

Кому: Парламенту Республики Молдова

МНЕНИЕ

по проекту о внесении изменений в Избирательный кодекс Республики Молдова

Анализ проекта о внесении изменений в Избирательный кодекс выявляет ряд существенных изменений, которые выходят за рамки технических корректировок и могут непосредственно повлиять на право баллотироваться, электоральную конкуренцию, осуществление права голоса, полномочия Центральной избирательной комиссии и организацию выборов в АТО Гагаузия.

В целом проект содержит и полезные решения, в том числе в сфере прозрачности финансирования, пожертвований в виде товаров и услуг и т. д. Эти цели являются легитимными и заслуживают поддержки при условии введения достаточных гарантий их предсказуемого и пропорционального применения.

Настоящая оценка основывается на конституционных стандартах осуществления избирательных прав, практике Европейского суда по правам человека, Кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии и рекомендациях, сформулированных БДИПЧ в итоговом отчете о парламентских выборах 2025 года. Анализ направлен на установление того, соответствуют ли предлагаемые решения принципам законности, правовой определенности, пропорциональности и равенства возможностей в избирательной конкуренции.

Одновременно проект объединяет несколько самостоятельных реформ: регулирование отношений между независимыми кандидатами и партиями; расширение отдельных полномочий и избирательных санкций; закрепление голосования по почте на постоянной основе и введение общей категории «альтернативных методов голосования»; реорганизацию избирательной архитектуры в АТО Гагаузия; изменения в сфере финансирования кампаний, СМИ и местных референдумов. Такое сосредоточение различных реформ в одном проекте требует отдельного обоснования каждой из них и проведения достаточных консультаций.

Соответствующие принципы

Проект должен оцениваться не только с точки зрения преследуемых им целей, но и с точки зрения его совместимости с фундаментальными принципами избирательного права и верховенства права. Любая избирательная реформа должна обеспечивать баланс между предотвращением злоупотреблений и эффективной защитой избирательных прав.

В этом контексте анализ учитывает принципы законности, правовой определенности и предсказуемости норм, пропорциональности ограничений избирательных прав, равенства возможностей между участниками выборов, независимости и беспристрастности избирательной администрации, а также стабильности избирательного законодательства. Далее проект анализируется также в контексте соответствующих рекомендаций БДИПЧ.

Соотношение с рекомендациями БДИПЧ

Итоговый отчет Миссии БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами 28 сентября 2025 года, опубликованный 18 февраля 2026 года, рекомендует провести комплексный пересмотр избирательной нормативной базы инклюзивным и прозрачным образом и заблаговременно до следующих выборов.

Одновременно БДИПЧ рекомендует усилить гарантии против произвольного исключения кандидатов из избирательной гонки, в том числе посредством требования наличия убедительных, релевантных и достаточных доказательств и обеспечения эффективных средств правовой защиты до того, как санкции, оказывающие необратимое воздействие на политические права, вступят в силу.

С этой точки зрения проект лишь частично отвечает на остающиеся рекомендации. Некоторые решения соответствуют направлению, предложенному БДИПЧ, — например, включение взносов в натуральной форме в установленный лимит и формирование первичной законодательной основы для голосования по почте.

Другие **важные рекомендации остаются нерассмотренными либо рассматриваются таким образом, который требует дополнительных гарантий**: участие третьих сторон в кампании, эффективная защита от произвольного исключения кандидатов, доступ к эффективным средствам правовой защиты, отдельные вопросы, касающиеся избирателей с левобережья Днестра, право голоса лиц с интеллектуальной или психосоциальной инвалидностью и разрешение избирательных споров.

В избирательном праве норма должна оцениваться не только по преследуемой цели, но и по риску ее избирательного или непропорционального применения. Чем шире полномочия, предоставленные органу, и чем строже санкция, тем более точной должна быть норма, тем яснее должен быть стандарт доказывания и тем эффективнее должен быть судебный контроль.

Ниже изложены ключевые выявленные проблемы и предложения по их устранению с сохранением полезных решений проекта и усилением гарантий, необходимых для обеспечения свободного, справедливого и предсказуемого характера избирательной конкуренции.

Проблема 1: Право баллотироваться, независимые кандидаты и отношения с партиями

1.1. Введение понятия «замаскированный независимый кандидат»

Предлагаемая норма: ст. I п. 1 проекта — дополнение ст. 1 Избирательного кодекса.

