений, подает заявление об аннулировании регистрации конкурента на выборах.

А. Случаев, в которых **ЦИК/ОИС** приняли бы к сведению, доступную информацию, и подали бы ходатайство об аннулировании регистрации конкурента на выборах, на сегодняшний день выявлено не было. В компетенцию ЦИК входит надзор и контроль над соблюдением положений законодательства о финансировании избирательных кампаний. В этом процессе он мог бы выявить разумные основания для инициирования процедуры применения санкции об аннулировании регистрации конкурента на выборах. К примеру, в процессе рассмотрения финансовой отчетности, представленной конкурентами, ЦИК может выявить нарушения, касающиеся использования незадекларированных финансовых и материальных средств; превышения предельного размера средств избирательного фонда и использования конкурентом на выборах финансовых средств из-за границы.

Убедительным примером является тот факт, что после проверки финансовых отчетов, представленных инициативными группами, зарегистрированными для новых парламентских выборов в марте 2020 года, ЦИК констатировал несообщение всех расходов на деятельность инициативной группы и превышение установленного предела. За нарушение п.п. d), ч.(2) и ч.(4) ст. 41 Кодекса о выборах, ЦИК применил два предупреждения в отношении ПП „Шор” и распорядился о лишении её ассигнований из государственного бюджета до конца 2020 года.<sup>13</sup>

В отличие от новых парламентских выборов, в рамках президентских выборов, ЦИК констатировал множество нарушений положений Кодекса о выборах, касающихся финансирования инициативных групп<sup>14</sup> и избирательной кампании<sup>15</sup> (ст. 41 Кодекса о выборах). Однако Комиссия лишь предупредила инициативные группы и конкурентов на

---

<sup>13</sup> [Постановление](#) ЦИК № 3779 от 04.03.2020.

<sup>14</sup> Среди других выявленных нарушений Комиссия констатировала нарушение ч.(1) ст.41 Кодекса о выборах, путем принятия инициативной группой пожертвований из других источников, чем от деятельности в качестве работника по найму, предпринимательской, научной или творческой деятельности, а именно, из пенсий и пособий, нарушение п.п. i) ч.(2) ст.41, а именно, использование финансовых средств со счета „Предназначен инициативной группе” до их письменного декларирования в ЦИК, и нарушение п.п. e) ч.(2) ст.41 путем превышения политическими партиями, образовавшими инициативные группы, установленного законом предельного размера средств для юридических лиц, в то же время не превышающий общий предельный размер, установленный постановлением ЦИК.

<sup>15</sup> Среди прочих нарушений, Комиссия установила нарушение ч.(1) ст.41 Кодекса о выборах, путем принятия пожертвований из других источников, чем от деятельности в качестве работника по найму, предпринимательской, научной или творческой деятельности, а именно, из пенсий и пособий, констатируя, что некоторые жертвователи – физические лица конкурентов на выборах не имели ни одного источника дохода, задекларированного в Государственную налоговую службу, либо их задекларированный доход был ниже пожертвованной суммы.

выборах о необходимости точного соблюдения положений закона, без применения каких-либо санкций.

*Мы считаем, что избирательные органы обладают достаточными инструментами и механизмами, чтобы принять к сведению нарушения положений избирательного законодательства, в том числе инициировать процедуру аннулирования регистрации, если есть разумные основания.*

**В. Доведение до сведения избирательного органа.** Уведомление избирательного органа о нарушениях, допущенных конкурентами на выборах, может осуществляться как другими конкурентами, так и избирателями, а также государственными учреждениями или правоохранительными органами. В случае подачи жалоб и обращений со стороны конкурентов на выборах и избирателей все субъекты, являясь сторонами избирательного процесса, находятся в равных условиях. Однако, если жалоба подается государственными учреждениями или правоохранительными органами, то может возникнуть разумное подозрение о вмешательстве их в выборы или в благоприятствовании/неблагоприятствовании тому или иному конкуренту на выборах. По этой причине мы отмечаем, что уведомление о каждом потенциальном случае нарушения электоральных норм при соблюдении равного и равноудаленного подхода приведет к эффективному санкционированию за электоральные нарушения. Например, в случае аннулирования регистрации конкурента на выборах от ПП „Родина” на парламентских выборах 2014<sup>16</sup> года, Генеральный инспекторат полиции довел до сведения Комиссии о нарушении положений закона, а конкурент на выборах сослался на селективное преследование в его отношении. В этом случае ЕСПЧ констатировал, что *„Полиция не представила никаких доказательств использования наличных денег, принадлежащих г-ну Усатому, для нужд заявителя, и ни ЦИК, ни национальные суды не запросили ни одного из них. Суд получил полную копию материалов внутреннего дела, и, похоже, в них нет ничего на этот счет”.*

*Мы считаем, что уведомление, подаваемое государственными учреждениями и правоохранительными органами в отношении конкурентов на выборах, должно уважать принцип законности и равенства всех конкурентов на выборах перед законом. Таким образом, в случаях, когда государственные учреждения и правоохранительные органы располагают соответствующей информацией, они должны уведомить избирательные органы, но для устранения сомнений в селективном правосудии они должны указать дело, в рамках которого были проведены соответствующие проверки. Подробная информация о дате их инициирования и другие аспекты прозрачности процедур должны быть подтверждены, в том числе проведением аналогичных проверок и в отношении других конкурентов на выборах.*

---

<sup>16</sup> Согласно Финальному [отчету](#) миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами от 30.11.2014, после выборов, представители партии „Родина” выдвинули обвинение в селективном преследовании их активистов, включая обыск в домах и уголовное преследование. 4 декабря, один из членов партии „Родина” был арестован по обвинению в угрозе убийством в социальных сетях в адрес одного из членов Генеральной прокуратуры.

