

***Использование административных
ресурсов в избирательных кампаниях в
Республике Молдова: отсутствие четких
законодательных регламентаций и
структура феномена***

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Международные стандарты, касающиеся административных ресурсов, и их неправомерное использование в избирательных целях	4
Злоупотребление административными ресурсами в рамках общенациональных избирательных процессов	7
Воздействие злоупотребления административными ресурсами на выборах	11
Причина допущения злоупотребления административными ресурсами на выборах и пути решения проблемы	12
Выводы	17
Рекомендации.....	18

Введение

В Республике Молдова, постсоветском государстве, которое находится в процессе создания демократического государства более 30 лет, злоупотребление административными ресурсами постоянно проявляется на выборах, что противоречит демократическим принципам. Каждый предвыборный период и организуемые выборы характеризуются злоупотреблением административными ресурсами конкурентами на выборах или их сторонниками.

В результате нарушаются основополагающие принципы свободных, справедливых и демократических выборов: не обеспечиваются равные конкурентные шансы для кандидатов, избиратели лишены права формировать объективное и информированное мнение при голосовании, а также исчезает разграничение деятельности государства и политической партии.

Данный документ направлен на анализ эволюции, воздействия и причин допущения злоупотребления административными ресурсами на выборах с представлением рекомендаций по исправлению ситуации.

Международные стандарты, касающиеся административных ресурсов, и их неправомерное использование в избирательных целях

Согласно международным отчетам по наблюдению за выборами, одной из основных проблем избирательного процесса является злоупотребление в ходе выборов административными ресурсами. Это явление характерно как для государств с развивающейся демократией, так и для государств с развитыми демократическими традициями, где использование административных ресурсов на выборах претендует на то, чтобы стать нормальным явлением, вопреки демократическим принципам.¹

Проблематика неправомерного использования административных ресурсов проистекает из необходимости обеспечения основополагающих принципов демократического государства. Основными международными стандартами, которые привели к детальному подходу к проблеме, являются:

- *Конвенция ООН о гражданских и политических правах, 1966*

В соответствии со ст.25, каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность: принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

- *Европейская конвенция о защите прав и основных свобод, 1950*

В соответствии со ст.3 Протокола № 1, стороны-подписанты обязались проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

- *Копенгагенский документ, 1990*

Согласно параграфу 5.4, стороны-подписанты, признали, что одним из основных фундаментальных принципов верховенства закона является четкое разделение между государством и политическими партиями, в частности, политические партии не будут сливаться с государством.

- *Кодекс надлежащих практик в избирательной сфере, Венецианская комиссия*

Пункт 2.3 документа предусматривает, что всем партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это подразумевает беспристрастное отношение государственных органов власти, в частности, к избирательной кампании; освещению в средствах массовой информации, в том числе в государственных СМИ; государственному финансированию партий и кампаний.

¹ [Совет Европы](#), Конгресс местных и региональных властей: злоупотребление административными ресурсами во время избирательных процессов: роль местных и региональных выборных представителей и государственных должностных лиц.

Основным документом, касающимся злоупотреблений административными ресурсами, являются *Совместные руководящие принципы по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса*, разработанные Венецианской комиссией и ОБСЕ в марте 2016 года.² Данный документ основывается на международных стандартах, в том числе указанных выше, международных отчетах по мониторингу за выборами, а также на других документах, имеющих отношение к избирательным вопросам и деятельности политических партий. Впоследствии, на основании соответствующего документа были разработаны многочисленные руководства и справочники, касающиеся использования административных ресурсов.³

Согласно *Совместным руководящим принципам по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса*, административные ресурсы являются человеческими, финансовыми, материальными, в натуральном выражении (к примеру, некоторые пособия из социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы) и другими нематериальными ресурсами, используемыми лицами, исполняющими ответственные государственные должности, и государственными служащими, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки.

Использование административных ресурсов следует отличать от злоупотребления ими. Таким образом, отметим, что использование административных ресурсов должно быть разрешено законом, что подразумевает законную возможность использования административных ресурсов во время избирательных процессов для надлежащего функционирования институтов, при условии, что такое использование не предназначено для проведения предвыборной агитационной деятельности определенных кандидатов. С другой стороны, злоупотребление административными ресурсами должно наказываться законом из-за неправомерного использования публичных ресурсов государственными служащими/ответственными должностными лицами в целях предвыборной агитации (личное продвижение, в качестве кандидата, либо продвижение/опорочивание определенного кандидата).

В целях предупреждения и предотвращения злоупотреблений административными ресурсами на выборах должны быть гарантированы следующие принципы:

- *верховенство права;*

Правовая система должна предусматривать общий запрет на злоупотребление административными ресурсами во время процессов выборов с установлением и внедрением санкций, которые должны быть практически применимыми, соразмерными и иметь превентивный характер. Соответствующие положения должны быть доступны/доведены до сведения всех заинтересованных сторон (включая органы публичного управления, государственных служащих, избирателей, кандидатов, политических партий).