Предлагается определить «замаскированного независимого кандидата» как независимого кандидата, который «формально или неформально, прямо или косвенно участвует совместно с политической партией или избирательным блоком в общих, согласованных или

синхронизированных действиях в ходе избирательной кампании, финансировании, логистике или распространении сообщений». Определение связывает такие действия с целью или эффектом продвижения кандидатуры либо обхода законных ограничений, касающихся выдвижения политическими формированиями.

В ст. 1 также вводится понятие «замаскированной поддержки участников выборов».

Анализ проблемы и риски

a) Чрезмерно широкий и недостаточно предсказуемый характер.

Такие термины, как «неформально», «косвенно», «синхронизированно» или «общие сообщения», не содержат достаточно четких юридических критериев. Норма вызывает вопросы с точки зрения качества закона и его предсказуемости. Используемые понятия должны быть сформулированы достаточно четко, чтобы адресаты нормы могли в разумной степени предвидеть юридические последствия своего поведения.

b) Возможность применения санкции без доказывания умысла.

Формула «с целью или имея эффект» допускает применение санкции даже без доказывания намерения обойти закон. При отсутствии требования об установлении умысла или доказуемого соглашения санкция может оказаться несовместимой с принципом пропорциональности.

c) Смешение координации с законным политическим выражением мнения.

Неясно, могут ли считаться «замаскированной поддержкой»:

- участие в одном и том же мероприятии;
- распространение сходных политических сообщений;
- публичная поддержка кандидата со стороны партии;
- волонтерская деятельность лиц, являющихся членами партии;
- распространение публичного заявления.

d) Избирательное применение.

Норма предоставляет избирательным органам очень широкую свободу усмотрения, что может привести к различному толкованию сходных ситуаций.

Связь с санкциями

В соответствии со ст. I п. 46 проект дополняет ст. 102 ч. (5) Кодекса подпунктом i), предусматривая статус замаскированного независимого кандидата и замаскированную поддержку в качестве оснований для применения санкций.

Это означает, что определение имеет не только разъяснительный характер, но может непосредственно повлиять на регистрацию кандидата или сохранение его статуса в избирательной гонке.

Соотношение с рекомендациями БДИПЧ

Данный вопрос необходимо анализировать также в свете приоритетной рекомендации БДИПЧ относительно защиты права на эффективное средство правовой защиты.

БДИПЧ рекомендует, чтобы санкции с необратимым воздействием на осуществление политических прав, включая право быть избранным, применялись только в том случае, если остается достаточно времени для эффективного средства правовой защиты, либо их исполнение приостанавливалось до исчерпания возможности обжалования.

Кроме того, исключение кандидатов должно основываться на убедительных, релевантных и достаточных доказательствах.

Предложения по улучшению

Учитывая, что данное определение может служить основанием для исключения кандидата либо применения иных строгих санкций, соответствующие условия должны толковаться ограничительно и быть прямо предусмотрены законом.

Норма должна кумулятивно предусматривать:

- наличие доказуемой координации;
- соглашение, согласие либо контроль со стороны партии;
- конкретное материальное, финансовое или организационное преимущество;
- намерение обойти закон;
- ясные и проверяемые доказательства;
- заслушивание кандидата до применения санкции;
- оперативный судебный контроль с возможностью приостановления последствий необратимой санкции до разрешения жалобы.

Формулировку «имея эффект» следует исключить либо ограничить ситуациями, когда такой эффект был предсказуем и принят кандидатом.

1.2. Запрет партиям оказывать поддержку независимым кандидатам

Предлагаемая норма: дополнение ст. 54 частью (5¹).

Независимым кандидатам и инициативным группам запрещается прямо или косвенно получать финансовую, материальную, организационную, логистическую и медийную поддержку, включая бесплатные услуги, от политических партий или избирательных блоков.