## Рассмотрение избирательными органами обращения или жалобы, в которых приводится одно из нарушений, предусмотренных ч.(2) ст.75 Кодекса о выборах

Этап, который представляет наибольший риск неоднородного толкования, - это рассмотрение жалобы избирательным органом. Предсказуемость действий избирательного органа имеет основополагающее значение для правовой безопасности и доверия к избирательной системе. Любое изменение в оценке одних и тех же обстоятельств легко вызывает подозрения в политической предвзятости. Таким образом, важно прояснить представленные ниже аспекты.

### **а. Место и порядок обжалования действий/бездействия конкурентов на выборах**

В соответствии с ч.(1) ст.71 и ч.(2) ст.72 Кодекса о выборах, действия/бездействие конкурентов на выборах обжалуются непосредственно в судебную инстанцию без предварительного обжалования и избирательном органе.

Вместе с тем, согласно ч.(6) ст.71 Кодекса о выборах, жалобы по вопросам финансирования избирательных кампаний представляются ЦИК в случае конкурентов на парламентских выборах и президентских выборах или ОИС – в случае независимых кандидатов на местных выборах. Сопоставляя вышеуказанные положения с положениями ч.(5) и (6) ст. 75, которые устанавливают, что избирательный орган обращается в судебную инстанцию с ходатайством об установлении нарушения и применении санкции, выявляется правовая неопределенность как для жалобщиков, так и для избирательных органов. Соответственно, неясно, в какой орган следует обжаловать неприостановление деятельности в занимаемой должности конкурентом на выборах и, возможное привлечение конкурентом на выборах лиц, не являющихся гражданами Республики Молдова, в мероприятия по предвыборной агитации.

Так как для аннулирования регистрации конкурента на выборах установлена специальная процедура, части (5) и (6) статьи 75 могли бы рассматриваться как специальные нормы по сравнению с нормами статей 71 и 72, однако, мы считаем, что эту неопределенность необходимо решить путем внесения изменений в Кодекс о выборах. *Неурегулирование данной неопределенности может вызвать конфликты компетенции между избирательными органами и судебными инстанциями, либо привести к искажению механизма применения санкции об аннулировании регистрации конкурента на выборах.*

Отметим, что в рамках президентских выборов 2020 года вовлечение иностранных лиц в предвыборную агитацию обжаловалось как в избирательных органах, так и в суде. Однако, поскольку жалобы были поданы до и после избирательной кампании, санкция об аннулировании регистрации конкурента на выборах была неприменима.

### **б. Приемлемость жалобы/обращения, которым запрашивается аннулирование регистрации конкурента на выборах**

В соответствии с ч.(5) ст.71 Кодекса о выборах, жалоба должна содержать факты предполагаемых нарушений, доказательства нарушений, законное основание подачи жалобы, требования, подпись и данные подавшего ее лица. Особые требования к обжалованию действий, которые могут привести к аннулированию регистрации конкурента на выборах, законом не установлены. Соответственно, если общие элементы, которые должна содержать жалоба, соблюдены, избирательный орган должен был бы рассмотреть обоснованность предполагаемых нарушений и предъявленных требований.

В ходе президентских выборов 2020 года в ЦИК было подано 10 жалоб и три обращения, в которых жалобщики просили Комиссию направить ходатайство об аннулировании

регистрации некоторых конкурентов на выборах или установить недекларирование конкурентом на выборах финансовых средств. Несмотря на то, что поданные жалобы, похоже, отвечали условиям, установленным частью (5) ст.71 Кодекса о выборах, в случае шести жалоб ЦИК ответил подателям жалоб, что они не отвечают условиям приемлемости, в частности, поскольку не было заявлено нарушение какого-либо личного права жалобщика – условие, предусмотренное Административным кодексом. В то же время, в отношении двух других жалоб Комиссия отметила, что они не соответствуют требованиям по форме и содержанию, а именно, потому, что не была приложена декларация под собственную ответственность, а приложенные в качестве доказательств материалы не были удостоверены должным образом.

*Мы считаем, что избирательные органы должны избегать случаев, когда они отказываются рассматривать жалобу из-за формальных условий, чрезмерных или не предусмотренных Кодексом о выборах, в частности, в случае нарушений, которые могут привести к аннулированию регистрации конкурента на выборах. В то же время жалобы, поданные с нарушением требований по форме и содержанию, могут служить, как минимум, спусковым крючком для возбуждения процедуры по своей инициативе. Отказ в рассмотрении жалобы в этих обстоятельствах может быть равносителен одобрению неправомерного поведения конкурента на выборах и, таким образом, поощрению конкурентов к продолжению такого поведения.*

Законодательство о выборах не предусматривает условий, которым должно соответствовать обращение о нарушении, которое может привести к аннулированию регистрации конкурента на выборах. Мы считаем, что в этом случае должны быть соблюдены минимальные условия, которые позволили бы понять суть проблемы, о которой было сообщено, идентифицировать доказательства и индивидуализировать лицо, подавшее это уведомление.

