

31-a СЕСІЯ

Звіт  
CG31(2016)07final

**Неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: роль місцевих та регіональних виборчих представників і чиновників**

Керівний комітет

Доповідач<sup>1</sup>: Стюарт ДІКСОН, Сполучене Королівство (Р, НЛДГ/GILD)

Резолюція 402 (2016).....	2
Пояснювальна записка .....	4

*Короткий виклад*

Неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчого процесу охарактеризовано як проблему в міжнародних звітах про вибори в низці європейських країн. Це явище трапляється як у нових демократіях, так і в країнах із давніми демократичними традиціями. На практиці спостерігачі за виборами зіштовхуються з різними варіаціями цієї проблеми: від тиску на чиновників і держслужбовців до використання державних ресурсів під час виборчих кампаній. Загалом місцеві та регіональні вибори мають багато схожих рис із національними виборами, коли йдеться про таку форму порушень. Однак через специфічну роль місцевих і регіональних представників та чиновників у виборчій адміністрації та з огляду на внутрішній зв'язок на рівні низів між посадовими особами, кандидатами, чиновниками й електоратом місцева та регіональна перспективи є виправданими. Крім того, Конгрес узяв участь у заходах, спрямованих на те, аби посилити відданість місцевих і регіональних виборчих представників питанням етичної поведінки та боротьби з корупцією. У цьому звіті вивчено загальні поточні проблеми неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів та визначено галузі з особливою значущістю для місцевого та регіонального рівнів. Тут також загалом розглянуто відповідні міжнародні стандарти й передові методи роботи, а також представлено добірку національних прикладів для вирішення окресленої проблеми.

<sup>1</sup> М: Палата місцевих влад / Р: Палата регіонів  
ЕРР/СЄ: Група Європейської народної партії Конгреси  
СОЗ: Група соціалістів  
НЛДГ: Незалежна ліберально-демократична група  
СКР: Група європейських консерваторів та реформістів  
НЗ: Не зареєстровані

## РЕЗОЛЮЦІЯ 402 (2016)<sup>2</sup>

1. Сьогодні однією з важливих та повсякчас зауважуваних проблем, на які звертають увагу міжнародні спостерігачі за виборами, є неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів. Це явище трапляється як у нових демократіях, так і в країнах із давньою традицією демократичних виборів, воно вже, здається, проникло у встановлену політичну культуру в Європі та за її межами, спричинивши неправильні уявлення про те, якою має бути практика нормальна. У цілому міжнародні стандарти та правила щодо запобігання неналежному використанню ресурсів дуже загальні та надають державам значну свободу розсуду. Відтак існує потреба в передових методах і документах «м'якого права», які надаватимуть рекомендації для застосування на місцевому рівні.

2. Загалом місцеві та регіональні вибори мають багато схожих рис із національними виборами, коли йдеться про проблему неналежного використання адміністративних ресурсів. Однак особлива роль, яку місцеві та регіональні виборні представники й державні службовці можуть відігравати під час виборчих процесів, а також внутрішній зв'язок на низовому рівні між посадовими особами, кандидатами та державними службовцями, з одного боку, та з електоратом – з іншого, гарантують вирішення цієї проблеми з урахуванням місцевої та регіональної ситуації.

3. Політичні пріоритети Конгресу на 2013-2016 роки передбачають заходи для посилення зобов'язань місцевих і регіональних виборних представників щодо етичної поведінки та боротьби з корупцією на найнижчому рівні. Для цього Конгрес підготував комплексну стратегію запобігання корупції та пропагування громадської етики на місцевому й регіональному рівнях.

4. Резолюція Конгресу 382(2015) радить працювати спільно з Венеціанською комісією, щоб створити критерії участі в місцевих і регіональних виборах з урахуванням правил виборчих кампаній та добрих практик, обумовлених тривогами щодо більшої прозорості в політичному житті. У ній також пропонують контролювати проблему конфлікту інтересів і ресурсів кампаній на місцевому та регіональному рівнях.

5. У контексті своєї співпраці зі стратегічними партнерами в галузі спостереження за виборами Конгрес посприяв у 2016 році створенню Спільних рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів та реагування на такі випадки<sup>3</sup>.

6. За цих умов Конгрес вивчив явище неналежного використання адміністративних ресурсів із точки зору виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях. Як наслідок, він:

*a.* вимагає від свого Керівного комітету підготувати контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і добрих практик щодо запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях;

*b.* просить відповідні інстанції Конгресу розробити стратегію поширення такого контрольного списку між членами Конгресу, місцевими та регіональними органами влади та відповідними національними асоціаціями;

*c.* заохочує відповідні інстанції Конгресу зробити інформацію про стандарти, правила та практики запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів пріоритетом у програмі навчальних семінарів та заходів із підвищення обізнаності;

*d.* запрошує об'єднання місцевих і регіональних органів влади в країнах-членах Ради Європи взяти участь у кампаніях із підвищення обізнаності з метою розвинути культуру громадської моралі на найнижчому рівні, зокрема щодо ролі та обов'язків місцевих і регіональних представників у виборчих процесах;

---

<sup>2</sup> Обговорено та прийнято Конгресом 19 жовтня 2016 року на 1 засіданні (див. документ [CG31\(2016\)07final](#), пояснювальний меморандум), доповідач: Стюарт ДІКСОН, Сполучене Королівство (Р, НЛДГ/GILD).

<sup>3</sup> Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004.

*e.* закликає лідерів громадської думки в місцевому та регіональному політичних контекстах боротися з неналежним використанням адміністративних ресурсів під час виборів за допомогою відповідних заяв, власного прикладу та забезпечення прозорості;

*f.* запрошує місцеві та регіональні органи влади заохочувати чиновників і державних службовців на рівні громад підписувати добровільні декларації про нейтралітет, особливо щодо їхньої ролі у виборчому процесі.

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА<sup>4</sup>

### 1. Вступ

#### 1.1 Довідкова інформація

1. У низці європейських країн у звітах про вибори зауважено широкий спектр поточних проблем, що стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: від тиску на державних службовців до відображення агітаційних матеріалів на державному майні<sup>5</sup>. Такі проблеми доводилося спостерігати під час виборів як на національному рівні, так і на місцевому рівні. На підставі згаданих звітів розробили низку рекомендацій для покращення нормативно-правової бази, що стосується неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів у відповідних державах<sup>6</sup>, зокрема з особливою увагою до забезпечення чіткого розподілу між державою та політичними партіями<sup>7</sup> і формування справедливих умов серед учасників виборів<sup>8 9</sup>.

2. Потенційні можливості неналежного використання адміністративних ресурсів у виборчих процесах дуже широкі, до того ж ці явища часто трапляються в середовищі, де таке неправочинне використання відбувалося вже впродовж багатьох поколінь та відтак стало узвичаєною політичною культурою і викликає уявлення про те, що «неправочинні витрати» – це норма<sup>10</sup>. Своєю чергою, вибори на нижчому рівні мають свої специфічні риси, позаяк виборні місцеві та регіональні посадовці (а можливо, й кандидати) вирішують певні завдання у виборчих адміністраціях і виконують у своїх муніципалітетах деякі адміністративні функції, що відрізняються від функцій на національних виборах (скажімо, місцеві закупівлі). Таким чином місцеве та регіональне бачення об'єднані.

3. Така позиція відповідає [Резолюції Конгресу 382\(2015\)](#)<sup>11</sup>, яка пропонує працювати з Венеціанською комісією над документом «Добрі практики для критеріїв балотування на місцевих і регіональних виборах». Конгрес радить, аби цей новий документ також враховував правила виборчих кампаній і добрі практики на основі занепокоєнь щодо більшої прозорості в політичному житті. У Резолюції так само пропонують надалі контролювати проблему конфлікту інтересів і ресурсів кампаній на місцевому та регіональному рівнях. І насамкінець, «етика та прозорість на місцевому та регіональному рівнях» – провідна тема Конгресу у 2016 році, а пропонований звіт є невід'ємною складовою такої роботи.

4. Тож після визначення термінів звіт насамперед висвітлюватиме поточні проблеми у звітах про вибори з метою виявлення сфер ризиків, пов'язаних із виборчими процесами, особливо процесами місцевих і регіональних виборів. По-друге, вивчатиметься міжнародна правова база, яку застосовують у випадках неналежного використання ресурсів у виборчих процесах. З огляду на загальні принципи, які можна отримати з міжнародної правової бази та широкої свободи розсуду, яку зазвичай надають державам, далі буде детальніше описано вибрані національні приклади

4 Доповідач хотів би подякувати професорові доктору Крістині Біндер за її внесок у цей звіт.

5 Див., скажімо, Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори до Держдуми 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року); Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року); Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Вірменія – парламентські вибори 6 травня 2012 року (26 червня 2012 року); Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Україна – місцеві вибори 25 жовтня та 15 листопада 2015 року (19 лютого 2016 року).

6 Див. також розділ 8.

7 Також описано в пункті 5.4 Документа Копенгагенської наради ОБСЄ, див. особливо розділ 6.1.

8 Сформульовано в Огляді виборчого законодавства та практики ОБСЄ/БДІПЛ за 2013 року: «[Н]ездатність забезпечити справедливі умови серед учасників виборів і зловживання державними ресурсами на користь посадовців викликали занепокоєння в кількох державах, особливо коли таке зловживання полягало в залякуванні виборців» (стор. 4).

9 Необхідність об'єднати ці рекомендації та надати керівництво щодо створення функціональної нормативно-правової бази, у якій буде охоплено такі проблеми, постає на ґрунті загальної цілі забезпечити функціонування демократичної системи. Відтак неналежне використання адміністративних ресурсів тягне за собою властивий ризик поставити під загрозу якість врядування, скажімо, шляхом зменшення доступних коштів чи неправочинного витрачання коштів на користь переобрання посадовця. Див., наприклад, працю: Б. Спек/А. Фонтана (B. Speck/A. Fontana), «Milking the System» – Fighting the Abuse of Public Resources for Re-Election, серпень 2011 року, U4 випуск 7, Антикорупційний ресурсний центр.

10 Cf. Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, із покликанням на попередній Звіт CDL-AD(2013)033 від 2013 року.

11 Резолюція 382(2015) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи щодо критеріїв балотування на місцевих і регіональних виборах (березень 2015 року).

запобігання неналежному використанню виборчих ресурсів. На основі таких матеріалів буде запропоновано рекомендації для розгляду прикладів доброї практики прозорості в політичному житті.

## 1.2. Визначення термінів

5. Неналежне використання адміністративних ресурсів може означати таке: До «адміністративних ресурсів» належать: «людські, фінансові, матеріальні, *натуральні* й інші нематеріальні ресурси, які використовують під час виборчих процесів виборні представники та представники державного сектора завдяки своєму контролю над персоналом державного сектора, фінансами, призначеннями та доступом до громадських об'єктів. Сюди також належать ресурси у формі престижу чи громадської значущості, які постають як результат статусу виборних представників чи державних службовців і які можуть обернутися політичним схваленням або іншою формою підтримки»<sup>12</sup>. Неналежне використання, окрім того, охоплює суміжні правопорушення, як-от форми тиску чи погроз на державних службовців із боку органів державної влади<sup>13</sup> чи упереджене висвітлення в державних ЗМІ.

6. «Зловживання» такими ресурсами/«неналежне використання» таких ресурсів<sup>14</sup> можна пояснити так: «неправочинна перевага, яку отримують певні партії чи кандидати завдяки використанню своїх офіційних посад чи зв'язків з урядовими установами, щоб впливати на результат виборів»<sup>15</sup>. У цьому значенні зловживання адміністративними ресурсами також охоплює суміжні правопорушення, «як-от форми тиску чи погроз на державних службовців із боку органів державної влади»<sup>16</sup>.

7. Крім того, зловживання адміністративними ресурсами стосується як поведінки державних службовців на офіційних посадах (особливо того, як вони зловживають своїми обов'язками/засобами для сприяння голосуванню за певних кандидатів чи чинять тиск завдяки своїй посаді, змушуючи підтримувати такого кандидата чи партію або голосувати за них), так і поведінки виборних посадовців та кандидатів (зазвичай під час проведення кампаній)<sup>17</sup>. У місцевому контексті такі явища стосуються чиновників на місцевому й регіональному рівні, а також муніципальних працівників.

8. «Виборний посадовець» у контексті місцевих та регіональних виборів означає «виборних місцевих і регіональних представників» відповідно до Хартії Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, зокрема статті 2, прийнятої 19 січня 2011 року.