Анализ проблемы и риски

- a) Запрет носит практически абсолютный характер.** Не проводится различие между скрытым финансированием и публичной политической поддержкой.
- b) «Медийная поддержка» не определена.** Пресс-релиз партии, публикация или публичное заявление могут быть истолкованы как запрещенная поддержка.
- c) Ограничение свободы выражения мнения и объединения.** Партия должна иметь возможность публично выражать политическую позицию в отношении кандидата, если она не финансирует его кампанию и не предоставляет ему незадекларированные услуги.
- d) Ответственность кандидата за действия других лиц.** Неясно, при каких условиях кандидат несет ответственность за действия, совершенные партией в одностороннем порядке.

Предложения по улучшению

Запрет следует ограничить финансированием, товарами, услугами, персоналом, логистикой и рекламой, предоставляемыми с согласия, принятием или в координации с кандидатом.

Публичная поддержка, самостоятельно выраженная политической партией, не должна автоматически приравниваться к финансированию или координации кампании.

Соотношение с рекомендациями БДИПЧ

БДИПЧ рекомендует более детально урегулировать участие третьих сторон в избирательной кампании и связанные с ним обязанности по обеспечению прозрачности.

Стандарты, на которые ссылается БДИПЧ, исходят из того, что участие третьих сторон не должно безусловно запрещаться, а должно регулироваться таким образом, чтобы обеспечить уровень прозрачности и подотчетности, сопоставимый с требованиями, применяемыми к участникам выборов.

Следовательно, проект должен четко различать скрытое финансирование или координацию и законное политическое выражение либо прозрачное участие третьих сторон.

1.3. 70-дневное ограничение для лиц, выдвигаемых партиями

Предлагаемая норма: дополнение определения «выдвинутый кандидат» в ст. 1.

Партии и избирательные блоки не смогут выдвигать лиц, которые в течение как минимум 70 дней до выборов состояли в другой партии, нежели выдвигающая их партия, либо в партии, не входящей в соответствующий блок.

Анализ проблемы и риски

- a) срок в 70 дней не обоснован в тексте;*
- b) норма может ограничивать право баллотироваться;*
- c) не предусмотрены исключения для лиц, исключенных из партии;*
- d) не урегулированы ситуации роспуска, реорганизации или слияния партии;*
- e) данное правило ненадлежащим образом включено в определение, хотя фактически представляет собой условие допуска к выдвижению или участия в выборах.*

Предложения по улучшению

Положение следует перенести в отдельную статью, которая должна содержать:

- правовое основание и цель ограничения;
- точный момент, с которого исчисляется срок;
- исключения;
- процедуру проверки;
- возможность обжалования;
- юридические последствия.

Проблема 2: Избирательные санкции и полномочия ЦИК

2.1. Увеличение срока применения санкции с одного года до четырех лет

Предлагаемая норма: изменение ст. 102 ч. (4).

Формулировка «на один год» заменяется на «на 4 года».

Анализ проблемы и риски

a) Принцип пропорциональности санкций

В избирательной сфере санкции должны индивидуализироваться в зависимости от тяжести нарушения, наличия умысла, наступивших последствий и влияния на целостность выборов.

b) Крайне строгая санкция

Четыре года могут охватывать полный избирательный цикл.

c) Отсутствие дифференциации

Из проекта не следует достаточной градации с учетом:

- тяжести нарушения;
- умысла;
- причиненного вреда;
- повторного характера;
- влияния на результат выборов.

2.2. Возможная непропорциональность

Административное нарушение и серьезная схема незаконного финансирования не должны автоматически влечь одинаковые последствия.

Предложения по улучшению

Следует предусмотреть постепенную шкалу санкций: предупреждение; штраф; лишение бюджетного финансирования; аннулирование регистрации; временные ограничения — в зависимости от тяжести и последствий нарушения.

Четырехлетний срок должен быть обоснован применительно к точной природе санкции и, если он влечет существенные ограничительные последствия, использоваться только в отношении тяжких, умышленных и доказанных нарушений.

Необходимы четкая градация и анализ пропорциональности.

2.3. Рассмотрение ЦИК по собственной инициативе актов избирательных органов

Предлагаемая норма: дополнение ст. 91 частью (12), из которой следует, что ЦИК сможет по собственной инициативе рассматривать:

- административные акты;
- действия;
- бездействие избирательных органов любого уровня,

если выявляет серьезные нарушения, затрагивающие целостность избирательного процесса.

Аналогичные полномочия предоставляются вышестоящим избирательным советам.

Анализ проблемы и риски

a) Понятие «серьезное нарушение» не определено.

b) Конкретный срок отсутствует.