² Совместные руководящие принципы по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, принятые Советом по демократическим выборам на своей 54-ой сессии, Венеция, 10 марта 2016 года, и Венецианской комиссией на своем 106-ом пленарном заседании, CDL-AD(2016)004-е.

³ Структура исследования и оценки злоупотребления государственными ресурсами: руководящие принципы для сообщества, практикующего демократию и управление (IFES, 2018); Административные ресурсы и честные выборы. Практическое руководство для местных и региональных политиков и должностных лиц (Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, 2019) и т.д.

- *свобода ассоциаций, мнения и информации;*

Свобода ассоциации, выражения мнения и информации представляют собой основу основ демократической системы. Следовательно, их обеспечение, в том числе во время процессов выборов является основополагающим – принцип, на который влияет злоупотребление административными ресурсами.

- *беспристрастность;*

Нормативно-правовые рамки должны обеспечивать конкретные требования к государственным служащим действовать беспристрастно на протяжении всего процесса выборов при исполнении ими своих официальных обязанностей. Такое регулирование должно предусматривать беспристрастность и профессионализм государственной должности.

- *нейтральность;*

Правовая система должна обеспечивать нейтральность государственной службы путем запрета государственным служащим принимать участие в предвыборных мероприятиях в своем официальном качестве, либо выдвигая себя кандидатом, либо оказывая поддержку кандидатам. Очень важно поддерживать четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не должны сливаться с государством.

Правовая система должна обеспечивать объективное, беспристрастное и сбалансированное освещение связанных с выборами событий в общественных средствах массовой информации. Законодательство и практика должны обеспечивать, чтобы общественные СМИ не вовлекались в „скрытые” кампании, продвигающие или, направленные против конкретных конкурентов на выборах.

- *прозрачность;*

Правовая система должна обеспечивать прозрачность и подотчетность использования общественных средств и общественного имущества политическими партиями и кандидатами во время процесса выборов. Наряду с этим, необходимо проводить четкое разграничение между действиями правительства, деятельностью государственной службы и проведением избирательной кампании.

- *равенство возможностей;*

Партиям и кандидатам должны быть гарантированы равные возможности. Это требует нейтрального отношения со стороны государственных органов власти, в частности, в том, что касается обеспечения равенства возможностей для конкурентов в отношении: избирательной кампании; освещения выборов средствами массовой информации, в частности общественными СМИ; материальной поддержки партий и избирательных кампаний государством.

Злоупотребление административными ресурсами в рамках общенациональных избирательных процессов

Как государство на стадии переходного периода, Республика Молдова не избежала практики злоупотребления административными ресурсами в ходе предвыборных гонок. В большинстве своем, каждые проводимые выборы, как на общенациональном, так и на местном уровнях, характеризуются злоупотреблением со стороны конкурентов административными ресурсами в ходе агитационной деятельности в предвыборный и избирательный периоды.

Эти действия не ограничиваются строго избирательной кампанией, которая включает разные периоды в зависимости от типа проводимых выборов.⁴ Из опыта наблюдения за выборами было замечено, что злоупотребление административными ресурсами усиливается сразу после официального объявления даты выборов, таким образом, будучи в силе и в период до начала избирательной кампании.

В контексте последних 3-х общенациональных выборов, проведенных в период с 2019 по 2020⁵ год, были выявлены следующие направления злоупотребления административными ресурсами на выборах:

- *использование государственных учреждений для продвижения популярных инициатив, позволяющих пожинать преимущества электорального характера;*

Конкуренты на выборах использовали государственные институты для продвижения и принятия популярных инициатив, позволяющих пожинать электоральные преимущества путем принятия нормативных актов в социальной и экономической областях, а также в сфере здравоохранения, инфраструктуры и др. Данная категория имеет наибольшее влияние в ситуации, когда социально-экономическое положение населения нестабильно и параллельно исчезает разграничение между государством и политической партией,⁶ а мероприятия по электоральному продвижению конкурентов на выборах проводятся в тесной взаимосвязи с мероприятиями, проводимыми государственными органами на государственные деньги.

Примеры: еженедельные брифинги правящей в 2018 году партии, когда было объявлено о проведении реформ заработной платы или о предоставлении различных надбавок (незапланированных в государственном бюджете на отчетный период), вступивших в силу, начиная с 1 декабря 2018 года, по истечению срока полномочий Парламента;⁷ в избирательный период по парламентским выборам 2019 года были объявлены и приняты нормативные акты об увеличении количества компенсируемых лекарств для всех категорий граждан,⁸ о предоставлении единовременной материальной помощи в размере 600 леев по случаю пасхальных праздников, а также об увеличении единовременного пособия, выплачиваемого при рождении каждого ребенка, с 6 тысяч до 10 тыс. леев, а также

⁴ В соответствии с положениями Кодекса о выборах, ст. 52 и 116, в случае президентских выборов, избирательная кампания начинается не ранее чем за 30 дней до дня выборов, после регистрации конкурента на выборах, а в случае парламентских и местных выборов – после регистрации конкурентов на выборах.