## 2. Постійні проблеми, що стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів

9. Під час місії спостереження за виборами доводилося спостерігати численні випадки неналежного використання адміністративних ресурсів. Наведені нижче приклади взято зі звітів про спостереження за виборами, зроблених ОБСЄ/БДІПЛ, Конгресом місцевих та регіональних влад Європи («Конгрес») і Третім раундом оцінювання ГРЕКО, що, *поміж інших*, зосереджувалися на питаннях прозорості фінансування партій. Такі звіти стосуються місцевих/муніципальних виборів і певних прикладів, отриманих під час парламентських або президентських виборів.

### 2.1. Проблеми, пов'язані з кампанією

10. Під час виборчих кампаній можна визначити конкретні проблемні сфери, як-от розмивання меж між державою та партією. Скажімо, сюди належать випадки використання з боку виборного посадовця чи владних політичних партій державних заходів і/або фінансових/технічних ресурсів для цілей кампаній, зокрема: видача свідоцтв про легалізацію майна<sup>18</sup>, визначення проектів місцевої

12 Див. визначення Венеціанської комісії: Звіт про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033, пункт 12. Хоча цей звіт зосереджується на виборах до парламенту, у ньому чітко згадано, що пропонуване визначення можна також застосовувати до територіальних органів й органів самоврядування (там само, пункт 13).

13 Див.: Спільні рекомендації Венеціанської Комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, пункт 10.

14 У спільних рекомендаціях Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ терміни «зловживання» та «неналежне використання» застосовують аналогічним чином, там само, пункт 11.

15 Посібник ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за фінансами кампанії, 2015 рік, стор. 22, доступно за покликанням: <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>.

16 Див.: Спільні рекомендації Венеціанської Комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, пункт 10. Див. також про випадки неналежного використання, описані в численних звітах про спостереження за виборами, які згадано в розділі 2.

17 Щодо цієї теми див там само, пункт 12. Те, яких осіб у тій чи іншій державі чітко вважають державними службовцями, залежить від національного законодавства.

18 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року), стор. 2, 13.

інфраструктури (заздальгідь), які можна реалізовувати в період перед виборами, аби стимулювати голоси за певного посадовця чи владну партію<sup>19</sup>, непропорційне витрачання частин бюджету, *наприклад*, бюджетних коштів, виділених на культуру, під час передвиборчого етапу<sup>20</sup>, використання державного майна (для прикладу, автомобілів швидкої допомоги, громадського транспорту) для реклами кампаній<sup>21</sup> чи послугоування державними коштами для цілей кампаній<sup>22</sup>.

11. Межі між державою та партією/посадовцем також розмито через використання людських ресурсів (державних службовців) і змішування офіційних обов'язків з обов'язками, що стосуються кампанії, *наприклад*: залучення вчителів і учнів у заходи кампанії<sup>23</sup>, проведення кампаній у робочий час<sup>24</sup>, змушування працівників державних установ брати участь у кампанії в робочий час<sup>25</sup> чи виконання офіційних обов'язків у період відпустки, узятої для проведення кампанії, як-от допомога людям із заявами про соціальну допомогу<sup>26</sup>.

12. Проблема тиску на (державний сектор) працівників/чиновників охоплює примушування підписувати листи підтримки чи голосувати за певну партію<sup>27</sup>, відвідувати заходи кампанії та забезпечувати голоси<sup>28</sup> чи не відвідувати заходів опонента<sup>29</sup>, погрози чи звільнення з (державних) посад у разі неголосування/непідтримки певних кандидатів<sup>30</sup>, погрози або обіцянки скоротити чи збільшити регіональне фінансування та платежі<sup>31</sup>.

13. Інший приклад – це перешкода вільним і рівноправним кампаніям опозиційних партій, яка порушує принцип недискримінації і здійснюється, зокрема через тиск/заякування кандидатів і їхніх

19 Звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Грузія – муніципальні вибори 30 травня 2010 року (13 вересня 2010 року), стор. 12.

20 Там само, стор. 13; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в Грузії (30 травня 2010 року), CG(19)8, 23 вересня 2010 року, пункт 37; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 10.

21 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Вірменія – парламентські вибори 6 травня 2012 року (26 червня 2012 року), стор. 12; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Україна – місцеві вибори 25 жовтня та 15 листопада 2015 року (19 лютого 2016 року), стор. 15.

22 Заключний звіт команди експертів із питань виборів, Естонія – парламентські вибори 1 березня 2015 року (26 травня 2015 року), стор. 9; Заключний звіт Місії оцінювання виборів, Іспанія – парламентські вибори 20 грудня 2015 року (25 лютого 2016 року), стор. 17; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 10; Заключний звіт команди експертів із питань виборів, Румунія – парламентські вибори 9 грудня 2012 року (16 січня 2013 року), стор. 12.

23 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Вірменія – парламентські вибори 6 травня 2012 року (26 червня 2012 року), стор. 2, 12.

24 Там само, стор. 2, 12; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Україна – парламентські вибори 25 жовтня та 15 листопада 2015 року (19 лютого 2016 року), стор. 15; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в «Колишній Югославській Республіці Македонія» (24 березня 2013 року), CPL(25)4FINAL, 31 жовтня 2013 року, пункт 6(b), 23.

25 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Азербайджан – парламентські вибори 7 листопада 2010 року (25 січня 2011 року), стор. 11; Звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Грузія – муніципальні вибори 30 травня 2010 року (13 вересня 2010 року), стор. 12.

26 Звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Грузія – муніципальні вибори 30 травня 2010 року (13 вересня 2010 року), стор. 12; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в Грузії (30 травня 2010 року), CG(19)8, 23 вересня 2010 року, пункт 37.

27 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 10.

28 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року), стор. 13; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Азербайджан – парламентські вибори 7 листопада 2010 року (25 січня 2011 року), стор. 11; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14.

29 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в Грузії (30 травня 2010 року), CG(19)8, 23 вересня 2010 року, пункт 37.

30 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року), стор. 13; Заключний звіт Обмеженої місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Чорногорія – дострокові парламентські вибори 14 жовтня 2012 року (7 грудня 2012 року), стор. 11; Заключний звіт Обмеженої місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Сербія – парламентські та дострокові президентські вибори 6 та 20 травня 2012 року (31 липня 2012 року), стор. 10-11; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14; Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в «Колишній Югославській Республіці Македонія» (24 березня 2013 року), CPL(25)4FINAL, 31 жовтня 2013 року, пункт 24.

31 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 10; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14.

активістів, *скажімо*, щодо відмови брати участь у виборах<sup>32</sup>, тиск на власників малого бізнесу чи власників приміщень із забороною здавати їх в оренду опозиційним кандидатам<sup>33</sup>, нерівний розподіл простору для проведення кампаній,<sup>34</sup> цілеспрямовані розслідування проти політичних опонентів<sup>35</sup>, оплата матеріалів для кампанії не з коштів партії<sup>36</sup> або розповсюдження фальшивих газет із хибною чи наклепницькою інформацією про кандидатів<sup>37</sup>.

14. Під час висвітлення в ЗМІ можна було спостерігати непропорційний акцент у державних ЗМІ на посадовцях<sup>38</sup> та недостатньо справедливий доступ до ЗМІ<sup>39</sup> й упередження на користь владних партій<sup>40</sup>, що підірвало стандарти рівного поводження.

## 2.2. Проблеми, пов'язані з днем виборів

15. Випадки неналежного використання державних ресурсів можуть траплятися на будь-якій фазі виборчого циклу. Хоча період перед виборами – виборча кампанія – пов'язаний із найбільшою загрозою інцидентів неналежного використання, сам день виборів також може виявитися проблематичним.

16. До проблем, які доводиться спостерігати в день виборів, належать тиск на виборців через, *наприклад*, присутність прихильників за межами виборчих дільниць, які переконували людей не голосувати<sup>41</sup>, та присутність прихильників усередині виборчих дільниць, які фотографували виборців і записували їхні імена<sup>42</sup>. Повідомляли також про випадки підкупу виборців, коли, *скажімо*, їм пропонували такі заохочення, як безкоштовний транспорт за межі території проведення виборів<sup>43</sup>.

## 2.3. Відсутність ефективних механізмів подання скарг і недосконала процедура застосування

17. Нарешті доводилося спостерігати загальну проблему відсутності ефективних механізмів подання скарг, а також недосконалу процедуру застосування законодавства, зокрема було звернено увагу на зволікання чи відсутність кримінального розслідування скарг опозиційних партій<sup>44</sup> і недосконалість процедури, через яку здійснюють запобігання, виявлення, розслідування та переслідування випадків тиску й залякування виборців, а також неналежного використання державних ресурсів у цілях кампаній<sup>45</sup>.

32 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Азербайджан – парламентські вибори 7 листопада 2010 року (25 січня 2011 року), стор. 12; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Молдова – місцеві вибори 5 та 19 червня 2011 року (28 листопада 2011 року), стор. 10.

33 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Азербайджан – парламентські вибори 7 листопада 2010 року (25 січня 2011 року), стор. 12; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 10-11.

34 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Боснія і Герцеговина – всезагальні вибори 12 жовтня 2014 року (7 січня 2015 року) стор. 13; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 10.

35 Заключний звіт Обмеженої місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Туреччина – дострокові парламентські вибори 1 листопада 2015 року (28 січня 2016 року), стор. 12.

36 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Російська Федерація – вибори в Держдуму 4 грудня 2011 року (12 січня 2012 року), стор. 11.

37 Там само, стор. 11.

38 Як в Азербайджані, Білорусі та Чорногорії. Див.: Огляд виборчого законодавства та практики ОБСЄ/БДІПЛ у державах-учасниках ОБСЄ, 2013 рік.

39 Заключний звіт Обмеженої місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Сербія – парламентські та дострокові президентські вибори 6 та 20 травня 2012 року (31 липня 2012 року), стор. 11.

40 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, муніципальні вибори в «Колишній Югославській Республіці Македонія» (24 березня 2013 року), CPL(25)4FINAL, 31 жовтня 2013 року, пункт 6(с).

41 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14.

42 Там само, стор. 14. Відтак тривали постійні дебати щодо позитивних і негативних аспектів відеозапису на виборчих дільницях.

43 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Молдова – місцеві вибори 5 та 19 червня 2011 року (28 листопада 2011 року), стор. 10.

44 Заключний звіт Обмеженої місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Чорногорія – дострокові парламентські вибори 14 жовтня 2012 року (7 грудня 2012 року), стор. 11; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 року), стор. 14.

45 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року), стор. 13.

18. На завершення варто сказати, що хоча в місцевих і регіональних виборах можна відзначити певні особливості<sup>46</sup>, загалом під час обох доводилося спостерігати схожі проблеми, що стосуються зловживань. У цілому зазначені проблеми стосуються тиску на виборців і їхнього підкупу, використання ресурсів установ для виборчих цілей, *наприклад*, на чиновників чинили тиск, змушуючи проводити кампанії чи голосувати за певного кандидата або використовувати фінансові та/чи матеріальні засоби на користь посадовця або владної партії, також спостерігали неоднакове висвітлення в державних ЗМІ.

### **3. Сфери неналежного використання, що особливо доречні для місцевих і регіональних виборів**

19. Хоча місцеві, регіональні та національні вибори мають багато спільних проблем, які стосуються неналежного використання державних ресурсів, такі вибори водночас характеризуються деякими відмінними ознаками.

20. По-перше, місцеві та регіональні виборні представники мають певні громадські функції, які можуть призводити до деяких типів зловживань: скажімо, рішення щодо зонування та землекористування чи державних закупівель. Окрім того, місцеві та регіональні виборні представники зазвичай мають особисті зв'язки з територіальною спільнотою, у якій відбуваються вибори. Аналогічно їхній зв'язок із державними службовцями й чиновниками, які працюють у муніципалітеті, також часто дуже тісний.

21. Відтак, з огляду на властивий зв'язок зі спільнотою, у якій виборні представники проживають, більш імовірними можуть бути конфлікти інтересів та непотизм. Навіть більше – місцеві виборні представники та/чи їхні працівники часто мають певні функції, які важливі під час виборчої кампанії, як-от виділення місць для проведення кампаній. Аналогічно сповіщення про пов'язані з кампанією події нерідко потрібно спрямовувати в місцеві органи влади, що надає таким органам певні можливості втручання на користь посадовця чи владної партії/партій.

22. Насамкінець, працівники муніципалітету також можуть мати завдання, що стосуються застосування заборон щодо виборчих кампаній у період голосування чи в тому разі, якщо такі особи є членами виборчих комісій. Як правило, це особливо проблемно під час місцевих/регіональних виборів, зважаючи на часто тісні зв'язки цих працівників із представниками, які балотуються. Через це місцеві вибори особливо вразливі до випадків неналежного використання адміністративних ресурсів та потребують чітких рекомендацій для зміцнення демократичної системи.