В проекте используется выражение «разумный срок», которое является слишком неопределенным для крайне сжатого избирательного процесса.

c) Не урегулировано заслушивание затронутых лиц.

d) Неясно, может ли ЦИК вмешиваться после истечения сроков обжалования.

2.4. Концентрация полномочий

ЦИК может одновременно выступать как:

- администратор выборов;
- контрольный орган;
- орган, устанавливающий нарушения;
- орган, применяющий санкции.

Концентрация административных, расследовательских и санкционных функций в одном органе может вызвать вопросы с точки зрения институциональной беспристрастности и разграничения административных и квазисудебных функций.

Предложения по улучшению

Вмешательство по собственной инициативе должно:

- ограничиваться прямо перечисленными нарушениями;
- осуществляться в точно установленный срок;
- предваряться уведомлением и заслушиванием;
- подробно мотивироваться;
- подлежать немедленному судебному обжалованию;
- быть запрещено после окончательной стабилизации избирательных правоотношений, за исключением случаев мошенничества.

Проблема 3: Голосование по почте и альтернативные методы голосования

3.1. Введение общей категории «альтернативных методов голосования»

Предлагаемые нормы: дополнение ст. 1, ст. 9 частью (3), ст. 25, изменение ст. 75 и введение главы X¹, ст. 80¹–80⁵.

Проект допускает голосование иными способами, помимо физического присутствия на избирательном участке.

Типы методов, категории избирателей, имеющих на них право, и процедуры должны устанавливаться ЦИК.

Анализ проблемы и риски

а) Чрезмерное делегирование законодательных полномочий ЦИК.

Ст. 80¹ ч. (3) позволяет ЦИК определять виды альтернативных методов, категории избирателей и процедуру их применения.

Это существенные элементы осуществления права голоса и должны устанавливаться законом.

b) Возможность введения иных методов без принятия нового закона.

Определение не ограничено голосованием по почте.

c) Различное обращение с избирателями.

ЦИК сможет решать, какие категории получают доступ к альтернативным методам, без достаточных критериев, установленных Парламентом.

d) Пилотные проекты не имеют четких рамок.

Ст. 80¹ ч. (4) позволяет поэтапное внедрение или реализацию пилотных проектов без определения:

- продолжительности;
- критериев;
- оценки;
- условий расширения.

Предложения по улучшению

Кодекс должен прямо устанавливать:

- какие методы разрешены;
- кто может ими пользоваться;
- для каких выборов;
- в каких государствах;
- критерии пилотных проектов и условия их расширения.

ЦИК должна регулировать технические аспекты, а не определять посредством подзаконного акта форму осуществления права голоса.

3.2. Цифровая идентификация и использование биометрических данных

Предлагаемая норма: ст. 1 — понятие «удаленная идентификация посредством цифровых средств»; ст. 80¹ ч. (2).

Идентификация может включать:

- документы, удостоверяющие личность;
- биометрические измерения лица;

- сравнение изображений;
- данные из внешних источников;
- автоматизированную проверку без участия оператора;
- проверку с участием оператора.

Анализ проблемы и риски

а) Проект недостаточно регулирует:

- точные категории собираемых данных;
- сроки хранения;
- ответственное учреждение;
- доступ к данным;
- их повторное использование;
- удаление данных;
- аудит системы;
- ошибки идентификации;
- обжалование автоматизированного решения;
- ответственность за инциденты безопасности.

Предложения по улучшению

Необходимо ввести отдельную статью о защите данных, предусматривающую:

- минимизацию данных;
- ограниченные сроки хранения;
- запрет использования в иных целях;
- независимый аудит;
- информирование избирателя;
- право на проверку человеком;
- оперативную процедуру обжалования;
- уведомление об инцидентах.

3.3. Условия голосования по почте

Предлагаемые нормы: ст. 80²–80⁵, а также новая ст. 82¹.

Ст. 80² устанавливает критерии отбора государств, в которых может быть организовано голосование по почте:

- расстояние до избирательного участка;
- предыдущий опыт;
- число избирателей;
- надежность почтовых услуг;
- дипломатические отношения.

Ст. 80⁴ оставляет ЦИК регулирование посредством нормативного акта процедур отправки, получения, обеспечения безопасности и хранения.