В ходе президентских выборов было выявлено как минимум два случая, в которых ЦИК высказал мнение, что форма поданного акта, в котором запрашивается аннулирование регистрации конкурента на выборах, должна быть другой. В качестве примера приведем ситуацию с обращением, поданным представителем кандидата Майи Санду о недекларировании финансовых расходов кандидатом Игорем Додоном. В этом случае ЦИК снял с повестки дня заседания рассмотрение обращения, так как поданное обращение имеет форму и содержание жалобы, а представителю с правом совещательного голоса было направлено уведомление об устранении недостатков, предусмотренных Кодексом о выборах.<sup>17</sup> В то же время, в случае жалобы, поданной одним из кандидатов – Ренато Усатым, который также ссылаясь на недекларирование кандидатом Игорем Додоном финансовых расходов, ЦИК высказал мнение по некоторым пунктам жалобы, что он имеет право сформулировать претензии в форме обращения, чтобы они могли быть рассмотрены в свете финансовой отчетности.<sup>18</sup>

*Мы считаем, что независимо от названия и типа поданного акта избирательный орган должен играть активную роль в рассмотрении и устранении нарушений на выборах, особенно тех, которые могут привести к аннулированию регистрации конкурентов на выборах, и избегать случаев навязывания чрезмерных условий для подателей жалоб или обращений.*

### **с. Компетенция и роль избирательного органа и других государственных учреждений в аннулировании регистрации конкурента на выборах**

Действующая правовая база предусматривает исключительную компетенцию избирательного органа требовать от судебной инстанции аннулирование регистрации

---

<sup>17</sup> [Протокол](#) № 312 очередного заседания ЦИК от 13.11.2020.

<sup>18</sup> [Письмо](#) № СЕС-8/3440 от 20.11.2020.

конкурента на выборах, но не предусматривает условий, лежащих в основе решения о том, обращаться в суд или нет. Таким образом, этот этап аннулирования регистрации конкурента на выборах всегда оставался на усмотрение избирательного органа, без установления порядка действий избирательных органов по рассмотрению этих запросов или конкретных критериев, на основе которых избирательный орган должен принимать решение обращаться или нет в суд.

Мы считаем, что **соответствующие критерии должны быть четкими и лишенными интерпретации**, а постановление избирательного органа должно быть аргументировано. В противном случае исключение одного из конкурентов на выборах может вызвать беспокойство по поводу селективного применения системы правосудия, влияния решений на варианты, доступные избирателям, и отсутствия средств правовой защиты для затронутых кандидатов.

С точки зрения норм, установленных Кодексом о выборах в отношении аннулирования регистрации конкурента на выборах, делаем вывод, что *к компетенции избирательного органа относится:*

- *проверить обстоятельства, на которые ссылается жалобщик;*
- *по необходимости запросить помощь других органов (Полиция, Государственная налоговая служба) для подтверждения или опровержения, приведенных доводов, включая представление доказательств;*
- *при наличии разумных оснований, касающихся нарушения положений Кодекса о выборах, избирательный орган должен обратиться в судебную инстанцию с заявлением об аннулировании регистрации конкурента на выборах путем вынесения соответствующего постановления.*

Отметим, что избирательный орган должен играть активную роль в представлении дополнительных доказательств, подтверждающих или опровергающих нарушение, допущенное конкурентом на выборах. Это важно для того, чтобы не допустить несправедливого применения санкций к конкуренту на выборах или неприменения санкций в отношении конкурента на выборах, допустившего нарушение, несмотря на то, что избирательный орган был уведомлен. Отметим, что в деле ПП "Родина", ЕСПЧ посчитал, что обвинения, выдвинутые против партии-заявителя, касающиеся использования в избирательной кампании финансовых средств из-за рубежа, не имеют доказательной базы, а в национальном деле отсутствуют какие-либо доказательства в этом отношении. Обращаем внимание на то, что жалоба была подана органом полиции, который по определению не мог предъявить обвинение без доказательств.

Обозначим, что в соответствии с частями (5) и (6) ст.75 Кодекса о выборах, на избирательный орган не возложена компетенция по установлению нарушений, предусмотренных для аннулирования регистрации конкурента на выборах. Это полномочие возложено на судебную инстанцию. Тем не менее, ЦИК в качестве органа по надзору и контролю над финансами избирательных кампаний и органа, регистрирующего конкурентов на выборах, не мог бы воздержаться от установления превышения предельного размера средств избирательного фонда – ст. 75, ч. (5), п.п. а). В этих случаях может возникнуть ситуация, в которой нарушение установлено как избирательным органом, так и судебной инстанцией.