### **4. Основні причини зловживання та їхні наслідки для виборчих процесів**

23. Причини зафіксованого неналежного використання адміністративних ресурсів можуть бути різними, однак нерідко таке зловживання викликане відсутністю правових гарантій чи їхнім надмірно загальними характером. Отже, основною проблемною сферою є брак належної нормативно-правової бази, яка регулюватиме, *наприклад*, такі питання: зловживання офіційною посадою чи адміністративними ресурсами для кампаній<sup>47</sup>, доступ до державних приміщень під час виборчих кампаній<sup>48</sup>, явна заборона державним виконавчим органам чи виборним посадовцям прямо чи опосередковано використовувати адміністративні ресурси з метою забезпечити справедливі умови для всіх кандидатів<sup>49</sup> 50.

24. Окрім того, часто проблематичним є неналежне застосування нормативно-правової бази. Ілюстрацією до таких явищ, зокрема, може служити упереджене висвітлення в ЗМІ на користь посадовця. Забезпечення розгляду скарг у контексті неналежного використання адміністративного ресурсу викликає так само серйозне занепокоєння<sup>51</sup>. Часто «основним» чинником виявляється відсутність політичної волі вирішувати проблеми зловживання. Дійсно, варто зауважити, що низку скарг, які стосуються розмивання меж між державою та політичною партією, подають у процесі

46 Див. деталі нижче в розділі 3.

47 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Вірменія – парламентські вибори 6 травня 2012 року (26 червня 2012 року), стор. 26.

48 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Боснія і Герцеговина – всезагальні вибори 12 жовтня 2014 року (7 січня 2015 року), стор. 13.

49 Звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Грузія – муніципальні вибори 30 травня 2010 року (13 вересня 2010 року), стор. 25.

50 Також див.: Звіт ГРЕКО про результати оцінки прозорості фінансування партій у Грузії, 27 травня 2011 року, GRECO Evaluation III Rep (2010) 12E, тема II, пункт 69; Звіт ГРЕКО про результати оцінки виявлення та прозорості фінансування партій у Чорногорії, 19 січня 2015 року, GRECO RC-III (2014) 17E, Другий звіт про дотримання законодавства, пункт 13.

51 Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року), стор. 13; Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Туреччина – дострокові парламентські вибори 1 листопада 2015 року (28 січня 2016 року), стор. 11.



виборів у посткомуністичних державах. *Поміж іншим*, такі явища пов'язують із неповним переходом від однопартійної системи<sup>52</sup>.

25. Негативний вплив неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчого процесу, ймовірно, буде дуже значним. Неналежне використання адміністративних ресурсів з боку посадовця чи владної партії/партій викликає занепокоєння щодо можливості формування справедливих умов для кандидатів. Непропорційне використання адміністративних ресурсів також є проблемою для загальної цілісності виборчого процесу. Якщо говорити загалом, широкомасштабне зловживання викликає запитання щодо прозорості та довіри громадян до виборчих процесів.

26. Хоча ці недоліки, як правило, стосуються місцевих і регіональних виборів, тут, окрім того, існують свої особливості, пов'язані з негативними наслідками неналежного використання адміністративних ресурсів. Оскільки посадовці ближчі до електорату на місцевих виборах, негативний вплив зловживання зазвичай стосується сфер їхньої компетенції (рішення щодо розподілу на райони, землекористування тощо). Крім того, особливу увагу варто звернути на роль місцевих посадовців у виборчій адміністрації, які можуть використовувати свою владу для дискримінації опозиційних кандидатів, скажімо, під час виділення громадських приміщень чи будівель для проведення кампаній<sup>53</sup>.

### **5. Труднощі, що виникають під час вирішення проблем, пов'язаних із неналежним використанням адміністративних ресурсів**

27. Заборона неналежного використання державних ресурсів має на меті захистити цілісність виборчих процесів і забезпечити справедливі умови для всіх кандидатів. Це складна справа, адже нелегко провести лінію між використанням державних ресурсів для законного виконання офіційних обов'язків і такими практиками, які вважають за зловживання цими ресурсами та які надають несправедливу перевагу для посадовця чи владної партії. Критерії вирішення цієї проблем можна коротко викласти в таких положеннях:

28. По-перше, потрібно вивчити правила запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів на тлі впливу на необхідну безперервність і ефективність роботи уряду. Відповідно довготривалі проекти чи термінові заходи варто відрізнити від урядових заходів, які в основному пов'язані з виборчою кампанією. Хоча колишні заходи були загальноприйнятими чи навіть необхідними, в основному доцільно уникати заходів, пов'язаних із кампанією. Також потрібно зауважити, що лінія між інформацією, яку надають кандидати/посадовці, і пов'язаними з кампанією заходами часто розмита.

29. По-друге, необхідна нейтральність і неупередженість чиновників під час виконання їхніх функцій сприяє певному тиску на основоположні свободи та права людини цих чиновників, зокрема на їхнє право на політичну участь. Для прикладу, заборона проводити кампанії на підтримку кандидата може порушувати права чиновника на свободу вираження поглядів і зібрання. Обмеження можливості балотуватися на виборах (скажімо, для працівників поліції) може конфліктувати з правом на політичну участь.

30. Отож прозорість і цілісність виборчого процесу та формування справедливих умов для всіх кандидатів мають бути збалансованими порівняно з обмеженнями основоположних прав людини, які здатне спричинити дотримання таких цілей<sup>54</sup>. Обмеження виборчих заходів потрібно розмістити в порядку від заборони проводити кампанії на офіційній посаді до усунення від обов'язків чи навіть звільнення з посади в разі балотування на виборах.

31. Таким чином, точна лінія поділу між прийнятними та неприпустимими формами будь-якого використання державних ресурсів залежатиме від ситуації й обставин у кожному окремому випадку. Такий підхід забезпечує певні можливості для врахування особливостей місцевих умов. Державам потрібна свобода розсуду для застосування норм і внутрішнього регулювання. Як буде показано пізніше, ця настанова відобразилася в загальних міжнародних стандартах і передових методах роботи, які регулюють використання державних ресурсів<sup>55</sup>.

52 У цьому контексті див. також таку працю: S. Levitsky/LA Way, «Why Democracy Needs a Level Playing Field», 21 Journal of Democracy (2010) 57-68, стор. 64.

53 Див. вище в розділі 3 про особливості місцевих і регіональних виборів.

54 Див. судову практику органів моніторингу за дотриманням прав людини в розділі 6 нижче. Можливо, зусилля, спрямовані на забезпечення вільного та рівноправного процесу голосування з необхідними обмеженнями, потрібно збалансувати, уникаючи надто різких/неефективних положень, які взагалі забороняють людям балотуватися на виборах.

55 Напряму між заходами боротьби з неналежним використанням державних ресурсів і необхідними обмеженнями індивідуальних прав для досягнення цієї мети також доводиться спостерігати в судовій практиці органів спостереження за дотриманням угод про права людини.

## **6. Міжнародні стандарти та передові методи роботи, що стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів у виборчих процесах**

32. Відповідні стандарти, що стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, мають в основі гарантовані на міжнародному рівні права людини, зокрема права на свободу вираження поглядів, зібрання й асоціацію, а також права на політичну участь, як зазначено в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (МПГПП, статті 19, 21, 22 і 25), регіональних угодах про права людини (особливо в статтях 10 і 11 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) і статті 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ) – у тлумаченні органів спостереження за дотриманням угод (Комітет з прав людини ООН і Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ)).

33. Також існує низка документів м'якого права, як-от Документ Копенгагенської наради ОБСЄ від 1990 року<sup>56</sup>, Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії<sup>57</sup>, Кодекс належної практики щодо політичних партій<sup>58</sup>, Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій<sup>59</sup>, а також спеціальні документи, пов'язані з неналежним використанням державних ресурсів, зокрема Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (2016 р.)<sup>60</sup>, і Звіт Венеціанської Комісії про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (2013 р.)<sup>61</sup>.

34. Окрім того, варто взяти до уваги рекомендації Ради Європи щодо загальних правил боротьби з корупцією у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній чи висвітлення в ЗМІ. Додаткові документи, що особливо важливі в контексті виборів на найнижчому рівні, охоплюють, зокрема, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади<sup>62</sup>, рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, як-от: «Рівний доступ до місцевих і регіональних виборів»<sup>63</sup> та «Критерії балотування на місцевих і регіональних виборах»<sup>64</sup>. У питаннях серйозних випадків корупції та суміжних правопорушень важливі також Конвенція ООН проти корупції (статті 19, 17, 7) і Звіт Конгресу «Запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях»<sup>65</sup>.

35. Загалом стандарти та передові методи, пов'язані з неналежним використанням адміністративних ресурсів, частково накладаються та є доволі загальними. Саме тому їх потрібно доповнити більш загальними принципами, як-от щодо рівноправ'я, нейтральності та неупередженості, щоб можна було належно вирішити проблеми зловживання.

### **6.1. Стандарти та передові методи – на загал**

36. Міжнародне законодавство передбачає певні загальні риси виборчого процесу, які також є рекомендаціями щодо усунення проблеми зловживання виборчими ресурсами. Насправді очікувана цілісність виборчого процесу та супровідна потреба запобігти неналежному використанню адміністративних ресурсів мають витікати з права на політичну участь відповідно до статті 25 МПГПП

56 Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (1990 р.)

57 Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах (18-19 жовтня 2002 року), CDL-AD(2002)23 rev.

58 Венеціанська комісія, Кодекс належної практики щодо політичних партій (12-13 грудня 2008 року), CDL-AD(2009)002.

59 Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій (25 жовтня 2010 року), CDL-AD(2010)024.

60 Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004.

61 Венеціанська комісія, Звіт про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033.

62 Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, серія угод Ради Європи №207, 16 листопада 2009 року.

63 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів (15 вересня 2009 року), CG(17)12.

64 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Критерії балотування на місцевих і регіональних виборах (березень 2015 року), Рекомендація 375(2015).

65 Документ Конгресу/Ради Європи, Запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях (24 травня 2016 року), CG/GOV02(2016)02.

(Міжнародний пакт про громадянські та політичні права)<sup>66</sup>, яка *буквально* захищає політичні права, зокрема право на дійсні та вільні вибори<sup>67</sup>. Сказане також стосується муніципальних виборів<sup>68</sup>.

37. Гарантії статті 25 МПГПП щодо цілісності виборчого процесу детальніше описано в Загальному коментарі № 25<sup>69</sup> Комітету з прав людини ООН. Особливо важливими є його пункти 19<sup>70</sup> та 25<sup>71</sup>. У пункті 19 вказано на необхідні вимоги щодо вільних і чесних виборів<sup>72</sup>, які полягають не лише в таємному голосуванні, коли думку/намір виборця (а тому й волю) визначено ще до виборів, а й у тому, що ця процедура має відбуватися вільно<sup>73</sup>. Забезпечення права на вільні вибори передбачає, що на виборців не можна чинити тиску, так само недопустимо впливати на формування або виявлення їхньої волі<sup>74</sup>.

38. Стандарти, спрямовані запобігти зловживанню, також можна вивести з регіональних угод про права людини, зокрема ЄКПЛ (Європейська конвенція з прав людини). Статтю 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ<sup>75</sup> застосовують до регіональних виборів, оскільки органи регіональної влади вважають «законодавчими органами» в значенні статті 3, *тобто* тоді, коли вони здійснюють законодавчі повноваження<sup>76</sup>. Таким чином, «вільні» вибори передбачають вільне формування волі виборців<sup>77</sup>. Неналежне використання державних ресурсів на користь посадовця може суперечити цим цілям.

66 Див. також статтю 21(3) ЗДПЛ: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування». Резолюція Генеральної асамблеї ООН 217 (III), Міжнародний білль про права людини, А. Загальна декларація прав людини, 3 Офіційні звіти Генеральної Асамблеї ООН, стор. 71, 10 грудня 1948 року, Документ ООН. A/810.

67 Див. статтю 25 МПГПП: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість: b) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців». Як наголошує Манфред Новак, слово «справжні» належить тлумачити як такі, на яких виборці здатні вільно обирати серед різних варіантів; див.: М. Новак (M. Nowak), Коментарі до Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (2005 р., 2-ге оновлене видання), стор. 575. Право на «справжні вибори» вже захищено статтею 21 Загальної декларації прав людини.

68 Див., *поміж іншим*: Комітет з прав людини (КПР), справа «Дебречені проти Нідерландів» (Debrecezeny v the Netherlands), № 500/1992, пункт 28, «Ігнатане проти Латвії» (Ignatane v Latvia), № 884/1999, пункт 29; див. також справу «Матюс проти Словаччини» (Mátus v Slovakia), № 923/2000, пункт 33. Cf. М. Новак (M. Nowak), Коментарі до Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (2005 р., 2-ге оновлене видання), стор. 574.