⁵ Парламентские выборы в феврале 2019 года, всеобщие местные выборы в октябре 2019 года, президентские выборы в ноябре 2020 года.

⁶ [Документ](#) Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

⁷ [Доклад № 1 Миссии по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года](#), стр. 34.

⁸ [Доклад № 4 Миссии по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года](#), стр. 31.

о предоставлении ежемесячного пособия в размере 200 леев семьям на каждого ребенка в возрасте до 18 лет⁹ и т.д.

- *вовлечение лиц, занимающих государственные должности, в предвыборную агитацию;*

Распространенной практикой стало активное вовлечение лиц, занимающих государственные/ответственные государственные должности, в предвыборную агитацию конкурентов на выборах путем их присутствия и поддержки в ходе предвыборных встреч, в том числе в рабочее время, организацию встреч, распространение предвыборных материалов, сбор подписей и т.д.

В соответствующей ситуации, лица, занимающие упомянутые государственные должности, своим присутствием на предвыборных мероприятиях по продвижению определенного конкурента на выборах, провоцируют аффилирование государственного учреждения, которое они представляют, с конкурентом на выборах, которого они поддерживают.

Примеры: В помещении одной из Гимназий, в рабочее время, глава Управления образования (приехавшая с водителем и на служебном автомобиле) собирала подписи для одного из кандидатов. В другом случае, в 10 часов, в рабочее время, несколько мэров одного из районов посетили мероприятие, организованное правящей партией. Каждый мэр прибыл в сопровождении 20 человек, чтобы продвигать и поддержать кандидатуру одного из конкурентов на выборах.

- *взятие на себя заслуг за работы/услуги публичного назначения, выполненные за счет публичных средств;*

В этой категории сообщалось о случаях, когда конкуренты на выборах своим присутствием на различных инаугурациях, в своих выступлениях, публикациях, размещаемых и продвигаемых через различные источники информации, брали на себя заслуги за работы/услуги публичного назначения, выполненные за счет публичных средств (повышение заработной платы, предоставление финансовой и материальной помощи, ремонт/восстановление общественных зданий и других объектов инфраструктуры, открытие маршрутов общественного транспорта, покупка общественного транспорта и т.д.).

Примеры: мероприятие по запуску избирательной кампании одного из конкурентов на выборах прошло в рамках мероприятия по сдаче в эксплуатацию Офиса семейных врачей и Яслей-сада, отремонтированных за счет публичных средств, при этом кандидат взял на себя заслуги за соответствующие работы.

- *проведение предвыборных встреч в государственных учреждениях с сотрудниками данных учреждений в их рабочее время.*

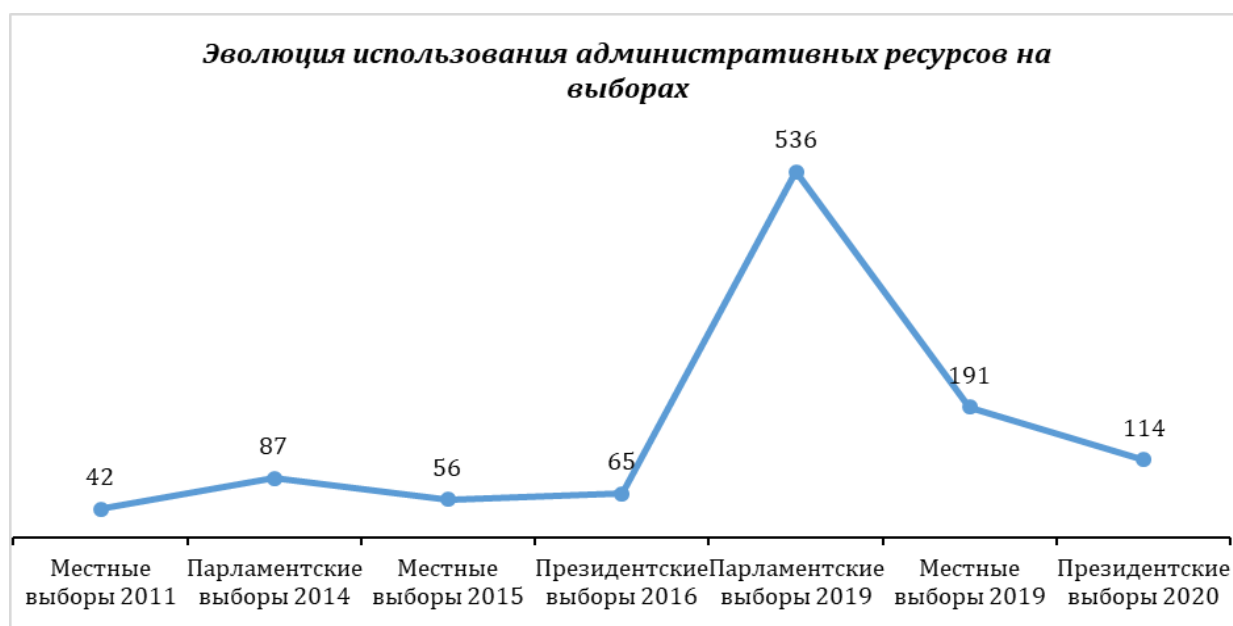
Несмотря на то, что они противоречат демократическим и правовым принципам, встречи, проводимые конкурентами на выборах/их представителями в государственных учреждениях с участием сотрудников этих учреждений в рабочее время, претендуют на то, чтобы стать нормой. Таким образом, вместо того, чтобы выполнять свои обязанности, получая оплату из государственных денег, сотрудники государственных учреждений участвуют - добровольно или по принуждению - в предвыборных встречах. Но хуже всего то, что таких преимуществ лишены оппозиционные конкуренты и те, кто фактически не участвует в акте управления.