Как минимум в трех случаях аннулирования регистрации конкурентов на выборах в период с 2014 по 2018 год, избирательные органы не устанавливали нарушение, вменяемое конкуренту на выборах, поскольку они не обладали судебными функциями и компетенцией квалифицировать тем или иным образом накопленные доказательства. Взамен избирательные органы делали выводы, исходя из доказательств и документов, о наличии разумных оснований для начала процедуры запроса аннулирования регистрации. В результате, в случае выявления нарушения, они обращались в судебную инстанцию с ходатайством об аннулировании регистрации конкурента на выборах. Тем

не менее, в 2020 году, в ходе новых парламентских выборов, ЦИК установил нарушение в части использования незадекларированных финансовых и материальных средств, прося суд лишь об аннулировании регистрации конкурента на выборах.<sup>19</sup>

*Принимая во внимание вышеизложенное, мы считаем, что полномочия избирательного органа и судебной инстанции по установлению нарушения, на основании ст. 75, ч. (5) Кодекса о выборах, должны быть пересмотрены и приведены в соответствие с другими действующими положениями.*

Что касается компетенций правоохранительных органов, отметим, что в результате анализа постановлений избирательных органов и судебных инстанций об аннулировании регистрации конкурентов на выборах, как минимум в четырех случаях Полиция сыграла важную роль, начиная от уведомления избирательного органа о нарушении законодательных положений (ПП „Родина” – 2014<sup>20</sup> год), до сбора доказательств и предоставления в распоряжение избирательного органа материалов по делу (Инна Попенко, СПД „Равноправие” – 2016<sup>21</sup> год, Регина Апостолова, ПП „Шор” – 2018<sup>22</sup> год, Виталий Балинский, ПП „Шор” – 2020<sup>23</sup> год). По этой причине, чтобы предотвратить любые злоупотребления, мы считаем, что полномочия правоохранительных органов в процессе аннулирования регистрации конкурентов на выборах должны быть четко прописаны и ограничиваться:

- доведением до сведения избирательного органа обстоятельств и фактов, которыми они располагают;
- представлением доказательств, которыми они располагают по данному делу;
- оказанием необходимой помощи избирательному органу для выяснения соответствующих обстоятельств дела.

*В то же время, правоохранительные органы и государственные учреждения должны воздерживаться от выводов по ч.(5) ст.75 Кодекса о выборах, ведь это относится к исключительной компетенции суда.*

Отметим, что на президентских выборах 2020 года имел место как минимум один случай, когда жалоба об аннулировании регистрации конкурента на выборах была подана на рассмотрение в правоохранительные органы, поскольку предполагаемые заявителем нарушения требовали проведения следственных действий.<sup>24</sup> Мы считаем, что в этом случае ЦИК, помимо уведомления правоохранительных органов о проведении уголовного расследования в отношении жалобы, должен был запросить и ответ, следуют ли из материалов, находящихся в распоряжении этих органов, разумные сомнения относительно нарушения, предусмотренного частью (5) ст.75 Кодекса о выборах. Ведь, именно на это ходатайство должен дать ответ только ЦИК. В противном случае поданное жалобщиком ходатайство остается без рассмотрения.

---

<sup>19</sup> [Постановление](#) ЦИК № 3791 от 04.03.2020.

<sup>20</sup> [Постановление](#) ЦИК № 3069 от 26.11.2014 об обращении № СЕС-7/10006 от 26 ноября 2014 Генерального инспектора полиции в Центральную избирательную комиссию

<sup>21</sup> Постановление ЦИК № 435 от 20.10.2016 о жалобе № СЕС-10/27 от 18 октября 2016 года, поданной г-жой Сильвией Раду, кандидатом в Президенты Республики Молдова

<sup>22</sup> [Постановление](#) ОИС Кишинев № 37 от 10.05.2018 о жалобе № 119 и обращении № 125 от 8 мая 2018 года, поданных г-ном Анатолие Шалару, исполнительным председателем ПНЕ

<sup>23</sup> [Постановление](#) ЦИК № 3791 от 04.03.2020 об обращении № СЕС-7/ 6985 от 3 февраля 2020 года Либеральной партии

<sup>24</sup> [Ответ](#) ЦИК № СЕС-8/3304 от 8 ноября 2020 года

#### **d. Процедура рассмотрения ходатайств об аннулировании регистрации конкурента на выборах**

В то время как процедура рассмотрения жалоб предусмотрена Положением ЦИК о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами в избирательный период, процедура рассмотрения обращений в избирательный период не регулируется. Что касается порядка рассмотрения нарушений, предусмотренных частью (5) ст.75 Кодекса о выборах, мы считаем, что избирательный орган должен соблюдать процедуру, установленную положением ЦИК и обеспечить прозрачность процесса, чтобы не возникало сомнений в беспристрастности избирательного органа. В частности, избирательный орган должен:

- *Обеспечить соблюдение права равенства сторон конкурента на выборах, аннулирование регистрации которого запрашивается, предоставив ему разумный срок для представления своей позиции. Обозначим, что в случае ПП „Родина”, ЕСПЧ установил, что партии-заявителю не были предоставлены достаточные процессуальные гарантии против произвола, отметив, что для заявителя стало полной неожиданностью рассмотрение его дела Комиссией и, таким образом, он не был подготовлен к соответствующему заседанию.*
- *Рассматривать соответствующую жалобу/обращение в открытых заседаниях. Обеспечение прозрачности рассмотрения данного вопроса, в том числе в случаях, когда вменяемые деяния не подтверждаются или ходатайство об аннулировании регистрации является необоснованным, приведет к повышению доверия к избирательным органам и предсказуемости избирательного процесса.*
- *Опубликовывать на web-странице, в разделе жалоб, материалы дела, в том числе все обращения, направленные избирательными органами в адрес государственных учреждений и правоохранительных органов для выяснения вмененных деяний и их ответы. Именно эти материалы обычно являются основанием для принятия решения о подаче или нет заявления об аннулировании регистрации конкурента на выборах. Кроме того, доступ общественности к этим материалам, выводам или констатациям может исключить случаи, когда государственные учреждения или правоохранительные органы предвзято относятся к определенным конкурентам на выборах.*