69 Загальний коментар МПГПП № 25: стаття 25 (участь у державних справах і право на голосування) – право брати участь у веденні державних справ, право голосувати та право допускатися на загальних умовах рівності до державної служби, Документ ООН. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996 р.).

70 «19. Відповідно до пункту (b), вибори мають проводитися періодично, чесно та вільно в рамках законів, що гарантують ефективне здійснення права голосу. Особи з правом голосу повинні мати змогу вільно голосувати за будь-якого кандидата на виборах і за чи проти будь-якої пропозиції, висунутої на референдумі чи всенародному опитуванні, а також вільно підтримувати уряд чи протистояти йому без такого неналежного впливу або примусу будь-якого ґатунку, що може спотворити вільне волевиявлення виборця або перешкодити йому. Виборці мають бути здатні формувати свої погляди незалежно, бути вільними від будь-якого насильства чи погроз насильства, примусу, спонукання чи маніпулятивного втручання...».

71 «25. Щоб гарантувати повне здійснення прав, які захищені статтею 25, дуже важливе вільне поширення інформації та ідей про громадські й політичні проблеми між громадянами, кандидатами та виборними представниками. Така настанова передбачає свободу преси та інших ЗМІ, які можуть коментувати громадські проблеми без цензури чи обмежень, а також сприяти формуванню думки громадськості. Для цього потрібні повага та повне здійснення права, які гарантують статті 19, 21 і 22 Пакту, зокрема це свобода брати участь у політичній діяльності окремо чи в складі політичних партій та інших організацій, свобода обговорювати державні справи, проводити мирні демонстрації й зібрання, критикувати та протистояти, публікувати політичні матеріали, проводити кампанію на користь виборів і рекламувати політичні ідеї» [виділено автором].

72 «У сучасному розумінні термін вільні та чесні вибори стосується виборів, що проходять відповідно до міжнародних стандартів.

73 Див. щодо цього роботу: М. Новак (M. Nowak), Коментарі до Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (2005 р., 2-ге оновлене видання), стор. 583-584.

74 Щодо права партій, які балотуються, на безперешкодне проведення кампаній, див. нижче розділ 6.2.2. Див. роботу: М. Новак (M. Nowak), Коментарі до Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (2005 р., 2-ге оновлене видання), стор. 584.

75 Стаття 3 Протоколу No 1 до ЄКПЛ: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечуватимуть вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу».

76 Однак зауважте, що Європейська хартія місцевого самоврядування розширює гарантії статті 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ, включаючи також місцеві вибори.

77 Справа «Комуністична партія Росії та інші проти Росії», ЄСПЛ, заява № 29400/05, рішення від 19 червня 2012 року: «79. Суд повторює, що вільні вибори — немислимі без вільного поширення політичних поглядів та інформації (для прикладу, див. справу «Об'єднана комуністична партія Туреччини та інші проти Туреччини», 30 січня 1998 року, § 44, Звіти про рішення Суду 1998-I). Стаття 3 Протоколу №1 не досягне своєї цілі (яка полягає у встановленні та підтримці основ ефективної та значущої демократії, якою керує верховенство права – див. справу «Херст проти Сполученого Королівства» (Hirst v. the United Kingdom, №2) [ВП], №74025/01, § 58, ЄКПЛ 2005-IX), якщо кандидати не матимуть змоги поширювати свої ідеї під час передвиборчої кампанії».

39. Крім того, у Копенгагенському документі від 1990 року держави-члени ОБСЄ зобов'язалися дотримуватися центральних стандартів, що стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів для цілей кампаній. У пункті 5.4 Копенгагенського документа зазначено важливість чіткого розподілу між державою та політичними партіями<sup>78</sup>. У Копенгагенському документі також підтверджено основні елементи, які необхідні, аби гарантувати, що основою для уряду є воля людей, а відтак цілісність виборчих процесів і запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів на користь посадовців та владних партій. Зокрема йдеться про повагу до принципу недискримінації під час балотування на посаду та про справедливі умови щодо встановлення конкуренції між політичними партіями<sup>79</sup>.

40. У Кодексі Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах (2002 р.) також наведено важливі критерії для запобігання неналежному використанню державних ресурсів<sup>80</sup>. У ньому йдеться саме про рівні можливості для партій і кандидатів, до того ж наголошено на трьох сферах, де органи державної влади повинні притримуватися нейтральності: передвиборчі кампанії, висвітлення в (громадських) ЗМІ, державне фінансування партій і кампаній<sup>81</sup>.

41. Стандарти для місцевого рівня наведено в Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади<sup>82</sup>. Дія Протоколу поширюється на статтю 3(2) Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає право на вільні вибори на місцевому рівні<sup>83</sup>. У статті 1(4.1) зазначено, що «[к]ожна Сторона повинна визнати в законодавстві право громадян Сторони брати участь як виборців або кандидатів у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають». Це розширює захист, передбачений статтею 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ, на всі види місцевих і регіональних виборів та визначає такий захист як індивідуальне право<sup>84</sup>.

42. Умови можна й потрібно встановлювати, щоб запобігати труднощам із прозорістю та чесністю в ході участі в державному органі влади, як викладено в статті 1, особливо в пункті 5.2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, який передбачає: «Законодавство повинно встановлювати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, що здійснення права участі не загрожує етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади...»<sup>85</sup>.

78 Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (1990 р.), пункт 5.4: «Чіткий розподіл між державою та політичними партіями; зокрема політичні партії не об'єднуються з державою» [виділено автором].

79 У Копенгагенському документі так само йдеться про проведення кампаній, а також про рівний доступ до ЗМІ на недискримінаційній основі. Зокрема, такі витання висвітлено в пунктах 7.5-7.8 Копенгагенського документа: «(7.5) — повага до права громадян добиватися політичних чи державних посад в індивідуальному порядку чи в статусі представників політичних партій або організацій без дискримінації; (7.6) — повага до права окремих осіб і груп вільно створювати власні політичні партії чи інші політичні організації та надання таким політичним партіям й організаціям необхідних правових гарантій, що дають змогу змагатися один з одним на основі рівноправ'я перед законом й органами влади; (7.7) — забезпечення того, що закон і державна політика допускають проведення політичних кампаній в атмосфері свободи та чесності, у якій жодні адміністративні дії, насильство чи залякування не стримували б партій і кандидатів від вільного висловлення своїх поглядів й оцінок, а також не перешкоджали виборцям знайомитися з ними й обговорювати їх або голосувати вільно, не боючись відплати; (7.8) — забезпечення того, аби не було встановлено жодних правових чи адміністративних бар'єрів для безперешкодного доступу до ЗМІ на недискримінаційній основі для всіх політичних угруповань й окремих осіб, які прагнуть узяти участь у виборчому процесі». Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (1990 р.).

80 Див. пункт 7(а) Резолюції 382(2015) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи щодо критеріїв балотування на місцевих і регіональних виборах (березень 2015 року).

81 Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах (18-19 жовтня 2002 року), CDL-AD(2002)23, нова редакція, пункт 2.3.а. Щодо деталей див. нижче, різні розділи.

82 Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, Серія угод Ради Європи № 207, 16 листопада 2009 року, станом на червень 2016 року цей Протокол ратифікували вісім держав, див.: <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207/signatures>.

83 Європейська хартія місцевого самоврядування, Серія угод Ради Європи № 122, 15 жовтня 1985 року.

84 Також див.: Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади.

85 Виділено автором. У Пояснювальному звіті на цю тему зазначено: «Цей пункт вимагає від сторони встановлювати такі формальності, умови та обмеження, які є необхідними для забезпечення того, що здійснення права участі не загрожує етичній чесності й прозорості здійснення повноважень та обов'язків місцевих органів влади. Внесення такого положення показує рішучість сторін протистояти недопустимим діям, як-от хабарництво чи застосуванню силових або примусових форм участі, і вимагає від них уживати належних заходів. Усі формальності, умови й обмеження, впроваджені в цьому контексті, мають відповідати стандарту, викладеному в пункті 5.1. [«Будь-які формальності, умови чи обмеження стосовно здійснення права участі у справах місцевого органу влади повинні бути встановлені законодавством і відповідати міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони...»].»

43. Їх можна вважати мінімальними вимогами щодо прозорості та чесності, а також зобов'язанням щодо запобігання випадкам хабарництва тощо, що тим самим передбачають зобов'язання щодо запобігання найсерйознішим випадкам неналежного використання державних ресурсів під час виборчих процесів<sup>86</sup>.

44. Загалом ті вимоги щодо зловживання, що стосуються виборів і права на політичну участь, також мають бути пов'язані зі свободою вираження поглядів, зібрань і об'єднань. Вільне поширення інформації та ідей про громадські й політичні проблеми між громадянами, кандидатами й виборними представниками є дуже важливим, а тому основоположною для функціонування демократичного процесу також є низка інших прав, передбачених МПГПП (Міжнародний пакт про громадянські та політичні права), зокрема його статтею 19 (свобода поглядів, самовираження та інформації), статтею 21 (свобода зборів) і статтею 22 (свобода об'єднань)<sup>87 88</sup>. Те саме стосується ЄКПЛ (Європейська конвенція з прав людини), де основними питаннями разом із принципом недискримінації є стаття 10 (свобода вираження поглядів) і стаття 11 (свобода зібрань і об'єднань). Зокрема якщо неналежне використання виборчих ресурсів непропорційно обмежує чи ставить у невідгдане становище опозиційні партії, порушуючи їхню свободу проведення кампаній і доступ до ЗМІ.

45. Насамкінець, загальне поняття «неналежного використання адміністративних ресурсів» веде до застосування міжнародних угод із більш віддалених сфер і встановлення спеціальних стандартів та передових методів роботи для виборчих процесів. Зокрема Конвенція ООН проти корупції<sup>89</sup> є частиною міжнародної нормативно-правової бази щодо зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів<sup>90</sup>. У цьому контексті особливо важлива стаття 19 Конвенції ООН проти корупції (Зловживання службовим становищем), яка говорить про умисне зловживання службовими повноваженнями з метою одержання будь-якої неправочинної вигоди й закликає держави-учасниці вживати відповідних заходів<sup>91</sup>. Таким чином, від держав вимагають уживати заходів для запобігання корупції, у тому числі встановити критерії для кандидатів, які допоможуть запобігти неналежному використанню державних ресурсів.

46. Це повторено й детально описано в Плані заходів щодо запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях, який підготував Конгрес місцевих та регіональних влад Європи<sup>92</sup>. План охоплює різні сфери, серед яких – прозорість, що включає відкриття процесу прийняття рішень для громадського контролю; конфлікти інтересів і протекціонізм із метою гарантування того, що інтереси громадськості будуть над особистими інтересами (як інструменти для зменшення таких ризиків запропоновано ввести реєстри виборних представників і їхніх родин); захист інформаторів із метою уникнення залякування, домагання, звільнень чи

86 Також нижче див. гарантії в Конвенції ООН проти корупції.

87 Також див. пункт 25 Загального коментаря №25; так само див. неодноразово повторену заяву ЄСПЛ: «Існує прямий зв'язок між демократією, плюралізмом і свободою об'єднань».

88 М. Новак (M Nowak), Коментарі до Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (2005 р., 2-ге оновлене видання), стор. 565.

89 Конвенція ООН проти корупції, 11 грудня 2003 року, 2349 UNTS 41 (178 держав-сторін станом на червень 2016 року); зокрема всі держави-члени Ради Європи. Див.: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Status-Map/UNCAC\\_Status\\_Map\\_Current.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Status-Map/UNCAC_Status_Map_Current.pdf).

90 Див. нижче: Документ Конгресу/Ради Європи, Запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях (24 травня 2016 року), CG/GOV02(2016)02.

91 Стаття 19 Конвенції ООН проти корупції: «Кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем, тобто здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання своїх функцій з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи».

Стаття 17 Конвенції ООН проти корупції (Розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою) закликає держави-учасниці ужити законодавчих та інших заходів, щоб визнати такі дії кримінальним злочином: «Кожна Держава-учасниця вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочинами умисно вчинених розкрадання, неправомірного привласнення або іншого нецільового використання державною посадовою особою з метою одержання вигоди для самої себе або іншої фізичної чи юридичної особи будь-якого майна, державних або приватних коштів, або цінних паперів, чи будь-якого цінного предмета, що знаходиться у віданні цієї державної посадової особи на підставі її службового становища».

Стаття 7 Конвенції ООН проти корупції (Публічний сектор), *поміж іншим*, також стосується необхідності встановити критерії стосовно кандидатів і виборів на державні посади: «2. Кожна Держава-учасниця також розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів й вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями цієї Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, щоб встановити критерії стосовно кандидатів і виборів на державні посади». Щодо прозорості вимог у статті 7.3 Конвенції ООН проти корупції див. нижче.

92 Документ Конгресу, Запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях (24 травня 2016 року), CG/GOV02(2016)02.