⁹[Доклад](#) № 5 Миссии по наблюдению за парламентскими выборами от 24 февраля 2019 года, страницы 30 и 31.

Примеры: предвыборные встречи с персоналом больниц в рабочее время, в то время как пациенты вынуждены их ждать; встречи, организованные с учителями в школах, в то время как они должны присутствовать в классе с учениками и т.д.

В период с 2014 по 2020 год, в контексте 6 проведенных общенациональных выборов, количество случаев злоупотребления административными ресурсами в период выборов отличается от выборов к выборам (см. график № 1). Большинство случаев было зарегистрировано в контексте парламентских выборов 2019 года, которые проводились по смешанной избирательной системе, а также всеобщих местных выборов 2019 года, в которых приняли участие более 3000 конкурентов на выборах.

График № 1



В зависимости от типа предвыборных мероприятий, проводимых со злоупотреблением государственными ресурсами, констатируем, что порядка 60% из них проводились с вовлечением госслужащих в избирательную деятельность в рабочее время, 28% - взятие заслуг за работы/услуги публичного назначения, выполненные за счет публичных средств, а порядка 10% - использование государственной должности.¹⁰

Несмотря на многочисленные сообщения о случаях злоупотребления административными ресурсами на выборах, было подтверждено очень мало случаев наложения санкций на субъектов, ответственных за допущение использования административных ресурсов в избирательных целях. Таким образом, в период с 2014 по 2020 годы было выявлено всего около 4 постановлений,¹¹ в которых Центральная избирательная комиссия вынесла официальные предупреждения конкурентам на выборах или органам государственной

¹⁰ Данные получены на основании [Докладов](#) миссий Promo-LEX по наблюдению за выборами, опубликованных на официальной странице ассоциации.

¹¹ В 2014 году, ЛДПМ было вынесено предупреждение в связи с проведением одной из встреч с персоналом Районной больницы Страшен в рабочее время. В 2015 году, ЛП было вынесено предупреждение в связи с взятием на себя заслуг за закупку троллейбусов за счет публичных средств. В 2019 году, администрации Районного совета Каушан было вынесено предупреждение в связи с использованием электронной подписи председателя района, в то время как он приостановил свою деятельность, в связи с его регистрацией в качестве конкурента на выборах. В 2019 году, ПСРМ было вынесено предупреждение в связи с использованием на выборах образа института президентства.

власти о необходимости не допускать злоупотребления административными ресурсами на выборах. Кроме того, отметим, что на протяжении лет, избирательный орган применял селективный подход к сообщениям о случаях злоупотребления административными ресурсами на выборах.

Воздействие злоупотребления административными ресурсами на выборах

Злоупотребление административными ресурсами на выборах подрывает фундаментальные демократические ценности, нарушая основные принципы свободных и честных выборов, а именно:

- *несоблюдение нейтральности и беспристрастности в избирательном процессе;*¹²

Выборы должны быть организованы таким образом, чтобы не отдавалось предпочтение определенным кандидатам или избирателям. Органы государственной власти должны оставаться нейтральными, в частности, в отношении избирательной кампании, освещения в СМИ, а также государственного финансирования партий и кампаний.