#### **e. Срок рассмотрения жалоб/обращений, ссылающихся на нарушения, которые могут привести к аннулированию регистрации конкурента на выборах**

Законодательная база не предусматривает специального срока для рассмотрения ходатайства об аннулировании регистрации конкурента на выборах избирательным органом, поскольку применяются положения, касающиеся рассмотрения жалоб избирательными органами. В соответствии с частью (2) ст. 73 Кодекса о выборах, жалобы на действия/бездействие конкурентов на выборах рассматриваются в течение **5 календарных дней** со дня их подачи, но не позднее дня выборов. При рассмотрении жалоб и споров избирательные органы /судебные инстанции рассматривают в первую очередь те, которые касаются регистрации конкурентов на выборах и правильности составления списков избирателей.

*Мы считаем, что приоритет для жалоб, касающихся регистрации конкурентов на выборах также относится и к аннулированию регистрации конкурентов на выборах, таким образом, чтобы избирательный орган рассмотрел поданное ходатайство в разумные сроки, а суд мог принять по нему решение.*

Отдельную проблему представляют жалобы, в которых говорится о нарушении законодательных положений о финансировании избирательной кампании – основания

п.п. а) б)<sup>25</sup> части (5) ст. 75. На рассмотрение жалоб по вопросам финансирования избирательных кампаний политических партий не распространяются сроки давности, предусмотренные ст. 72-74 Кодекса о выборах. Таким образом, располагая этим положением, ЦИК может рассматривать нарушения, связанные с финансированием избирательной кампании, в течение длительного срока, а применение санкции об аннулировании регистрации конкурента на выборах становится бесполезным после дня выборов. Чрезвычайно длительные административные процедуры, которые определяют ответственность и налагают санкции только после того, как прошли выборы, а лицо, совершившее правонарушение, получило ненадлежащую выгоду, также могут служить приглашением для нарушения закона.<sup>26</sup>

В ходе президентских выборов, ЦИК высказался по двум жалобам, ссылающимся на недекларирование финансовых средств, и ходатайствующим об аннулировании регистрации конкурента на выборах, в течение восьми и девяти дней, соответственно.<sup>27</sup> Более того, жалобы были поданы за четыре и, соответственно, за два дня до дня выборов, однако, ЦИК высказался по ним через пять дней после дня выборов.

*В этой связи, мы считаем, что жалобы, касающиеся аннулирования регистрации конкурентов на выборах, в том числе на основании п.п. а), б) части (5) ст.75, должны рассматриваться в разумные сроки – до 5 дней, однако, не позднее дня выборов.*

#### **f. Тяжесть нарушений и соразмерность примененной санкции**

Статья 75 предусматривает ряд санкций, применимых к нарушениям избирательного законодательства: предупреждение, аннулирование регистрации инициативной группы, возбуждение процесса о правонарушении, лишение ассигнований из государственного бюджета, требование аннулирования регистрации конкурента на выборах. Если в отношении большинства нарушений избирательный орган должен оценить тяжесть нарушения и соответственно применить соразмерные санкции, то в случае аннулирования регистрации конкурента на выборах законодатель прямо предусмотрел перечень нарушений, за которые применяется санкция.

Другими словами, дискреционное право избирательного органа на оценку нарушения и выбор соразмерной санкции относится к другим нарушениям, чем те, которые установлены частью (5) ст.75 Кодекса о выборах. Что касается нарушений, установленных частью (5) ст.75 Кодекса о выборах, избирательный орган имеет позитивное обязательство составить требование в адрес судебной инстанции, если из собранных доказательств и материалов обоснованно следует, что вмененное жалобщиком нарушение имело место.

Отметим, что Миссия Promo-LEX по наблюдению за местными выборами 2019 года выявила два случая, в которых избирательные органы установили неприостановление конкурентами на выборах деятельности в занимаемой должности – основание, предусмотренное п.п. с) части (5) статьи 75, однако применили санкцию в виде предупреждения, мотивируя это тем, что проведенные действия не содержат политической окраски и не влияют на избирательную кампанию.<sup>28</sup> Такими действиями избирательные органы де-факто взяли на себя несвойственные им полномочия, тем самым ограничив юрисдикцию суда по рассмотрению заявления об аннулировании регистрации конкурентов на выборах.

---

<sup>25</sup> Использование конкурентом на выборах незадекларированных финансовых и материальных средств или превышение предельного размера средств избирательного фонда; использование конкурентом на выборах финансовых средств из-за рубежа.

<sup>26</sup> [Electoral Justice](#), The International IDEA Handbook, п. 123.

<sup>27</sup> Жалоба СЕС-10APr/14 от 11 ноября 2020 года; Жалоба СЕС-10APr/15 от 12 ноября 2020 года.

<sup>28</sup> Заключительный [доклад](#). Миссия по наблюдению за всеобщими местными и новыми парламентскими выборами от 20 октября (3 ноября) 2019 года, стр. 35-36.