насильства в разі повідомлення про недобросовісні дії; непотизм, фаворитизм – найм і присудження контрактів на основі особистих зв'язків, а не заслуг; а також державні закупівлі та зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих кампаній. Тому в Плані Конгресу особливо передбачено всеосяжний і детальний список можливих заходів для боротьби зі зловживаннями.

## 6.2. Спеціальні стандарти та добрі практики

47. Міжнародні документи, окрім усього, передбачають стандарти й добрі практики, які більше стосуються певної території чи ситуації та які можна використовувати для запобігання зловживанню державними ресурсами. До сфери особливої уваги належать права кандидатів (право балотуватися на виборах), передвиборча компанія, фінансування кампаній і політичних партій, ЗМІ, загальні риси внутрішніх законодавчих баз, а також скарги й заяви.

### 6.2.1. Права кандидатів

48. Міжнародні стандарти, що стосуються права висувати себе як кандидата на недискримінаційній основі, мають певне (обмежене) значення в питанні зловживання державними ресурсами. Тут є два аспекти: з одного боку, міжнародні стандарти вказують на потребу в створенні справедливих умов для всіх конкурентів на виборах. Для цього також потрібні заходи для запобігання неналежному використанню державних ресурсів. З іншого боку, унаслідок таких заходів права кандидатів може бути порушено, особливо внаслідок заходів запобігання конфлікту інтересів, як-от через обмеження права виступати кандидатом від певних груп. Про це говоритимемо по черзі.

49. По-перше, відповідні міжнародні стандарти забороняють неналежне послугоування такими державними ресурсами, які дискримінуватимуть опозиційних кандидатів/партій, *скажімо*, через складні процедури реєстрації (для прикладу, див. інформацію про скасування реєстрації небажаної опозиційної партії у справі «Республіканська партія Росії проти Росії» (*Republican Party of Russia v Russia*)<sup>93</sup>. Такі стандарти містять право висувати себе на політичні та державні посади відповідно до пункту 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року, який передбачає, що громадяни повинні мати можливість балотуватися на виборах індивідуально або як представники політичної партії без дискримінації<sup>94</sup>. У цьому сенсі статті 25 і 2 МПГПП (Міжнародний пакт про громадянські та політичні права) зазначають, що право балотуватися на виборах має поширюватися на всіх громадян без будь-якої різниці щодо «раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини».

50. Тому хоча права кандидатів можуть підлягати певним обмеженням, процедури реєстрації таких осіб повинні бути недискримінаційними. Підстава для відмови в реєстрації заяви має ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які належить чітко виписати в законодавстві<sup>95</sup>. Тож неналежне використання державних ресурсів, наприклад нерівноправна процедура реєстрації, яка дискримінує опозиційні партії чи кандидатів, порушуватиме міжнародні стандарти щодо права балотуватися на виборах.

51. Натомість заходи для підвищення чесності виборчого процесу та запобігання конфліктам інтересів, як зазначено, можуть також вимагати обмежувальних критеріїв щодо висування як кандидата та одночасно порушувати права кандидатів, яким заборонено балотуватися. Про напруженість свідчить Рекомендація 375(2015) Конгресу, у якій право балотуватися на виборах визначено одним із головних принципів демократії<sup>96</sup>, що, як наслідок, підкреслює необхідність чітко визначити правила, що їх стосуються<sup>97</sup>. Щоб гарантувати «щирість» голосування, Рекомендація вказує на той факт, що зайнята посада може бути підставою для неможливості балотуватися,

93 Справа «Республіканська партія Росії проти Росії» (*Republican Party of Russia v Russia*), ЄСПЛ, заява № 12976/07, рішення Суду від 12 квітня 2011 року; див нижче для більш докладної інформації.

94 Також див. пункти 7.6 і 9.3 Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року, який передбачає свободу об'єднань і право на створення політичних партій та організацій.

95 Розділ I.1.3 Кодексу ВК щодо добрих практик від 2002 року надає детальні рекомендації стосовно подання та перевірки підписів, а також вимог до використання фінансових вкладів та їх відшкодування.

96 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Критерії балотування на місцевих і регіональних виборах (березень 2015 року), Рекомендація 375(2015), пункт 1. Також див. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів (15 вересня 2009 року), CG(17)12. У світлі нижчої явки виборців на місцевих/регіональних виборах остання публікація підтверджує, що забезпечення рівного доступу до місцевих і регіональних виборів розуміють як основну тривогу на шляху до гарантування законності демократії. *Поміж іншим*, зв'язок між потенційним кандидатом і територіальною спільнотою, від якої цей кандидат хоче отримати голоси, відіграє важливу роль у визначенні осіб, що мають право висувати свою кандидатуру. Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів (15 вересня 2009 року), CG(17)12, Пояснювальний меморандум, пункт 1.

97 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Критерії балотування на місцевих і регіональних виборах (березень 2015 року), Рекомендація 375(2015), пункт 1.

особливо якщо особа обіймає посаду, на якій може мати «невиправдану перевагу над конкурентами»<sup>98</sup>. Аналогічним чином, у документі Конгресу про рівний доступ до місцевих і регіональних виборів серед інших основних елементів гарантування чесного виборчого процесу названо необхідність сформувати нормативну базу, що окреслить несумісність політичного мандата з іншими державними функціями<sup>99</sup>.

52. Хоча заходи для вирішення проблеми неналежного використання державних ресурсів мають вплив на право висуватися кандидатом, міжнародні стандарти та передові методи встановлюють критерії, що визначають, які умови й заходи запобігання використанню державних ресурсів допустимі. По суті, права кандидатів можуть підлягати обмеженням, якщо вони передбачені законом, а також обґрунтовані та пропорційні завданням і цілям законодавства<sup>100</sup>. З огляду на це, правозахисні установи зазначають, що держави мають певну свободу розсуду під час установа відповідних критеріїв для кандидатів.

53. Справа *«Ахмед та інші проти Сполученого Королівства»* (Ahmed and Others v UK) (Європейський суд з прав людини) стосувалася обмежень для балотування працівників органів місцевої влади. Зокрема, Суд непокоїло питання того, чи обмеження участі керівництва органів місцевого самоврядування в певних типах політичної діяльності відповідали статті 10 ЄКПЛ (свобода вираження поглядів), статті 11 (свобода зібрань) і статті 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ<sup>101</sup>.

54. У своєму обґрунтуванні ЄСПЛ спершу визначив, чи обґрунтоване втручання відповідно до статті 10 ЄКПЛ<sup>102</sup>. Зокрема він покликався на місцеві вибори й зазначив, що:

*«поняття ефективної політичної демократії так само стосується місцевого рівня, як і національного, однак важливо пам'ятати про рівень участі в процесах прийняття рішень органів місцевої влади та близькість місцевого електорату до політики, яку приймають місцеві політики. Він також зазначає, що Преамбула до Європейської хартії місцевого самоврядування Ради Європи (Серія європейських угод № 122) проголошує, що «органи місцевої влади є однією з головних основ демократичного режиму». Суд зазначає, що система місцевого самоврядування держави-відповідача давно покладалася на довіру між виборними членами та постійним складом чиновників органів місцевого самоврядування, які разом консультують їх щодо політики та взяли на себе відповідальність за реалізацію прийнятої політики. Ці взаємини на основі довіри походять із права членів ради очікувати допомоги у виконанні своїх повноважень від політично нейтральних чиновників, які лояльні раді в цілому»<sup>103</sup>.*

55. Відтак ЄСПЛ дійшов висновку, що мета нормативного акту була законною, а оскільки повідомляли про випадки зловживання владою з боку певних чиновників органів місцевого самоврядування, було встановлено, що такий акт «відповідає нагальній соціальній потребі»<sup>104</sup>, через що втручання є обґрунтованим. Схожого висновку було досягнуто щодо статті 11 ЄКПЛ, де Суд відзначив, що її доцільно також розглядати у світлі статті 10 ЄКПЛ<sup>105</sup>.

98 Там само, пункт 10.

99 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів (15 вересня 2009 року), CG(17)12, Пояснювальний меморандум, пункти 39-40. Як зазначено в меморандумі, у Швеції, для прикладу, очільник місцевих органів влади не має права балотуватися на виборах. В Азербайджані військові, судді, державні чиновники та духовенство не можуть висуватися на виборні посади.

100 Також див. статтю 29 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Немає міжнародного документа, що вичерпно перелічує допустимі обмеження прав кандидатів, хоча розділ I.1 Кодексу Венеціанської комісії щодо добрих практик від 2002 року включає деякі рекомендації стосовно віку, національності та місця проживання.

101 Справа *«Ахмед та інші проти Сполученого Королівства»* (Ahmed and Others v the United Kingdom, ЄСПЛ), заява № 65/1997/849/1056, рішення від 2 вересня 1998 року, пункт 8. У світлі «більшої політизації місцевого уряду та супутніх проблем, що стосуються стосунків між вибраними членами та працівниками органів місцевої влади» було прийнято нормативно-правовий акт. Він має на меті зміцнити демократичні процеси та є відповіддю на випадки зловживання владою, *поміж іншим*, щоб обмежити політичні заходи певних категорій працівників органів місцевої влади. Ці категорії застосовують до всіх чотирьох заявників, які обіймали різні посади в різних органах місцевої влади.

102 Там само, пункт 52. Щодо законної мети постанови, то ЄСПЛ відхилив аргумент заявників про те, що на захист ефективної демократії можна покликатися лише тоді, коли існує загроза стабільності конституційного чи політичного порядку. Натомість він указав на «інтереси, які захищають демократичні установи, як-от органи місцевої влади, а також на потребу створити положення щодо їхнього належного функціонування там, де це потрібно для захисту таких інтересів».

103 Там само, пункти 52-53 [виділено автором]. ЄСПЛ зазначив: «Члени громадськості також мають право очікувати, що кандидати, за яких вони голосували, використовуватимуть свої повноваження відповідно до зобов'язань, узятих на себе під час виборчої кампанії, а також і те, що виконання цих повноважень не впливатиме на політичну опозицію власних радників їхніх членів; також варто зазначити, що члени громадськості так само мають право очікувати, що у взаємодії з місцевими урядовими установами їх консультуватимуть політично нейтральні чиновники, які не мають стосунку до політичної боротьби».

104 Там само, пункт 62.

105 Там само, пункт 70.

56. Якщо ж говорити про статтю 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ, ЄСПЛ нагадав, що права, які передбачено цим положенням, не є абсолютними. Тому обмеження варто оцінювати «в контексті мети, яку переслідує законодавство [...], тобто для захисту політичної безсторонності»<sup>106</sup>. Оскільки мету вважають законною, порушення статті 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ не було. Інакше кажучи, Суд прийняв обмеження права на балотування заради збереження чесності виборчого процесу.

57. На рівні ООН розглядали питання обмеження політичної діяльності державних службовців. У цьому контексті КПЛ (Комітет з прав людини) роз'яснив у справі «Дебречені проти Нідерландів»<sup>107</sup> (Debrezeny v the Netherlands), що в контексті місцевих виборів право на участь у громадських справах і право бути обраним не є абсолютними, однак можуть підлягати «обґрунтованим обмеженням» задля захисту демократичного процесу прийняття рішень із метою уникнути конфліктів інтересів<sup>108</sup>.

58. У цій справі нідерландське законодавство передбачало, що членство в міській раді не сумісне з працевлаштуванням на посаді державного службовця, яка підпорядковується органам місцевої влади. На цій підставі рада відмовила в наданні повноважень сержантові національної поліції, обраному до місцевої ради.

59. Натомість місцевим пожежникам і вчителям не забороняли бути членами міської ради. У зв'язку з цим КПЛ зазначив, що пожежник-доброволець не був таким залежним від доходів, а вчителі не перебували під безпосереднім контролем муніципальних органів влади<sup>109</sup>. Оскільки обмеження права бути обраним регулювалося законодавством на основі об'єктивних критеріїв, Комітет дійшов висновку, що факти, обмеження щодо членства державних службовців у міській раді не були порушенням МПГПП. Таким чином, Комітет з прав людини прийняв нідерландські заходи для запобігання конфліктам інтересів – неналежному використанню державних ресурсів – як законні обмеження.

60. Якщо підсумувати, судова практика КПЛ («Дебречені») і ЄСПЛ («Ахмед») відображає чітке напруження між протилежними цілями: Необхідна чесність виборчого процесу та нерівні умови між кандидатами (тобто між посадовцем і опозицією) вимагають нейтралітету у використанні державних ресурсів і відповідних обмежень індивідуальних прав тих осіб, яким заборонено обіймати виборні посади з метою попередити конфлікти інтересів. У зв'язку з цим правозахисні установи чітко дали зрозуміти, що держави мають свободу розсуду у вирішенні проблеми неналежного використання адміністративних ресурсів, навіть якщо така практика передбачатиме обмеження права балотуватися на виборах.