- *не обеспечиваются равные возможности для всех политических партий и конкурентов на выборах;*

Злоупотребление административными ресурсами на выборах неоправданно увеличивает преимущества конкурентов на выборах, имеющих доступ к этим ресурсам, в ущерб конкурентам, не имеющим доступа к государственным ресурсам. По этой причине государству необходимо гарантировать равные возможности всем конкурентам на выборах путем беспристрастного отношения ко всем кандидатам и справедливого применения одного и того же законодательства ко всем.¹³

- *не обеспечивается свобода избирателей формировать свое мнение;*

Используя государственные институты для продвижения социальных, экономических, инфраструктурных инициатив и т.д., как в предвыборный, так и в избирательный период, становится невозможным четко разграничить деятельность государства (осуществляемую на государственные деньги) и деятельность политической партии.¹⁴ По этой причине государственные органы должны соблюдать обязательство сохранять нейтральность с тем, чтобы гарантировать избирателям свободу формировать правильное и информированное мнение между обычной административной деятельностью, осуществляемой властью, а также действиями, осуществляемыми преднамеренно с тем, чтобы получить электоральные преимущества.

¹² [Административные ресурсы и честные выборы](#). Практическое руководство для местных и региональных политиков и должностных лиц.

¹³ [Европейская комиссия](#) за демократию через право (Венецианская комиссия): Кодекс надлежащих практик в избирательной сфере.

¹⁴ [Документ](#) Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Причина допущения злоупотребления административными ресурсами на выборах и пути решения проблемы

Злоупотребление административными ресурсами на выборах является одним из наиболее значимых факторов, влияющих на избирательные процессы. Вышеупомянутый феномен может даже иметь решающее влияние на результаты выборов.

Для борьбы с этим явлением необходима правовая база, которая четко и исчерпывающе устанавливала бы, что такое административные ресурсы, какие санкции предусмотрены за их ненадлежащее использование и кто подлежит наказанию. В настоящее время в Республике Молдова отсутствует исчерпывающее правовое и нормативное регулирование проблемы использования административных ресурсов. По этой причине мы считаем, что первым и наиболее важным шагом в решении анализируемой проблемы является укрепление и совершенствование правовой базы. Уже в условиях наличия разработанного законодательства в данной области, можно будет проанализировать другие возможные причины, такие как: степень выполнения обязательств государственными учреждениями, в обязанности которых входит надзор или реагирование на такие проблемы или правовое поведение конкуренты и др.

Тем не менее, в данном контексте, все же, необходимо оценить усилия ЦИК по созданию предпосылок для предотвращения злоупотребления административными ресурсами на выборах, цель, с которой было разработано *Руководство по предотвращению и пресечению использования административных ресурсов в ходе избирательных процессов*,¹⁵ а также *Этическая декларация об условиях и порядке финансовой, материальной и нематериальной поддержки избирательной кампании*. Последний упомянутый документ подписывается каждым конкурентом на выборах, которым они также принимают на себя обязательство не злоупотреблять административными ресурсами на выборах. Однако, констатируем, что Руководство, разработанное ЦИК, носит только информативный/руководящий характер, без прочной основы национальной правовой базы в отношении данного аспекта.

Национальная правовая база определяет общую нормативную базу, которая, по сути, позволяет применять электоральные, уголовные санкции и санкции за нарушение закона в случаях незаконного использования административных ресурсов на выборах. Таким образом, выделим 4 основных нормативных актов, определяющих злоупотребление административными ресурсами:

- *Конституция Республики Молдова*.¹⁶

Статья 127 предусматривает, что государство охраняет собственность, а публичная собственность принадлежит государству или административно-территориальным единицам.

- *Кодекс о выборах Республики Молдова*.¹⁷

Часть (7) ст. 52, запрещает кандидатам использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и

¹⁵ Декларативная цель документа заключается в том, чтобы ориентировать избирательные органы и всех участников избирательного процесса (политические партии, кандидаты на выборные должности, государственные служащие и органы, СМИ и др.) в избирательный период в вопросе предотвращения и пресечения использования административного ресурса в избирательных целях.

¹⁶ [Конституция](#) Республики Молдова.

¹⁷ [Кодекс](#) о выборах Республики Молдова.

приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах. За управление соответствующими положениями отвечает Центральная избирательная комиссия.

Тем не менее, еще раз повторим, что из опыта наблюдения за выборами было отмечено, что злоупотребления административными ресурсами начинаются сразу после официального объявления даты выборов, не ограничиваясь строго периодом избирательной кампании. Поэтому мы считаем необходимым скорректировать правовую базу с тем, чтобы продлить период, в течение которого запрещено использование административных ресурсов в избирательных целях (период времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов).¹⁸

Помимо этого, чтобы не допустить использование административных ресурсов на основании занимаемой государственной должности, ст.13 предусматривает, что зарегистрированные кандидаты должны приостановить свою деятельность в занимаемой должности. Под действие данных положений не подпадают должности президента страны, председателя парламента, премьер-министра, генерального секретаря и государственного секретаря.