Ст. 80⁵ также предоставляет ЦИК полномочия по установлению особенностей подсчета и централизации результатов.

Анализ проблемы и риски

а) Слишком много существенных элементов передаются на уровень нормативных актов ЦИК.

б) Тайна голосования не может контролироваться вне избирательного участка.

Существует риск голосования под влиянием членов семьи, работодателя или других лиц.

с) Неравенство между государствами.

Избиратели в одних странах могут получить такую возможность, а в других — нет.

д) Риск задержки или утраты конвертов.

е) Отсутствие четкой процедуры отслеживания конверта.

ф) Возможность признания голоса недействительным из-за формальных ошибок.

Предложения по улучшению

Закон должен непосредственно устанавливать:

- основные сроки;
- цепочку хранения и передачи;
- условия приема;
- процедуру в отношении поврежденных конвертов;
- отслеживаемость;
- наблюдение;
- порядок обжалования нерегистрации;
- ответственность операторов;
- публикацию подробного отчета после выборов.

3.4. Несогласованность положений о повторном голосовании и новых выборах

Предлагаемые нормы: дополнение ст. 130 ч. (2¹), ст. 146 ч. (4¹), ст. 153 ч. (2¹), ст. 154 ч. (1¹).

Проект предусматривает, что при новых выборах голосование по почте осуществляется на основании предыдущей регистрации; для второго тура предусмотрены специальные сроки; при повторном голосовании голосование по почте не организуется.

Анализ проблемы и риски

- a) избиратель, голосовавший по почте на первоначальном голосовании, не сможет использовать тот же способ при повторном голосовании;
- b) неясно, будет ли избиратель информирован и получит ли реальный доступ к избирательному участку;
- c) автоматическое повторное использование регистрации при новых выборах может включать лиц, изменивших место жительства или свое решение;
- d) сроки для второго тура могут оказаться слишком короткими для отправки и получения корреспонденции.

Предложения по улучшению

Следует предусмотреть:

- подтверждение или обновление регистрации;
- индивидуальное информирование;
- возможность отказаться;
- решения для повторного голосования;
- реалистичную логистическую оценку для второго тура.

Проблема 4: Выборы и избирательные институты в АТО Гагаузия

4.1. Реорганизация Центрального избирательного совета Гагаузии

Предлагаемая норма: новая редакция ст. 36.

Совет объявляется организационно, функционально, операционно и финансово независимым.

При этом:

- председатель назначается ЦИК;
- два члена назначаются Народным собранием;
- остальные члены назначаются по общим механизмам;
- ЦИК заполняет вакантные места;
- ЦИК утверждает аппарат и предельную штатную численность;
- ЦИК может назначать временно исполняющего обязанности;
- финансирование осуществляется из государственного бюджета;
- председатель участвует в заседаниях ЦИК без права голоса.

Анализ проблемы и риски

а) Предлагаемая модель может уменьшить заявленную функциональную автономию учреждения, поскольку основные решения, касающиеся руководства и организации, концентрируются на уровне ЦИК.

б) Ограниченная роль Народного собрания.

Оно назначает лишь двух членов совета из 7–11 человек.

с) Концентрация влияния ЦИК.

ЦИК назначает председателя, заполняет вакансии, утверждает структуру и осуществляет надзор за деятельностью.

д) Возможный конфликт с принципом автономии.

е) Нормативная нестабильность.

В ст. 36 нумерация переходит с ч. (14) сразу к ч. (19), что свидетельствует об очевидной редакционной проблеме.

Предложения по улучшению

Необходимо предусмотреть сбалансированную модель назначения:

- представители, назначаемые институтами автономии;
- профессиональные члены, отбираемые по конкурсу;
- гарантии против местного политического контроля;
- гарантии против чрезмерного подчинения ЦИК.

4.2. Установление численного состава Народного собрания ЦИК

Предлагаемая норма: дополнение ст. 156 частью (2¹).

Количество депутатов Народного собрания предлагается определять ЦИК по собственной инициативе либо по предложению председателя Центрального избирательного совета Гагаузии в зависимости от численности населения.