### 6.2.2. Виборча кампанія

61. Передвиборчі кампанії дають змогу кандидатам донести свої повідомлення громадськості й таким чином надають виборцям можливість зробити зважений вибір. Вони важливі для створення справедливих умов для кандидатів і обмеження неналежного використання державних ресурсів<sup>110</sup>. Стаття 25 МПГПП (Міжнародний пакт про громадянські та політичні права) і Загальний коментар № 25 КПЛ передбачають стандарти, що стосуються виборчих процесів.

62. Заходи для створення справедливих умов для кандидатів також наведено в Копенгагенському документі ОБСЄ від 1990 року. Зокрема пункт 7.7. зобов'язує держави-учасниці ОБСЄ «дозволяти проведення політичних кампаній у справедливій і чесній атмосфері, де ні адміністративні заходи, ні насильство чи залякування не перешкоджатимуть партіям і кандидатам вільно висловлювати свої погляди й оцінки та не заборонятимуть виборцям дізнаватися й обговорювати їх чи голосувати без страху відплати»; схоже формулювання наявне в пункті 19 Загального коментаря №25.

63. Крім того, пункт 5.4 Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року зобов'язує держави-учасниці забезпечити «чіткий розподіл між державою та політичними партіями», запобігаючи таким чином зловживанню державними ресурсами на користь владної партії чи посадовця.

64. Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах від 2002 року рекомендує, щоб рівні можливості для проведення кампаній надавали як на суворій, так і на

<sup>106</sup> Там само, пункт 75.

<sup>107</sup> КПЛ, справа «Дебречені проти Нідерландів» (Debrezeny v the Netherlands), № 500/1992.

<sup>108</sup> Там само, пункти 9.2.-9.3.

<sup>109</sup> Там само, пункт 9.4.

<sup>110</sup> Згідно з відповідними положеннями Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року та МПГПП від 1966 року, цей процес передбачає повагу до основоположних свобод, зокрема до свободи вираження поглядів, зібрань, об'єднань і пересування.



пропорційній основі, й відповідно передбачали правила, що стосуються запобігання неналежному використанню державних ресурсів. Як уже було зазначено, Конгрес також склав План заходів для запобігання корупції та пропагування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях<sup>111</sup>. У ньому також ідеться про зловживання адміністративними ресурсами під час передвиборчих кампаній<sup>112</sup>. Більш загально, чіткі внутрішні правила передвиборчих кампаній важливі для обмеження неналежного використання державних ресурсів<sup>113</sup>. Відповідно міжнародні стандарти та передові методи, що стосуються виборчих кампаній, установлюють критерії роботи з випадками зловживання державними ресурсами.

### 6.2.3. Фінансування кампаній і партій

65. Продумана система фінансування кампаній і політичних партій є центральним принципом демократичних виборів і має допомогти запобігти неналежному використанню державних ресурсів. Прозора система, яку ефективно регулюють, може забезпечити для кандидатів незалежність від неналежного впливу й дати змогу виборцям зробити більш зважений вибір перед голосуванням. Хоча в міжнародних стандартах і передових методах мінімально та загально згадано фінансування кампаній і політичних партій: пункти 7.6 і 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ закликають до рівного та справедливого ставлення до кандидатів перед законом; пункт 19 Загального коментаря № 25 КПЛ (Комітет з прав людини ООН) передбачає більш конкретні рекомендації щодо обмежень на витрати кампанії<sup>114</sup>.

66. Розділи I.2.3 та I.3.1 Кодексу Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах від 2002 року рекомендують забезпечувати прозорість і нейтральність у фінансуванні кандидатів та партій. У зв'язку з фінансуванням Кодекс належної практики далі детально зазначає, що «[ф]інансування політичних партій, кандидатів і виборчих кампаній має бути прозорим»<sup>115</sup>. Крім того, стаття 7.3 Конвенції ООН проти корупції від 2003 року закликає країни вживати належних законодавчих і адміністративних заходів для підвищення прозорості фінансування кампаній та партій<sup>116</sup>.

67. Так само, хоча дещо детальніше, Кодекс належної практики щодо політичних партій, ухвалений Венеціанською комісією<sup>117</sup>, містить перелік керівних принципів, що стосуються прозорості й відкритості політичних партій<sup>118</sup> відповідно до принципів верховенства права, демократії та недискримінації. Крім того, у тексті наголошено, що навіть якщо зловживання владним становищем не сформульовано в національній законодавчій базі явно, воно суперечить основоположним принципам Кодексу, а тому вважається незаконним<sup>119</sup>.

111 Документ Конгресу, Запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях (24 травня 2016 року), CG/GOV02(2016)02.

112 Органи регіональної та місцевої влади іноді використовують свої ресурси, щоб чинити тиск на небажаних учасників виборів (пункт 47). Тому варто чітко розділити використання й неналежне використання адміністративних ресурсів, а на практиці зловживання накладати санкції та карати їх за законом (пункт 48). Як можливі заходи згадують спостереження за виборами та потребу в більш пильному контролі за використанням коштів кампанії (пункти 50, 51)

113 Комітет з прав людини зазначив у своєму Загальному коментарі №25, пункт 19, що «[о]ґрунтовані обмеження витрат на кампанії можуть бути виправдані, якщо це необхідно для забезпечення того, що непропорційні витрати на користь кандидата чи партії не підриватимуть можливості вільного вибору виборців і не спотворюватимуть виборчого процесу. Результати справжніх виборів потрібно поважати й реалізувати». Також див. нижче розділ 6.2.3: «Фінансування кампаній і політичних партій».

114 «...Обґрунтовані обмеження витрат на кампанію можуть бути виправдані, якщо це необхідно для забезпечення того, щоб непропорційні витрати на користь кандидата чи партії не підривали можливості вільного вибору виборців і не спотворювали виборчого процесу». Загальний коментар МПГПП № 25: стаття 25 (участь у державних справах і право на голосування) – право брати участь у веденні державних справ, право голосувати та право допускатися до загальних умов рівності до державної служби, Документ ООН. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996 р.).

115 Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах (18-19 жовтня 2002 року), CDL-AD(2002)23, нова редакція, пункт 2.3.d.

116 Стаття 7.3 Конвенції ООН проти корупції: «Кожна Держава-учасниця також розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів й вжиття відповідних адміністративних заходів, сумісних із цілями цієї Конвенції й відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, щоб гарантувати прозорість у фінансуванні кандидатів на виборні державні посади, і де це доречно, фінансуванні політичних партій».

117 Венеціанська комісія, Кодекс належної практики щодо політичних партій (12-13 грудня 2008 року), CDL-AD(2009)002.

118 Там само, пункт 19: «Партії мають надавати доступ до своїх програмних та ідеологічних документів і дискусій, до процедур прийняття рішень і до партійного бухгалтерського обліку, щоб поліпшити прозорість та дотримуватися справжніх принципів належного управління».

119 Там само, пункт 52.

68. Крім того, Рекомендація Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи пропонує загальні правила боротьби з корупцією у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній<sup>120</sup>. Стаття 1 цієї Рекомендації передбачає, що «[р]озподіл коштів за державного забезпечення повинен здійснюватися відповідно до принципу об'єктивності, справедливості та розумності». У статті 3 викладено загальні принципи запобігання конфліктам інтересів, забезпечення прозорості, уникнення завдання шкоди діяльності політичних партій і забезпечення їхньої незалежності. Що стосується пожертв юридичних осіб, Рекомендація пропонує: «Держави повинні заборонити юридичним особам, які перебувають під контролем уряду чи інших державних органів, здійснювати правочини пожертв для політичних партій». Окрім того, розділ IV цього документа більш конкретно присвячений принципу прозорості бухгалтерії та пожертв (статті 11-13).

69. Аспект прозорості в політичному фінансуванні також підкреслено в Рекомендаціях ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій (2010 р.), у яких розголошення інформації про політичне фінансування названо основним інструментом політики в цьому питанні<sup>121</sup>. Крім того, щодо зловживання державними ресурсами Рекомендації передбачають, що «[х]оча посадовці мають природну та неминучу перевагу, законодавство повинно бути обережним, щоб не увічнити чи не збільшити таких переваг. Владні кандидати та партії не мають використовувати державних коштів чи ресурсів (*тобто* матеріалів, робочих договорів, транспорту, працівників тощо) для власних цілей»<sup>122</sup>. Неодноразово наголошено на потребі чіткої і лаконічної законодавчої бази, яка б стосувалася проблем у цій сфері<sup>123</sup>.

70. Звіт Конгресу «Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів» також встановлює, що для забезпечення рівного доступу, *поміж іншим*, державам потрібно «гарантувати ефективний контроль за чесним фінансуванням виборів і прозорим та законним використанням адміністративних ресурсів під час виборів»<sup>124</sup>. Аналогічним чином, Конгрес надав рекомендації щодо фінансової прозорості політичних партій<sup>125</sup>.

71. Хоча існує лише кілька основних стандартів, правила щодо прозорості, особливо в поєднанні з перевітками незалежних органів, можуть бути особливо важливими для вирішення проблеми неналежного використання державних ресурсів під час фінансування кампаній і політичних партій.

#### 6.2.4. ЗМІ

72. ЗМІ відіграють важливу роль під час періоду виборів, оскільки вони забезпечують для громадян можливість зваженої участі в громадських і політичних справах. Вони особливо важливі в спробах боротьби з неналежним використанням державних ресурсів. Стаття 19 МПГПП (Міжнародний пакт про громадянські та політичні права) закріплює свободу вираження поглядів, а пункт 20

120 Рада Європи, Рекомендація Rec (2003)4 Комітету міністрів державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній», 8 квітня 2003 року.

121 Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій (25 жовтня), CDL-AD(2010)024, пункти 201-206. У Рекомендаціях детальніше описано згадані вище критерії, які стосуються політичних партій [особливо пункт 5.4 Копенгагенського документа]. Можна також установити певні критерії щодо зловживання: *Для прикладу*, див. пункт 210: «Політичні партії не повинні вимагати від державних службовців (чиновників) вносити платежі на користь партії. Це практика, яку закон має забороняти як зловживання державними ресурсами».

122 Там само, пункт 207. «Зловживання державними ресурсами засуджують міжнародні норми у всьому світі. Хоча посадовці мають природну та неминучу перевагу, законодавство повинно бути обережним, щоб не увічнити чи не збільшити таких переваг. Владні кандидати та партії не мають використовувати державних коштів чи ресурсів (*тобто* матеріалів, робочих договорів, транспорту, працівників тощо) для власних цілей...».

123 Там само, пункти 208-209: «208. Щоб забезпечити ефективне регулювання використання цих державних ресурсів, у законодавстві варто чітко визначити поняття зловживання. Для прикладу, хоча посадовці часто мають безкоштовний доступ до поштових систем (таку практику вважають за необхідну у зв'язку з потребою інформування громадськості про їхні управлінські дії), розсилку, зокрема пропаганду партії чи передвиборчу платформу кандидата, кваліфікують як зловживання цим безкоштовним ресурсом. У законодавстві має бути передбачено вирішення проблеми такого зловживання. 209. Зловживання державними ресурсами може охоплювати маніпуляцію державними службовцями чи залякування їх. Нерідко уряди вимагають від своїх працівників відвідувати проурядові мітинги. Закони у всьому світі мають чітко забороняти таку практику».

124 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів (15 вересня 2009 року), CG(17)12, Пояснювальний меморандум, пункт 2.

125 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рекомендація 86(2000) щодо фінансової прозорості політичних партій та їхнього демократичного функціонування на регіональному рівні (25 травня 2000 року), пункт 11: «Переконатися, що їхні відповідні національні закони містять належні положення щодо прозорості фінансування політичних партій і відповідних заходів контролю».

Загального коментаря №34 КПЛ (Комітет з прав людини ООН) від 2011 року говорить про важливість свободи вираження поглядів для ведення державних справ і ефективного здійснення права голосу<sup>126</sup>.

73. Гарантії такого ґатунку можна отримати зі статті 10 ЄКПЛ (Європейська конвенція з прав людини). Відповідно до пункту 7.8 Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року, безперешкодний і недискримінаційний доступ до ЗМІ під час передвиборчої кампанії важливий для політичних партій і кандидатів, оскільки дозволяє повідомити електорату про свою політику та програми. Крім того, з точки зору Конгресу, свобода вираження поглядів і доступ до ЗМІ є ключовими елементами забезпечення чесного виборчого процесу на місцевому та регіональному рівнях<sup>127</sup>.