Что касается соразмерности ответственности, то на всеобщих местных выборах 2019 года, ЦИК пришел к выводу, что часть (5) ст.75 Кодекса о выборах не делает различий между индивидуальной и коллективной ответственностью конкурентов на выборах, что означает, что при её применении должна приниматься во внимание степень соразмерности ответственности по отношению к вменяемым деяниям. Другими словами, при наличии разумных оснований, касающихся нарушения, совершенного политической партией (например, непредставление отчетов о финансовых расходах), должна быть аннулирована регистрация конкурентов на выборах, выдвинутых этой партией (советников, мэров). Однако, учитывая, что право быть избранным является индивидуальным правом, лицо, осуществляющее его, не может нести солидарную ответственность за действия партии или других выдвинутых ею кандидатов.<sup>29</sup>

*Исходя из вышеописанной ситуации, мы считаем, что правовые нормы, касающиеся аннулирования регистрации конкурента на выборах, должны быть детализированы, в том числе в отношении субъектов, в отношении которых могут применяться санкции, с учетом типа выборов. В целях повышения степени ответственности рекомендуется, чтобы законодательство о выборах предусматривало, что санкции, налагаемые на политические партии, не зависят от ответственности, к которой могут быть привлечены их лидеры, члены, кандидаты или сторонники.<sup>30</sup> В этом случае оценка соразмерности не должна оставаться на усмотрение избирательного органа.*

Кроме того, соразмерность примененной санкции была ключевым элементом в случае отклонения АПК и в случае удовлетворения ВСП заявления об аннулировании регистрации Виталия Балинского на новых парламентских выборах 2020 года. Таким образом, АПК констатировала, что аннулирование регистрации конкурента на выборах за недеklarирование средств и превышение предельного размера расходов инициативной группы, являет собой несоразмерную санкцию.<sup>31</sup> А ВСП пришла к выводу, что цель меры является законной, а мера по аннулированию регистрации конкурента на выборах разрешена действующим законодательством.<sup>32</sup> Таким образом, цель санкции, предусмотренной п.п. а) части (5) ст.75 Кодекса о выборах, препятствовать получению мандата с нарушением избирательного законодательства, проведению непрозрачной избирательной кампании, особенно с использованием незадекларированных финансовых и материальных средств. В то же время Высшая судебная палата отметила, что отсутствие реакции на факты, установленные избирательным органом, ограничившись фактом их констатации, само по себе является генерирующей причиной нарушений избирательного законодательства и сдерживающим фактором для конкурентов на выборах, участвующих в избирательной гонке и соблюдающих закон, чтобы быть избранными в депутаты Парламента Республики Молдова.

*Отметим, что санкция об аннулировании регистрации конкурента на выборах должна оговаривать, в зависимости от типа выборов, и субъектов несущих эту ответственность.*

---

<sup>29</sup> [Постановление](#) ЦИК № 2820 от 15.10.2019.

<sup>30</sup> [Electoral Justice](#), The International IDEA Handbook, п. 122.

<sup>31</sup> [Решение](#) Апелляционной палаты Кишинева от 10.03.2020, по делу ЦИК против ООИС № 38 Хынчешты, об аннулировании регистрации конкурента Виталия Балинского, выдвинутого ППШ.

<sup>32</sup> [Определение](#) Высшей судебной палаты от 13.03.2020, по делу ЦИК против ООИС № 38 Хынчешты, об аннулировании регистрации конкурента Виталия Балинского, выдвинутого ППШ.

## Рассмотрение судебной инстанцией ходатайства избирательного органа об аннулировании регистрации конкурента на выборах

В соответствии с частью (1) ст.74 Кодекса о выборах, судебная инстанция принимает и выносит решения в соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса и Административного кодекса. В случае нарушения вследствие административной деятельности права или свободы, установленных законом, может подаваться административный иск. В то же время, согласно Разъясняющему постановлению ВСП от 2016<sup>33</sup> года, все избирательные споры подлежат рассмотрению в порядке административного разбирательства, поскольку требования, выдвигаемые в суде в защиту избирательных прав, являются требованиями, вытекающими из административных отношений. Вместе с тем, в делах о защите избирательных прав, в которых оспариваются действия конкурента на выборах или запрашивается аннулирование регистрации конкурента на выборах, иск также подается против зарегистрированного кандидата или партии, списки кандидатов которой были зарегистрированы в установленном законом порядке.

Заслуживает внимания и практика Апелляционной палаты Кишинева, которая после вступления в силу Административного кодекса интерпретировала положения Кодекса о выборах и Административного кодекса и вынесла соответствующие решения по ряду дел на местных выборах 2019<sup>34</sup> года. Таким образом, АПК решила, что санкция об аннулировании регистрации конкурента на выборах должна накладываться ОИС, а не судом первой инстанции, и только в случае обжалования санкции, наложенной ОИС, должна была вынести решение судебная инстанция. Основная причина такого толкования заключается в том, что в административной процедуре статус ответчика не может принадлежать физическому или юридическому лицу, а только государственному органу, а норма части (5) ст. 75 Кодекса о выборах противоречит принципам Административного кодекса. Таким образом, судебной практикой ЦАС практически изменен установленный Избирательным кодексом механизм отмены регистрации конкурента на выборах. Таким образом, судебной практикой АПК практически изменен механизм аннулирования регистрации конкурента на выборах, установленный Кодексом о выборах.