Анализ проблемы и риски

а) административный избирательный орган фактически получает полномочие определять размер представительного органа автономии;

б) формула привязана к числу жителей, но одновременно в тексте используется показатель «5 тысяч избирателей», что создает неопределенность;

с) это может периодически менять политическую структуру Собрания;

d) неясно соотношение со специальными нормами автономии.

Предложения по улучшению

Количество мандатов и формула расчета должны устанавливаться непосредственно законом, а не административным решением ЦИК.

4.3. Изменение избирательной системы Народного собрания

Предлагаемая норма: ст. II ч. (2) и заключительные и переходные положения.

Проект предусматривает, что первые выборы Народного собрания после вступления закона в силу будут проводиться по пропорциональной избирательной системе вместо прежней системы территориальных округов.

Анализ проблемы и риски

а) Это фундаментальная реформа, способная повлиять на:

- представительство сел и небольших населенных пунктов;
- связь между депутатом и территорией;
- доступ независимых кандидатов;
- роль партий;
- представительство местных сообществ;
- распределение мандатов.

Предложения по улучшению

Изменение должно обсуждаться отдельно и сопровождаться:

- моделированием распределения мандатов;
- четким избирательным порогом;
- правилами формирования списков;
- консультациями с институтами и сообществами автономии.

Не рекомендуется вводить такое изменение исключительно посредством переходных положений в рамках очень объемного проекта.

4.4. Регулирование региональных выборов актами ЦИК

Предлагаемая норма: изменение ст. 155 ч. (1).

Особенности региональных выборов будут детализироваться нормативными актами ЦИК.

Анализ проблемы и риски

Важные элементы выборов органов автономии могут быть перенесены из закона в административные нормативные акты.

Предложения по улучшению

Закон должен как минимум регулировать:

- избирательную систему;
- условия допуска;
- округа;
- пороги;
- регистрацию;
- подтверждение результатов;
- обжалование;
- распределение мандатов.

ЦИК может регулировать только технические процедуры.

Проблема 5: Избиратели с левобережья Днестра

19. Критерии образования избирательных участков для избирателей с левобережья Днестра

Предлагаемая норма: изменение ст. 40 ч. (2) Избирательного кодекса.

Проект предусматривает в качестве основного основания для образования избирательных участков динамику участия избирателей в последних трех выборах, дополняемую данными Государственного реестра избирателей и информацией или предложениями органов, отвечающих за реинтеграцию и безопасность.

Анализ проблемы и риски

БДИПЧ рекомендовало пересмотреть механизмы обеспечения голосования избирателей из Приднестровского региона, включая критерии определения количества участков, распределения бюллетеней и расположения помещений, чтобы обеспечить баланс между соображениями безопасности и эффективным осуществлением права голоса.

Новая формулировка уточняет иерархию критериев, однако может иметь ограничительный эффект, если низкая явка на предыдущих выборах становится главным аргументом для сокращения будущего доступа.

Предыдущий уровень участия сам может зависеть от доступности участков, транспортных барьеров или условий безопасности, поэтому использование его в качестве доминирующего критерия создает риск воспроизводства уже существующих ограничений.

Предложения по улучшению

Ст. 40 ч. (2) должна предусматривать сбалансированный набор критериев без превращения исторической явки в доминирующий показатель.

Оценка должна совокупно учитывать:

- число имеющих право голоса избирателей;
- физическую доступность;
- расстояние и транспорт;
- безопасность;
- опыт предыдущих выборов;
- позитивную обязанность обеспечить эффективное осуществление права голоса.

ЦИК должна публиковать обоснование количества и местонахождения участков, а также данные, использованные при принятии решения.

Проблема 6: Финансирование избирательной кампании и участие третьих сторон

6.1. Включение товаров и услуг в лимит пожертвований

Предлагаемая норма: дополнение ст. 53 частью (2¹).

В лимит включаются:

- имущество;
- товары;
- продукция;
- предметы;
- бесплатные работы и услуги;
- услуги по цене ниже коммерческой или рыночной стоимости.

Положительные аспекты

Мера снижает возможность маскировать пожертвования посредством бесплатных или заниженных по стоимости услуг.

Анализ проблемы и риски

- а) отсутствует ясный метод определения рыночной стоимости;**
- б) обычные коммерческие скидки могут быть ошибочно признаны пожертвованиями;**
- в) оценка может различаться в отношении разных участников выборов, и неясно, кто именно ее осуществляет.**

Предложения по улучшению

ЦИК должна принять публичную методику, регулирующую:

- определение рыночной цены;
- сопоставимые предложения;
- коммерческие скидки;
- профессиональные услуги;
- порядок обжалования оценки.