74. Таким чином, ці стандарти та добрі практики щодо недискримінаційного доступу, особливо доступу до суспільного мовлення, є основними елементами, необхідними для вирішення проблеми неналежного використання виборчих ресурсів. У розділі I.2.3.a Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією у 2002 році, детальніше пояснено важливість необхідної нейтральності державних ЗМІ для справедливих умов серед учасників виборів. Що стосується висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ, Кодекс передбачає два зобов'язання: держави повинні забезпечити достатньо збалансовану кількість ефірного часу/рекламного простору («зобов'язання щодо доступу до ЗМІ») і дотримуватися «зобов'язання щодо нейтральності ставлення», особливо з боку державних ЗМІ<sup>128</sup>.

75. Окрім того, відповідні рекомендації Комітету міністрів Ради Європи стосуються проблеми чесного, збалансованого та безстороннього висвітлення в ЗМІ передвиборчих кампаній<sup>129</sup>. Таку настанову повторено в нещодавно прийнятих Спільних рекомендаціях Венеціанської комісії та ОБСЄ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки, у яких зазначено: «Законодавча база повинна забезпечувати об'єктивне, неупереджене та зрівноважене висвітлення державними засобами масової інформації пов'язаних із виборами заходів. Закон і практика мають разом гарантувати, що державні ЗМІ не беруть участі в «прихованих» кампаніях за чи проти певних політичних суперників»<sup>130</sup>.

76. ЄСПЛ (Європейський суд з прав людини) також мав справу з проблемою висвітлення засобами масової інформації подій під час передвиборчих кампаній. «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*) – це справа, що стосується парламентських виборів, однак так само застосовна й до місцевих виборів, є прикладом широкої свободи розсуду держав у питанні нерівного висвітленні в ЗМІ в контексті неналежного використання державних ресурсів. Заявники стверджували перед Судом, що їхнє право на вільні вибори порушено через упереджене висвітлення на найбільших ТВ-станціях під час виборчої кампанії перед парламентськими виборами 2003 року в Росії. Вони також заявляли, що зазнавали дискримінації як опозиційні кандидати. У звіті Московської дослідницької філії міжнародної НУО «Transparency International» зазначено понад 500 випадків зловживання адміністративними ресурсами, особливо коли йдеться про висвітлення в засобах масової інформації<sup>131</sup>.

77. Суд спершу роз'яснив загальні принципи, які підпадають під дію статті 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ і стосуються ефективної політичної демократії. Відтак гарантування «вільного вираження думок народу» передбачає, що свобода вираження поглядів і принцип рівного ставлення будуть визнані за

126 Необґрунтовані обмеження щодо доступу ЗМІ та щодо висвітлення подій заборонені відповідно до пункту 24 Копенгагенського документа ОБСЄ від 1990 року і пункту 13 Загального коментаря № 34 КПЛ ООН від 2011 року.

127 Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, Рівноправний доступ до місцевих і регіональних виборів (15 вересня 2009 року), CG(17)12, Пояснювальний меморандум, пункт 47-48. У цьому контексті див. також пояснену нижче справу «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*).

128 Венеціанська комісія, Кодекс належної практики у виборчих справах (18-19 жовтня 2002 року), CDL-AD(2002)23, нова редакція, пункт 2.3.d.

129 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)15 державам членам «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній», 7 листопада 2007 року, наголошує у своїх пунктах преамбули, що «висвітлення виборів у ЗМІ має бути чесним, збалансованим і безстороннім», і, *поміж іншим*, містить положення про невтручання державних органів, прозорість права власності та доступ до ЗМІ.

130 Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, 4.4.

131 Справа «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*), ЄСПЛ, заява № 29400/05, рішення від 19 червня 2012 року, пункти 20-21. За кампанією спостерігали міжнародні організації (зокрема місія ОБСЄ/БДІПЛ) і НУО. Також див. справу «*Республіканська партія Росії проти Росії*» (*Republican Party of Russia v Russia/Republican Party of Russia v Russia*), ЄСПЛ, заява № 12976/07, рішення від 12 квітня 2011 року; справа стосується скасування реєстрації політичної партії (стаття 11 ЄКПЛ). ЄСПЛ установив порушення, оскільки «у цій справі заходами, які жвив реєстраційний орган, бракувало достатньо явної правової основи».

основні елементи<sup>132</sup>. Крім того, у постанові до справи «*Юмак та Садак проти Туреччини*» (*Yumak and Sadak v Turkey*)<sup>133</sup> визначено, що такі основні елементи містять зобов'язання «вжити позитивних заходів для організації виборів» за умов, які гарантуватимуть вільне вираження поглядів народу у виборі законодавчого органу влади»<sup>134 135</sup>.

78. У зв'язку з цим звинувачення стосувалися російського закону, який *формально* гарантував нейтральність, але *фактично* не був дотриманий<sup>136</sup>. ЄСПЛ постановив, що хоча висвітлення в ЗМІ щонайменше мало певний вплив на голосування, визначити його було складно<sup>137</sup>. З огляду на це, Суд дійшов висновку, що він мав у таких ситуаціях лише другорядну роль<sup>138</sup>.

79. Щодо позитивних зобов'язань, які держави мають відповідно до статті 3 Протоколу №1, ЄСПЛ зазначив, що вони, зокрема, передбачають<sup>139</sup> «суттєві позитивні зобов'язання держави в контексті висвітлення в ЗМІ, як-от вимогу щодо прагнення до плюралізму поглядів<sup>140</sup>. З одного боку, така вимога передбачає відкритість засобів масової інформації до різних точок зору, а з іншого— держава має забезпечити нейтральність аудіовізуальних ЗМІ («обов'язок щодо нейтральності»)<sup>141</sup>.

80. Оскільки Суд встановив, що Росія вжила «деяких заходів, спрямованих на те, аби гарантувати певну видимість опозиційних партій і кандидатів на російських державних телеканалах та забезпечити редакційну незалежність і нейтральність ЗМІ», він дійшов висновку, що не може постановити, що Росія не дотрималася своїх позитивних зобов'язань. Відтак не було порушення статті 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ щодо висвітлення виборів у 2003 році в засобах масової інформації.<sup>142</sup> Іншими словами, Росія мала значну свободу розсуду в питанні одностороннього висвітлення в ЗМІ на користь посадовців. Тому *Комуністична партія Росії* стала прикладом широких міжнародних стандартів, які надають лише обмежені рекомендації щодо вирішення ситуацій неналежного використання державних ресурсів.

#### 6.2.5. Нормативно-правова база

81. Для ефективного вирішення проблеми неналежного використання державних ресурсів потрібна відповідна нормативно-правова база. Стандарти щодо того, якою має бути ця нормативно-правова база, доступні в загальних правозахисних документах, як-от у статті 25 МПГПП, і детальніше описані в пункті 5 Загального коментаря №25 КПЛ<sup>143</sup>. Нормативно-правова база, що стосується

132 Справа «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*), ЄСПЛ, заява № 29400/05, рішення від 19 червня 2012 року, пункт 107.

133 Справа «*Юмак та Садак проти Туреччини*» (*Yumak and Sadak v Turkey*), заява № 10226/03, рішення від 8 липня 2008 року.

134 Справа «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*), ЄСПЛ, заява № 29400/05, рішення від 19 червня 2012 року, пункт 107 [виділено автором].

135 Хоча ЄСПЛ узяв до уваги, що стаття 3 Протоколу №1 не була кодексом і держави мали широку свободу розсуду в питанні організації та підтримки виборчих систем, його завдання все одно полягало у визначенні того, чи дотримано вимог статті 3 Протоколу №1. Зокрема, через історичний розвиток, культурне розмаїття та політичну думку в Європі (пункт 108).

136 Справа «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*), ЄСПЛ, заява № 29400/05, рішення від 19 червня 2012 року, пункти 112ff. Ці звинувачення було частково підтверджено звітами міжнародних спостерігачів. Стверджували про суб'єктивність висновків Верховного суду, який постановив, що не було доказів порушення, а між висвітленням у заходах масової інформації та результатами виборів немає причинного зв'язку.

137 Там само, пункти 120-121.

138 Там само, пункт 122. ЄСПЛ детальніше пояснив, що його завдання не полягало в обґрунтуванні своїх рішень перед внутрішніми судами чи в проведенні нової оцінки доказів щодо того, що звинувачення заявників у зловживанні уряду не були достатньо доведені.

139 Там само, пункт 124.

140 «[Б]ез плюралізму не може бути демократії» (там само, пункт 125). Крім того, ЄСПЛ стверджував, що держави також мали процесуальні зобов'язання, зокрема щодо впровадження внутрішньої системи ефективного розгляду індивідуальних скарг і заяв у питаннях, що стосуються виборчих прав. Див. відповідно також відомості про заходи захисту та санкції (розділ 6.2.6) нижче.

141 Там само, пункт 127; див. також пункт 72 справи «*Російська консервативна партія підприємців та інші проти Росії*» (*Russian Conservative Party of Entrepreneurs and Others v Russia*), ЄСПЛ, заява № 55066/00, 55638/00, рішення від 11 квітня 2007 року: «Щодо свободи виборців формувати свою думку Суд зазначає, що установи Ради Європи первинно описували таке питання з точки зору зобов'язань державних органів поважати свій обов'язок щодо нейтральності, особливо там, де є використання засобів масової інформації, агітація, право демонстрації та фінансування партій і кандидатів (для прикладу, див.: Рекомендації щодо виборів, § 3.1 (а) і Пояснювальний звіт, § 26 (а)). Крім того, вважають, що ця свобода передбачає певні позитивні зобов'язання з боку органів влади, як-от обов'язок повідомляти про кандидатів, яких висувають, електорату і робити інформацію про кандидатів доступною (див. Рекомендації щодо виборів, § 3.1 (b), і Пояснювальний звіт, § 26 (b))».

142 Справа «*Комуністична партія Росії та інші проти Росії*» (*Communist Party of Russia and Others v Russia*), ЄСПЛ, заява № 29400/05, рішення від 19 червня 2012 року, пункти 128-129.

143 Крім того, міжнародні добрі практики, особливо Кодекс належної практики, ухвалений Венеціанською комісією у 2002 році (розділ II.2), рекомендують, щоб закон містив чіткі процедури для демократичних виборів і всі компоненти

виборів, має бути чітка, послідовна та доступна. Крім того, така нормативно-правова база повинна бути стабільною та відтак надавати зацікавленим сторонам у виборах певності щодо виборчих процесів. Що стосується неналежного використання виборчих ресурсів, нормативно-правова база має чітко й передбачувано описувати, що дозволено та заборонено<sup>144</sup>.

### 6.2.6. Засоби правового захисту та санкції

82. Так само дуже важливою для вирішення ситуацій неналежного використання адміністративних ресурсів є система відповідних засобів правового захисту. Можливість скарг до незалежних і неупереджених установ із подальшою заявою в суд – основний постулат для запобігання випадкам зловживання та для їхнього усунення. Зацікавлені у виборчому процесі сторони, зокрема, повинні мати змогу подати скаргу в компетентні адміністративні чи судові установи й звернутися у відповідний суд<sup>145</sup>.

83. Основні зобов'язання ОБСЄ щодо цього питання містяться в пунктах 5.10 і 5.11 Копенгагенського документа й гарантують ефективний правовий захист у разі адміністративних рішень, а також у пункті 5.12, який передбачає незалежність і неупередженість судової системи. Додаткові відомості про ці питання доступні в пунктах 18-21 Документа Московської наради ОБСЄ від 1991 року, а подальші пояснення можна отримати зі статті 14 МПГПП про право на чесний суд.

84. До того ж для випадків порушення заборони неналежного використання адміністративних ресурсів також мають бути доступні пропорційні, прогнозовані та чіткі санкції. Як визначено, зокрема, у Спільних рекомендаціях Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ від 2016 року<sup>146</sup>, санкції можуть охоплювати офіційне попередження, фіксований грошовий штраф, скорочення державного фінансування й ініціювання кримінального переслідування.

### 6.3. Короткий виклад

85. Насамкінець, у низці міжнародних стандартів і передових практик наведено зобов'язання та рекомендації щодо боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів. Вони встановлюють правила щодо прав кандидатів, виборчих кампаній, фінансування кампаній і політичних партій, а також щодо ЗМІ. Крім того, передбачено наявність більш загальних рекомендацій щодо нормативно-правової бази та системи засобів правового захисту й санкцій. Чинні правила містять обов'язок щодо нейтральності з боку держав і необхідної чесності виборчих процесів, які дозволяють вільне волевиявлення виборців.

86. Утім, відповідні міжнародні стандарти демонструють труднощі у вирішенні проблеми (неналежного) використання державних ресурсів. Як правило, держави мають широку свободу розсуду. Таким чином, міжнародні стандарти та передові практики пропонують лише обмежені критерії оцінки ситуації зі зловживанням.