Вопреки вышеизложенному, в контексте выборов, налагающих необходимость сбора подписей в поддержку выдвинутого кандидата, были зарегистрированы ситуации, когда занимающие государственные должности лица, выдвинутые в качестве кандидатов (до регистрации в качестве конкурентов), получали необоснованные политические и избирательные дивиденды в связи с исполнением своих должностных обязанностей (в период сбора подписей). В связи с этим, в случае сбора подписей в поддержку кандидата, мы считаем, что период приостановления деятельности в занимаемой должности должен начинаться в момент официального выдвижения кандидата инициативной группой/уполномоченным органом политической партии, а не в момент его регистрации в качестве конкурента на выборах. В то же время генеральные и государственные секретари также должны подпадать под действие обязательства приостановления деятельности в занимаемой должности.

Наряду с этим, в целях справедливого подхода к кандидатам, занимающим государственные должности, мы считаем, что необходимо пересмотреть законодательные положения, касающиеся кандидатов, занимающих должность президента страны, председателя парламента и премьер-министра. Таким образом, чтобы обеспечить четкое разграничение между занимаемой государственной должностью и выдвинутым кандидатом на выборах,¹⁹ считаем необходимым принять четкие правовые нормы, регулирующие меры, которые должны быть предприняты для обеспечения равных возможностей для всех конкурентов на выборах. В этой связи, с момента выдвижения в качестве конкурента на выборах, считаем необходимым избегать участия соответствующих лиц в публичных мероприятиях, которые способствовали бы продвижению их кандидатуры в качестве конкурента на выборах

¹⁸ Совместные [руководящие принципы](#) по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, принятые Советом по демократическим выборам на своей 54-ой сессии, Венеция, 10 марта 2016 года, и Венецианской комиссией на своем 106-ом пленарном заседании, CDL-AD(2016)004-е, стр. 13

¹⁹ Совместные [руководящие принципы](#) по предотвращению и реагированию на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса, принятые Советом по демократическим выборам на своей 54-ой сессии, Венеция, 10 марта 2016 года, и Венецианской комиссией на своем 106-ом пленарном заседании, CDL-AD(2016)004-е, Раздел А, п.4.2.

(запуск/сдача в эксплуатацию различных работ/услуг/общественных проектов, предоставление различных премий/дипломов и др.).

Мы также обращаем внимание на необходимость того, чтобы лица, занимающие публичные должности, или государственные служащие, в контексте активного участия в предвыборной агитации конкурентов, регистрировались в качестве доверенных лиц в соответствии с положениями Кодекса о выборах. Даже если они могут официально находиться в отпуске во время кампании, в силу занимаемых ими должностей они могут формировать или влиять на выбор избирателей в зоне их должностной ответственности. Часть (1) ст.50 устанавливает, что доверенные лица оказывают конкурентам на выборах помощь в проведении избирательных кампаний, ведут агитацию за них и представляют их интересы в отношениях с органами публичной власти, избирателями и избирательными советами и бюро. Мы должны отличать роль доверенного лица в процессе предвыборной агитации от роли гражданина, который имеет право участвовать в свободных обсуждениях и во всех аспектах избирательных программ конкурентов на выборах.

- *Кодекс о правонарушениях Республики Молдова*.²⁰

Часть (5) ст.48¹ предусматривает, что противоправное использование административного ресурса (публичного имущества), включая содействие или согласие с незаконным использованием административного ресурса (публичного имущества), в избирательных кампаниях, влечет наложение штрафа *на должностных лиц*²¹ в размере от 90 до 240 условных единиц (225-600 евро) с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 1 года. Управление соответствующими положениями находится в ведении Министерства внутренних дел.

В действующей формуле перечисленных законодательных положений обнаруживаем, что под действие данных правонарушений подпадают физические лица, достигшие к моменту совершения правонарушения возраста 18 лет, и должностные лица. Таким образом, для публичных лиц и лиц, исполняющих ответственные государственные должности, санкции за правонарушения не предусмотрены. В этой связи считаем необходимым откорректировать нормативный акт с тем, чтобы включить в него в качестве субъектов правонарушения публичных лиц и лиц, исполняющих ответственные государственные должности (их определение в ст.16 по образцу Уголовного кодекса и включение в качестве субъектов правонарушения в ст. 48¹). В связи с этим ЦИК и Министерство внутренних дел

²⁰ [Кодекс о правонарушениях Республики Молдова](#).

²¹ В Кодексе о правонарушениях субъектами, несущими ответственность за правонарушение в связи с противоправным использованием административных ресурсов, указаны должностные лица. С другой стороны, Уголовный кодекс Республики Молдова определяет 3 категории лиц:

1) Должностное лицо - лицо, наделенное в государственном предприятии, учреждении, организации (их подразделении) либо в предприятии, учреждении, организации (их подразделении) органов местного публичного управления, постоянно или временно, в силу закона, по назначению, по выбору или в силу отдельного поручения определенными правами и обязанностями по осуществлению функций публичной власти или действий административно-распорядительного либо организационно-хозяйственного характера.