При этом, после вступления в силу Административного кодекса аннулирование регистрации конкурента на выборах имело место только на новых парламентских выборах в марте 2020 года, когда последний раз была аннулирована регистрация одного из конкурентов на выборах.<sup>35</sup> В данном случае ЦИК подал иск против ООИС № 38 (орган, зарегистрировавший конкурента на выборах), квалифицировав его как нетипичный иск об обязанности, согласно положениям п.п. б) части (1) ст. 206 Административного кодекса, положения которые должны применяться системно с положениями части (2) ст.2 Административного кодекса и положениями частей (5) и (6) ст.75 Кодекса о выборах. Если мы транспонируем процедуру, примененную в 2020 году на парламентских выборах по пропорциональной системе, на президентские выборы, то ЦИК должен был бы обратиться в Апелляционную палату с иском об обязанности аннулировать собственное постановление о регистрации конкурента на выборах, что противоречило бы цели административного законодательства.

---

<sup>33</sup> [Решение](#) ВСП № 4 от 26.09.2016 о применении судебными инстанциями некоторых положений избирательного законодательства.

<sup>34</sup> [Определение](#) Коллегии по гражданским, коммерческим и административным делам АПК от 19.10.2019, по делу ОИС № 4 Новые Анены против Сербова Тудора (НК). [Определение](#) Коллегии по гражданским, коммерческим и административным делам АПК от 19.10.2019, по делу ОИС № 25/16 Жора де Мижлок против Лаблюка Сергея (ПП „Шор“).

<sup>35</sup> [Решение](#) Апелляционной палаты Кишинева от 10.03.2020, по делу ЦИК против ООИС № 38 Хынчешты об аннулировании регистрации конкурента Виталия Балинского, выдвинутого ПП „Шор“.

Таким образом, отсутствие четкой регламентации процедуры рассмотрения судами требования об аннулировании регистрации конкурентов на выборах может привести к неоднозначному толкованию судебной инстанцией.

Отметим, что по аналогии с практикой Апелляционной палаты Кишинева 2019 года и посредством законопроекта № 263 от 19.06.2020<sup>36</sup> предлагается изменить механизм аннулирования регистрации конкурента на выборах, наделив полной компетенцией по применению санкции избирательный орган, зарегистрировавший конкурента. Однако, Венецианская комиссия и БДИПЧ в своем заключении по законопроекту № 263<sup>37</sup> выразили озабоченность тем, что закон позволяет избирательному органу аннулировать регистрацию конкурента на выборах, напомнив, что аннулирование регистрации фактически лишает выборное лицо права баллотироваться на выборах. Если решение об аннулировании регистрации было принято до дня выборов, маловероятно, что решение апелляционной инстанции будет принято вовремя, чтобы исключенный кандидат/партия имели возможность вести справедливую конкуренцию. Такое серьезное вмешательство в избирательное право должно быть крайней мерой, применяемой в равной степени ко всем конкурентам, только в случае наиболее серьезных нарушений и при условии эффективного судебного надзора в соответствии с международными стандартами и передовой практикой. Рекомендуются, по крайней мере, предусмотреть, чтобы любое обжалование такого решения автоматически приостанавливало его действие.

Мы разделяем озабоченность и мнение, выраженное Венецианской комиссией и БДИПЧ в отношении наделяния избирательного органа полной компетенцией по аннулированию регистрации конкурента на выборах. В то же время, очевидно, что в условиях действующего законодательства применение санкции об аннулировании регистрации конкурента на выборах практически невозможно из-за коллизии норм Кодекса о выборах и Административного кодекса.

*Таким образом, мы считаем, что как рассмотрение жалоб на действия/бездействие конкурента на выборах, так и рассмотрение заявления об аннулировании регистрации конкурента на выборах должны проводиться в иной процедуре, чем административная процедура.* Причины, по которым мы высказываемся за сохранение компетенции суда по установлению нарушения и аннулированию регистрации конкурентов на выборах не в пользу наделяния избирательного органа полной компетенции по аннулированию регистрации, следующие:

- **Решения избирательных органов могут быть мотивированы политическим интересом** – 8 из 9 членов ЦИК назначаются парламентскими партиями, а 6 членов не являются постоянно действующими; 70%-80% членов нижестоящих избирательных органов выдвигаются парламентскими партиями.
- **Нижестоящие избирательные органы могут не обладать соответствующим опытом и квалификацией** – избирательные советы не являются постоянными, а их члены не всегда достаточно обучены тому, как управлять избирательными спорами, особенно в частности, в вопросе аннулирования регистрации конкурентов на выборах.
- **Достижение консенсуса при принятии решений может оказаться затруднительным** – решения об аннулировании регистрации конкурента на выборах будут приниматься коллегиальными органами, члены которых имеют, в том числе, возможность воздержаться от голосования.
- **В споре по аннулированию регистрации на выборах выступают разные стороны.** В условиях, когда аннулирование регистрации конкурента на выборах

---

<sup>36</sup> [Проект](#) закона № 263 от 19.06.2020.

<sup>37</sup> [Срочное совместное заключение](#) Венецианской комиссии и БДИПЧ по законопроекту № 263 о внесении изменений в Кодекс о выборах, Кодекс о правонарушениях и Кодекс об аудиовизуальных медиауслугах, стр. 66-67.

запрашивается другим конкурентом на выборах, возникает первоначальный спор между двумя конкурентами на выборах. А в результате вынесения избирательным органом решения, этот спор перерастает в спор между одним конкурентом на выборах и избирательным органом. Мы считаем, что стороны в споре должны оставаться теми же, поскольку у них есть возможность представить свои аргументы в каждой судебной инстанции.