Кроме того, необходимо оценить институциональную способность ЦИК единообразно проверять взносы в натуральной форме.

БДИПЧ уже отмечало, что отсутствие ясных инструкций по оценке таких взносов осложняет отчетность и надзор.

Методология должна быть публичной, предсказуемой и единообразно применяться ко всем участникам выборов.

6.2. Расширение ответственности доноров

Предлагаемая норма: дополнение ст. 54 ч. (3) подпунктом g).

Доноры могут нести ответственность в случае прямого или косвенного финансирования, выраженного в превышении лимитов либо нарушении установленных правил.

Анализ проблемы и риски

- a) донор может не знать общий объем пожертвований, полученных кандидатом;**
- b) понятие «косвенное финансирование» является широким;**
- c) отсутствует требование наличия умысла или осведомленности;**
- d) это может сдерживать законные пожертвования.**

Предложения по улучшению

Ответственность донора должна зависеть от:

- осведомленности о нарушении;
- умысла;
- предоставления ложной информации;
- координации с получателем;
- превышения собственного установленного лимита, а не общего лимита, который донору может быть неизвестен.

6.3. Запрет кредитов, займов и виртуальных активов

Предлагаемая норма: дополнение ст. 54 ч. (6) подпунктом h).

Запрещается финансирование посредством:

- кредитов;
- займов;
- иных операций, создающих финансовые обязательства;
- виртуальных активов.

Мнение по предлагаемой норме:

Запрет виртуальных активов может быть обоснован трудностями их отслеживания.

Что касается кредитов и займов, абсолютный запрет требует дополнительного обоснования. Прозрачный банковский кредит, предоставленный на рыночных условиях, не является идентичным непрозрачному займу, предоставленному аффилированным лицом.

Предложения по улучшению

Следует разграничить:

- прозрачные банковские кредиты;
- займы от физических лиц или аффилированных структур;
- виртуальные активы;
- скрытые обязательства.

Проблема 7: Средства массовой информации

7.1. Обязанности СМИ

Предлагаемые нормы: изменение ст. 89 и 90.

Ст. 89 предусматривает обязанность соблюдать справедливость, баланс и беспристрастность.

СМИ должны предоставлять эфирное время или рекламное пространство на равных и недискриминационных условиях.

Ст. 90 ч. (5¹) обязывает поставщиков аудиовизуальных медиауслуг, подавших редакционные декларации, производить и распространять новостные программы о деятельности и программах участников выборов.

Время, предусмотренное ч. (9), увеличивается с двух до четырех минут.

Анализ проблемы и риски

- a) обязанность производить определенные программы может затрагивать редакционную свободу;
- b) не учитываются размер и профиль СМИ;
- c) понятие «баланс» может применяться механически, без учета журналистской значимости;
- d) неясно, относится ли обязанность к каждому участнику в каждом выпуске или к общему освещению кампании.

Предложения по улучшению

Необходимо четко разграничить и определить:

- равный доступ к рекламе;
- обязанность недискриминации;
- обязанность соблюдения баланса;
- специальные обязанности общественного вещателя;
- обязанности частных поставщиков.

Обязанности СМИ должны толковаться таким образом, чтобы требование баланса не превращалось в требование редакционной унификации либо непропорциональное вмешательство в редакционную свободу.

Проблема 8: Местные референдумы

8.1. Проведение местных референдумов только два раза в год

Предлагаемая норма: новая редакция ст. 219.

Инициированные местные референдумы будут проводиться одновременно не более двух раз в год — весной и осенью.

Анализ проблемы и риски

- a) отсрочка рассмотрения срочного местного вопроса;
- b) снижение гибкости местных сообществ;
- c) искусственное объединение нескольких референдумов;
- d) возможное негативное влияние на инициативы по отзыву или решению срочных вопросов.

Положительные аспекты

Решение может снизить расходы и обеспечить унифицированную административную организацию.

Предложения по улучшению

Следует предусмотреть исключения для:

- неотложных ситуаций;
- истечения установленных законом сроков;
- административно-территориальной реорганизации;
- отзыва органов власти;
- вопросов, которые нельзя отложить до следующего предусмотренного периода.