2) Публичное лицо - государственный служащий, в том числе имеющий особый статус (сотрудник дипломатической службы, таможенной службы, органов обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка, другое лицо, имеющее специальное или воинское звание); служащий автономного или регулирующего органа публичной власти, государственного или муниципального предприятия, другого юридического лица публичного права; работник кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности; лицо, уполномоченное или управомоченное государством оказывать от его имени публичные услуги или осуществлять деятельность в общественных интересах.

3) Лицо, исполняющее ответственную государственную должность - лицо, порядок назначения или избрания которого регулируется Конституцией Республики Молдова либо назначение или избрание которого осуществляется Парламентом, Президентом Республики Молдова или Правительством; другое установленное законом лицо, исполняющее ответственную государственную должность; лицо, которому лицо, исполняющее ответственную государственную должность, делегировало свои полномочия.

будут обязаны сотрудничать между собой с тем, чтобы обеспечить расследование и применение санкций в случае использования административного ресурса.

Наряду с этим, констатируем, что запрет на противоправное использование административного ресурса (публичного имущества) ограничен лишь периодом избирательной кампании, однако необходимо продлить данный период, как в случае Кодекса о выборах (период времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов).

Что касается санкций, установленных за противоправное использование административного ресурса в избирательных целях, мы считаем, что они не являются соразмерными и сдерживающими. Так, например, если 50 сотрудников одного из государственных учреждений участвовали в предвыборной встрече в рабочее время в течение 2 часов, то нанесенный ущерб составил бы примерно 4 737 леев или 237 евро (47,37 леев/час от среднемесячной заработной платы по экономике на 2021 год). Поэтому, чтобы обеспечить сдерживающий характер санкций, считаем необходимым их увеличить (например, 600 - 1000 условных единиц или 30 000 - 50 000 леев).

- *Уголовный кодекс Республики Молдова.*²²

Частью (2) ст. 181² предусмотрено, что использование административного ресурса (публичного имущества), включая содействие или согласие с незаконным использованием административного ресурса (публичного имущества), в избирательных кампаниях, повлекшее причинение ущерба в крупных размерах, наказывается штрафом в размере от 4000 до 6000 условных единиц (10 000 – 15 000 евро) или лишением свободы на срок до 3 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 2 до 5 лет. Управление соответствующими положениями находится в ведении Министерства внутренних дел и Прокуратуры по борьбе с коррупцией.

Таким образом, констатируем, что и в этом случае запрет действует только на период избирательной кампании, поэтому соответствующий период необходимо продлить путем приведения в соответствие нормативно-правовой базы, подобно Кодексу о правонарушениях и Кодексу о выборах.

В контексте вышеизложенного, помимо корректировок, которые необходимо внести для улучшения правовых положений о противоправном использовании административных ресурсов, мы констатируем, что в национальной правовой базе нет единого и четкого подхода к определению и значению административного ресурса, в соответствии с международными стандартами.

Так, Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях определяют административный ресурс как "публичное имущество", а Кодекс о выборах – как "публичные средства и имущество". Таким образом, затруднительно применять наказание к лицам, противоправно использующим государственные учреждения, государственных служащих, проекты/мероприятия, внедряемые за счет публичных средств, в целях избирательной кампании, поскольку нормативно-правовая база не квалифицирует их как административный ресурс. Отметим, что на сегодняшний день следственными органами не доведено до конца ни одного дела о противоправном использовании административного ресурса на выборах.

²² Уголовный [кодекс](#) Республики Молдова.

Поэтому для четкого и всестороннего определения административных ресурсов²³ мы считаем, что нормативно-правовая база²⁴ должна быть скорректирована с принятием определения, сформулированного Венецианской комиссией и ОБСЕ:²⁵

*Административные ресурсы – человеческие, финансовые, материальные, **в натуральном выражении** (к примеру, выгоды социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы) и другие нематериальные ресурсы, используемые лицами, исполняющими ответственные государственные должности, и государственными служащими, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки.*

²³ Принятие четкого и исчерпывающего определения административного ресурса было также рекомендовано Венецианской комиссией в "Срочном совместном [заключении](#) по проекту закона № 63 о внесении поправок в Кодекс о выборах, Кодекс о правонарушениях и Кодекс телевидения и радио", CDL-AD(2020)027-е.

²⁴ Понятие административного ресурса должно быть определено в 3-х нормативных актах: Кодексе о выборах, Кодексе о правонарушениях и Уголовном кодексе.

²⁵ [Доклад](#) о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, принятый Советом по демократическим выборам на 46-ой сессии (Венеция, 5 декабря 2013 года) и Венецианской комиссией на своем 97-ом пленарном заседании (Венеция, 6-7 декабря 2013 года).

Выводы

Все граждане вправе просить государственные учреждения, чтобы им были обеспечены условия неподкупности, прозрачности и ответственности со стороны всех участников избирательного процесса, независимо от их положения и статуса. Повторим, что злоупотребление административными ресурсами в процессе выборов лишает конкурентов на выборах шанса состязательности на равных условиях в ходе выборов. В то же время подрывается право избирателей избирать без необоснованного влияния.