- **Процедура рассмотрения административных споров, установленная в Административном кодексе, является сложной** и предполагает соблюдение некоторых формальных условий, которые соответствуют установленным общим срокам,<sup>38</sup> но являются чрезмерными по отношению к избирательным спорам. Однако, учитывая, что избирательные споры решаются в течение 3-5 дней, мы считаем, что процедура разрешения избирательных жалоб тоже должна быть простой. Согласно Кодексу надлежащей практики в избирательной сфере, во избежание решений о неприемлемости обжалования, следует устранить любой формализм, особенно в щекотливой политической ситуации.

*Принимая во внимание вышеизложенное, обращаем внимание на тот факт, что в Кодексе о выборах необходимо обязательно установить специальные нормы, касающиеся процедуры рассмотрения судебными инстанциями избирательных споров, в которых запрашивается аннулирование регистрации конкурента на выборах.*

---

<sup>38</sup> Общие сроки, предусмотренные Административным кодексом: 30 дней – подача предварительного заявления, 30+15 дней – завершение административной процедуры административным органом, 30 дней на обжалование и т.д.

## Выводы

Аннулирование регистрации конкурентов является самой серьезной электоральной санкцией, поэтому она должна применяться только в исключительных случаях.

Это означает, что законодательство должно содержать четкие и предсказуемые положения, а органы, наделенные правом применять эту санкцию, не всегда должны каждый раз избегать установления нарушений и аннулирования регистрации конкурента на выборах. Отсутствие реакции на нарушения, допущенные конкурентами на выборах, является обескураживающим фактором для других конкурентов, которые вовлечены в избирательную гонку и действуют законно.

Еще раз отметим, что аннулирование регистрации конкурентов на выборах уязвимо к злоупотреблениям, особенно со стороны органов, имеющих право подавать заявление об аннулировании регистрации конкурента на выборах, собирать и представлять доказательства, подтверждающие или опровергающие нарушения, констатировать нарушения, предусмотренные частью (5) ст. 75 Кодекса о выборах, и аннулировать регистрацию конкурентов на выборах.

Таким образом, для того, чтобы санкции были лишь механизмом восстановления равных прав конкурентов на выборах и обеспечения свободы формирования мнения избирателей, как законодатель, так и ЦИК, а также судебные инстанции должны приложить усилия, чтобы санкция применялась соразмерно нарушению в четкой, прозрачной, предсказуемой и своевременной процедуре.

Механизм аннулирования регистрации конкурентов на выборах является сложным и на сегодняшний день, а предписывание в нормативно-правовой базе обстоятельств, условий, критериев, детализирующих применение санкции, не обязательно облегчит процесс установления нарушений или принятия решения о применении или нет санкции. Взамен включение точных положений обеспечит предсказуемость избирательного процесса, удержит конкурентов на выборах от использования запрещенных законом методов, для получения желаемого результата голосования и, что наиболее важно, обеспечит соблюдение верховенства права и защиту надлежащего функционирования демократии.

## Рекомендации

- Изменение понятия жалоба в ст.1 Кодекса о выборах следующим образом: „любое заявление или сообщение, ссылающееся на нарушение положений законодательства о выборах”.
- Дополнение ст.71 Кодекса о выборах новой частью (1<sup>1</sup>) следующего содержания: „Жалобы, ссылающиеся на одно из нарушений, предусмотренных частью (5) статьи 75, подаются в избирательный орган, зарегистрировавший конкурента на выборах”.
- Внесение изменений в часть (6) статьи 71 Кодекса о выборах, заменив второе предложение следующим текстом: „На рассмотрение жалоб или сообщений по вопросам финансирования избирательных кампаний, поданных вне избирательного периода, не распространяются сроки давности, предусмотренные статьями 72-74”.
- Внесение изменений в подпункт е) части (2); в часть (5) и часть (6) статьи 75, заменив синтагму „аннулирование регистрации” текстом „исключение с выборов” во всех грамматических формах.
- Внесение изменений в положения части (5) статьи 75 путем включения в подпункты а) и б) в конце следующего текста: „В случае местных выборов санкция в виде исключения с выборов, применяется к кандидату, допустившему нарушение”.
- Внесение в Кодекс о выборах положений о процедуре рассмотрения судебными инстанциями избирательных дел, в которых запрашивается исключение конкурента на выборах с выборов.
- Внесение изменений в Положение о процедуре рассмотрения и разрешения жалоб избирательными органами в избирательный период путем четкого включения полномочий избирательного органа в случае жалоб или сообщений, ссылающихся на основания части (5) статьи 75 Кодекса о выборах, а именно, полномочия, касающегося проверки приведенных подателем жалобы обстоятельств, запроса, по необходимости, помощи других органов (полиции, Государственной налоговой службы, прокуратуры и др.) для подтверждения или опровержения, приведенных доводов, включая представление доказательств, и обращение в судебную инстанцию только в случае наличия разумных оснований, касающихся нарушения соответствующих норм Кодекса о выборах.

## Список сокращений

**АПК** – Апелляционная палата Кишинева  
**ЦИК** – Центральная избирательная комиссия  
**ОИС** – окружной избирательный совет  
**ГПК** – Гражданский процессуальный кодекс  
**ВСП** – Высшая судебная палата  
**ЕСПЧ** – Европейский суд по правам человека  
**ТО** – территориальная организация  
**ПП „Родина”** – Политическая партия „Родина”  
**ПП „Шор”** – Политическая партия „Шор”