Проблема 9: Законодательная техника

Проект содержит также формальные недостатки, которые должны быть устранены до дальнейшего продвижения:

- «candidat independentent» вместо «candidat independent»;
- нумерация ст. 36 переходит с ч. (14) к ч. (19);
- формулировка «По причинам законодательной техники и чтобы не перегружать текст» относится к пояснительной записке, а не к нормативному тексту;
- формулировки типа «Окружной Центральный избирательный совет Гагаузии» используются непоследовательно;
- некоторые предложения чрезмерно длинные и сложны для применения;
- имеются несогласованные ссылки и нумерация;
- ключевые понятия остаются неопределенными: «синхронизированный», «медийная поддержка», «серьезное нарушение», «разумный срок».

Проблема 10: Соответствующие рекомендации БДИПЧ, остающиеся невыполненными или недостаточно рассмотренными

Проект следует оценивать не только через изменения, которые он вводит, но и в контексте остающихся рекомендаций БДИПЧ, которые должен учитывать комплексный пересмотр Избирательного кодекса.

Итоговый отчет БДИПЧ от 18 февраля 2026 года рекомендует комплексный пересмотр избирательной нормативной базы и перечисляет ряд вопросов, которые остаются актуальными для настоящего проекта.

Среди них:

- устранение ограничений права голоса, основанных на интеллектуальной или психосоциальной инвалидности;
- обеспечение кандидатам возможности исправлять недостатки заявлений о регистрации и пересмотр чрезмерно обременительных требований;
- принятие более четких правил для онлайн-кампаний и уточнение регулирования неаутентичных методов и сетей;
- более подробное регулирование участия третьих сторон в кампании;
- укрепление возможностей ЦИК по надзору за финансированием кампаний;
- совершенствование механизмов исключения умерших лиц из Государственного реестра избирателей;
- обеспечение эффективного и своевременного разрешения споров о регистрации кандидатов и четких правил оспаривания результатов выборов.

Предложения по улучшению

Если Парламент продвигает комплексный пересмотр Избирательного кодекса, целесообразно представить официальную матрицу соответствия, в которой по каждой рекомендации БДИПЧ будет указано:

- реализована;
- частично реализована;
- не рассмотрена;
- признана нерелевантной для данного проекта,

с обоснованием выбранного решения.

Такой подход повысит прозрачность реформы и позволит объективно оценить степень соответствия международным стандартам.

Выводы

Проект о внесении изменений в Избирательный кодекс содержит полезные решения и частично отвечает на рекомендации и реальные потребности избирательной системы.

Положительными являются, среди прочего, повышение прозрачности взносов в натуральной форме и уточнение некоторых избирательных процедур.

Однако эти элементы не устраняют необходимость существенного пересмотра положений, непосредственно влияющих на избирательную конкуренцию и осуществление политических прав.

К наиболее значимым выявленным рискам относятся:

- использование расплывчатых понятий для установления «замаскированного» характера поддержки и применения строгих санкций;
- недостаточные гарантии эффективного средства правовой защиты и стандарта доказывания;

- концентрация широких полномочий в руках ЦИК и передача на уровень административных нормативных актов вопросов, затрагивающих саму сущность права голоса;
- недостаточное регулирование биометрических данных и альтернативного голосования;
- изменение избирательной системы в АТО Гагаузия без отдельного обсуждения;
- неполное рассмотрение остающихся рекомендаций БДИПЧ.

Учитывая масштаб и разнообразие предлагаемых изменений, рекомендуется рассматривать их в рамках отдельных законодательных проектов, сопровождаемых самостоятельными общественными консультациями и оценками воздействия.

Такой подход позволит лучше оценить пропорциональность каждого законодательного вмешательства и будет способствовать укреплению доверия к процессу избирательной реформы.

Модернизация Избирательного кодекса не может означать лишь введение новых запретов, санкций и полномочий избирательных органов.

Она должна в равной степени означать **больше гарантий для избирателей, кандидатов и политической конкуренции.**

Соответствующие документы и источники

OSCE/ODIHR — *Moldova parliamentary elections 2025: final report*
<https://odihhr.osce.org/news/odihhr/662254>