В этой связи, в целях предотвращения и пресечения противоправного использования административного ресурса на выборах, считаем необходимым принять следующие меры:

- *четкое и исчерпывающее определение административного ресурса в соответствии с положениями международных стандартов в данной области;*
- *продление периода, в течение которого запрещается противоправное использование административного ресурса в избирательных целях (период времени со дня обнаружения даты выборов до дня подтверждения результатов выборов);*
- *расширение списка лиц, занимающих государственные должности, которые обязаны приостановить свою деятельность в случае регистрации в качестве кандидата (включая государственных секретарей и генеральных секретарей);*
- *в случае необходимости сбора подписей в поддержку, приостановление деятельности лиц, занимающих государственные должности, на момент официального выдвижения в качестве кандидата;*
- *четкое регулирование участия президента страны, председателя парламента и премьер-министра в публичных мероприятиях - в случае, если они обладают статусом официально выдвинутого кандидата на выборах инициативной группой / уполномоченным органом политической партии - которые будут продвигать его кандидатуру в качестве конкурента на выборах (запуск/сдача в эксплуатацию различных работ/услуг/общественных проектов, предоставление различных премий/дипломов и др.);*
- *расширение перечня субъектов уголовной ответственности за неправомерное использование административного ресурса, в том числе публичных лиц и лиц, исполняющих ответственные государственные должности;*
- *ужесточение санкций за правонарушение в случаях противоправного использования административного ресурса.*

Рекомендации

Парламенту Республики Молдова

Приведение в соответствие Кодекса о выборах, а именно:

- **ст. 1: а)** изменение понятия *"избирательный период"*, определив его как *"период времени со дня обнародования даты выборов до дня подтверждения результатов выборов компетентными органами"*; **б)** включение понятия *"административный ресурс"* со следующим определением: *"человеческие, финансовые, материальные, в натуральном выражении (к примеру, выгоды социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы) и другие нематериальные ресурсы, используемые лицами, исполняющими ответственные государственные должности, и государственными служащими, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки"*.

- **ст. 13, ч. (3):** в случае сбора подписей, установление срока приостановления деятельности в занимаемой должности в зависимости от даты, когда кандидат был официально выдвинут инициативной группой/уполномоченным органом политической партии (а не с момента регистрации в качестве конкурента).

- **ст. 13, ч. (3):** дополнить перечень лиц, подпадающих под обязательство приостановления деятельности в занимаемой должности, следующими лицами: государственные секретарь, генеральный секретарь.

- **ст. 52, ч. (7)** изложить в следующей редакции: *"Кандидаты не вправе использовать в избирательный период административный ресурс, а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах."*

- четкое регулирование участия президента страны, председателя парламента и премьер-министра в публичных мероприятиях - в случае, если они обладают статусом официально выдвинутого кандидата на выборах инициативной группой / уполномоченным органом политической партии - которые будут продвигать его кандидатуру в качестве конкурента на выборах (запуск/сдача в эксплуатацию различных работ/услуг/общественных проектов, предоставление различных премий/дипломов и др.).

Приведение в соответствие Кодекса о правонарушениях, а именно:

- **ст. 16:** включение понятий *"публичное лицо"* и *"лицо, исполняющее ответственную государственную должность"* и их определение согласно определению Уголовного кодекса в ст. 123.

- **ст. 48¹, ч. (5):** включение публичных лиц и лиц, исполняющих ответственные государственные должности, в качестве субъектов правонарушения за противоправное использование административного ресурса.

- **ст. 48¹, ч. (5):** заменить синтагму *"избирательных кампаниях"* на *"избирательный период"*.

- **ст. 48¹, ч. (5):** заменить цифру *"90"* на *"600"*, а цифру *"240"* - на *"1000"*.

- **ст. 48¹, ч. (5):** исключить словосочетание *"(публичного имущества)"* после словосочетания *"административного ресурса"*. Дополнить данную часть следующим: *"Административными ресурсами являются человеческие, финансовые, материальные, в натуральном выражении (к примеру, выгоды социальных программ, в том числе товары и*

материальные ресурсы) и другие нематериальные ресурсы, используемые лицами, исполняющими ответственные государственные должности, и государственными служащими, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки”.

Приведение в соответствие Уголовного кодекса, а именно:

- **ст. 181², ч. (2):** заменить словосочетание “избирательных кампаниях” на “избирательный период”.
- **ст. 181², ч. (2):** исключить словосочетание “(публичного имущества)” после словосочетания “административного ресурса. Дополнить данную часть следующим: “Административными ресурсами являются человеческие, финансовые, материальные, *в натуральном выражении* (к примеру, выгоды социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы) и другие нематериальные ресурсы, используемые лицами, исполняющими ответственные государственные должности, и государственными служащими, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки”.