87. Відповідну міжнародну правову базу мають доповнювати детальніші принципи щодо неупередженості, нейтральності, прозорості та рівноправного доступу. Ці принципи сприяють формуванню правової бази, яка регулює ті сфери, у яких можливе зловживання. По суті, Спільні рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ від 2016 року, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі

---

загальної виборчої системи. Кодекс належної практики, ухвалений Венеціанською комісією у 2002 році, рекомендує, не змінювати основних елементів виборчого законодавства менше ніж за рік до виборів.

144 Cf. Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій (25 жовтня), CDL-AD(2010)024, пункти 208-209; Спільні рекомендації Венеціанської Комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004. Також див. Звіт Венеціанської комісії про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033. Спільні рекомендації від 2016 року встановлюють принципи, необхідні для вирішення проблеми зловживання адміністративними ресурсами, зокрема верховенство права, яке передбачає нормативно-правову базу, яка забороняє неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів у чіткий і прогнозований спосіб, коли правила доступні відповідним зацікавленим сторонам.

145 Відповідно, Спільні рекомендації від 2016 року відзначають у питанні засобів правового захисту потребу в ефективній системі скарг і заяв до компетентних, незалежних і неупереджених судів чи рівноцінного судового органу; з достатньою заявою в суд; у забезпеченні незалежності органів управління виборами в контексті прийняття рішень щодо обговорення адміністративних ресурсів; у неупередженому застосуванні закону; у вчасному й ефективному розслідуванні справ щодо неналежного використання ресурсів уповноваженими правоохоронними органами; у загальнодоступних, письмових й обґрунтованих рішеннях. Ефективна система включає механізми подання скарг, які є легкодоступними та недорогими.

146 Спільні рекомендації Венеціанської Комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, С.2.

випадки<sup>147</sup>, які вважаються необхідною передумовою для «забезпечення основи для нормативно-правової бази, що регулюватиме використання адміністративних ресурсів»<sup>148</sup>, *поміж інших*, стосуються таких принципів, як неупередженість і професіоналізм державних службовців, нейтралітет державної служби щодо заходів кампанії, прозорість і підзвітність у питанні використання державних коштів і суспільних благ, а також рівність можливостей для всіх кандидатів.

88. Крім того, для ефективної боротьби з неналежним використанням державних ресурсів необхідно вдаватися до додаткових засобів забезпечення реалізації міжнародних стандартів та до передових практик. З огляду на високу частотність сірих зон та складних розходжень між тим, що дозволено, а що заборонено, не достатньо мати лише чітку нормативно-правову базу. Виправданими є також кодекси поведінки й етики, у яких можна знайти відповідні розбіжності. Такі документи мають надавати доступ до важливих рекомендацій для державних службовців і посадовців. Загалом потрібна інформація та заходи з підвищення обізнаності, які проводять органи влади (у тому числі органи управління виборами), щодо розбіжностей між заходами виборчих кампаній і офіційними інформаційними заходами уряду<sup>149</sup>.

89. У процесуальному стосунку аудити, пов'язані з вимогами до прозорості (як зазначено вище), мають центральне значення, особливо в певних сферах, як-от фінансування кампаній чи політичних партій<sup>150</sup>. Відповідні звіти повинні бути відкриті для громадськості, що дозволить електорату, якого підтримуватиме громадянське суспільство й спостерігачі за виборами, отримати інформацію, необхідну для запобігання можливому зловживанню. Нерозривно пов'язаною з усіма цими заходами є необхідна політична воля – реалізація обмежень щодо добросовісного використання адміністративних ресурсів<sup>151</sup>.

90. З огляду на загальні міжнародні стандарти й широку свободу розсуду органів державної влади, не дивно, що національне законодавство значно різниться.

## **7. Різні способи боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів під час виборчих процесів – вибрані національні приклади**

91. Національне законодавство вибраних країн показує різні правила та розмаїття національних підходів до боротьби з неналежним використанням державних ресурсів. Різні національні підходи особливо вирізняються через своє ставлення до потреби в правовому регулюванні. Деякі країни в тій чи іншій формі переважно передбачають закони, що явно стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчого процесу (наприклад, Албанія, Вірменія, Бельгія, Грузія, Російська Федерація й Туреччина). Натомість є інші держави, що мають лише неявні правила, як-от Фінляндія та Сполучене Королівство<sup>152</sup>. Австрія також належить до останніх<sup>153</sup>. Скандинавські країни, зокрема, радше покладаються на саморегулювання й добровільне регулювання партій. У всякому разі дуже важливі ефективна реалізація та застосування відповідних законів, а також належне функціонування установ, що відповідають за саморегулювання.

147 Там само. Також див. Звіт Венеціанської комісії про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033.

148 Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, частина II Рекомендацій.

149 Див. Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, В.4.

150 Скажімо, Спільні рекомендації 2016 року закликають сформувати такі відповідні вимоги до прозорості для політичних партій і кандидатів, які вимагатимуть звітування про походження та мету операцій, пов'язаних із фінансуванням кампаній. Вони об'єднані з відповідними аудитами використання адміністративних ресурсів із боку політичних партій та кандидатів; такі аудити проводитиме незалежний орган, що має достатні повноваження й ресурси.

151 Див. Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004, В.3. Крім того, потрібен також захист державних службовців від тиску; плюралістська політична культура характеризується прозорістю для електорату та громадянського суспільства, у тому числі для внутрішніх спостерігачів за виборами, які звітуватимуть про потенційне неналежне використання адміністративних ресурсів і пропонуватимуть рекомендації для зміцнення законодавства й практики.

152 Див., відповідно, Венеціанська комісія, Звіт про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033, пункт 22.

153 Відповідно до даних Венеціанської комісії (там само), Австрія, Хорватія та Чеська Республіка. Детальніше: *для прикладу*, в Австрії це неявно впливає, зокрема, з Кодексу про політичні партії (Федеральний вісник законів (Federal Law Gazette) № 56/2012), Австрійського кримінального кодексу, Австрійського федерального регламенту щодо виборів до Національної ради (Федеральний вісник законів № 471/1992), законодавства щодо працевлаштування в державному секторі (Федеральний вісник законів № 333/1979).

92. У дослідженні від 2013 року Венеціанська комісія проаналізувала різні національні підходи до відповідного запобігання та застосування санкцій, а також виділила кілька категорій<sup>154</sup>.

- Законодавство, яке не проводить меж між матеріальними та людськими ресурсами (Албанія, Грузія, Туреччина, Україна, Російська Федерація)
- Законодавство, яке наголошує на певних типах ресурсів (Вірменія, Грузія, Казахстан [неналежне використання державної нерухомості], Республіка Молдова, Чорногорія)
- Законодавство, яке забороняє будь-яке втручання державних службовців на користь кандидата (Греція, Ірландія, Киргизька Республіка, Португалія, Іспанія)
- Законодавство, яке покладається на тимчасові обставини, коли державним службовцям заборонено проводити кампанії в той час, як вони обіймають певну посаду, або впродовж робочих днів (Албанія, Вірменія, Киргизька Республіка, Україна)
- Законодавство, яке зосереджується на збереженні вільного права голосу без можливого впливу з боку державних службовців через подарунки, пожертви чи обіцянки (Бельгія, Франція, Люксембург, Монако)
- Законодавство, яке передбачає висвітлення в засобах масової інформації як можливе неналежне використання державних коштів (Вірменія, Грузія)
- Держави без явних положень щодо неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, а лише з неявними правилами, які можна вважати такими, що призначені для боротьби з цією проблемою<sup>155</sup>.

93. Дослідження підсумовує, що хоча найчастіше задовільні кримінальні закони про неналежне використання адміністративних ресурсів таки існують, їхня ефективна реалізація залишається під сумнівом, а це проблема, яку можна пояснити, зокрема, браком розуміння принципів рівноправ'я та нейтральності під час виборчих процесів<sup>156</sup>.

94. Подальший огляд ґрунтується на категоризації з дослідження Венеціанської комісії від 2013 року й пропонує приклади національних підходів до виключення можливості зловживання державними ресурсами. Однак пропонований огляд відрізняється від такого дослідження, оскільки адаптує приклади відповідно до тем, а не розділяє країни на категорії як такі. Тому країни може бути згадано кілька разів, але це робиться лише для прикладу. Огляд у жодному разі не ставить за мету вичерпати проблеми.

95. Крім того, теми, які охоплює дослідження нижче, вибрано з точки зору їхньої особливої важливості для місцевих і регіональних виборів. Вони охоплюють обмеження щодо балотування на виборах із метою запобігання конфліктам інтересів, нейтралітет/неупередженість державних службовців (і подібних груп осіб), їхній захист від тиску, захист виборців від тиску та хабарництва, а також загальна заборона неналежного використання адміністративних ресурсів.

### 7.1. Обмеження щодо балотування на виборах

96. Перша категорія юридичних положень має на меті запобігти конфліктам інтересів через виключення чи обмеження можливості певних категорій осіб балотуватися на виборах або через передбачення тимчасового відсторонення.

97. Наприклад, у Швеції керівник органу місцевої влади не може бути обраний у місцевий уряд, поки він обіймає цю посаду (розділ 6 Шведського закону про місцевий уряд)<sup>157</sup>; в Італії виключають членів органів, які здійснюють інституційний контроль над державними адміністраціями (стаття 98 італійської Конституції)<sup>158</sup>. Федеральний закон про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації (далі – «Російський виборчий кодекс») постановляє, що зареєстровані кандидати, які є державними чи муніципальними службовцями, мають тимчасово бути звільнені від

154 Див. порівняльну таблицю, підготовану Венеціанською комісією: «Використання адміністративних ресурсів під час виборчих кампаній», дослідження № 585/2010, 29 листопада 2012 року, CDL-REF(2012)025rev. Зауважте, що оскільки ці категорії було створено у 2013 році, деякі з них могли змінитися через юридичні реформи, здійснені з того часу.

155 Венеціанська комісія, Звіт про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033, пункт 19ff.

156 Там само, пункт 22.

157 Шведський закон про місцевий уряд, з поправками від 1 вересня 2003 року (переклад доступний за адресою: <http://www.government.se/contentassets/9577b5121e2f4984ac65ef97ee79f012/the-swedish-local-government-act>).

158 Стаття 51 Конституції Італійської Республіки (переклад доступний за адресою: [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)).

своїх обов'язків (стаття 46.2)<sup>159</sup>. У Виборчому кодексі Молдови зазначено, що кандидати не можуть бути працевлаштовані чи залучені у виборчій адміністрації, у якій вони балотуються (стаття 44)<sup>160</sup>.

## 7.2. Захист виборців

98. Інші внутрішні нормативно-правові положення стосуються виборців і мають на меті запобігти тиску на них. Виборчий кодекс Португалії, скажімо, забороняє зловживання державними чи рівноцінними функціями для спонукання виборців до голосування за певний список (стаття 153)<sup>161</sup>. Виборчий кодекс Бельгії забороняє погрожувати виборцям із метою вплинути на їхню думку (стаття 183)<sup>162</sup>.

99. Національні закони також забороняють підкуп виборців подарунками. Виборчий кодекс Грузії, *поміж іншим*, забороняє «підкуп виборців» із моменту оголошення виборів до публікації результатів через кошти, подарунки чи інші матеріальні блага, незалежно від їхньої цінності (стаття 47)<sup>163</sup>. Виборчий кодекс Вірменії забороняє давати виборцям гроші чи обіцяти безкоштовно (чи на пільгових умовах) їжу, цінні папери або товари (стаття 18.7)<sup>164</sup>. Виборчий кодекс Португалії забороняє корупцію під час виборів, *тобто* не дозволяє давати обіцянок, пропонувати подарунків чи грантів із метою переконання особи голосувати чи утриматися від голосування (стаття 155) (включає державні функції)<sup>165</sup>. Виборчий кодекс Бельгії забороняє обіцянки (гроші, цінності тощо) виборцям в обмін на їхні голоси (стаття 181)<sup>166</sup>. Виборчі кодекси Франції (стаття 106)<sup>167</sup> і Люксембургу (стаття 95)<sup>168</sup> так само забороняють підкуп виборців.

## 7.3. Державні службовці

100. Державних службовців й осіб з аналогічними обов'язками стосуються інші положення. Вони пов'язані з їхнім нейтралітетом у цілому або мають на меті захистити таких осіб від тиску.

101. Деякі закони передбачають нейтралітет державних службовців і/або суддів, військових та осіб на аналогічних посадах. Виборчий кодекс Вірменії забороняє членам конституційного суду, суддям, прокурорам, поліції, військовослужбовцям та членам виборчих комісій розповсюджувати матеріали кампанії під час перебування на службі (стаття 18.6.1-3)<sup>169</sup>. Конституція Греції вимагає нейтралітету державних службовців і забороняє суддям, представникам збройних сил і служби безпеки явно виявляти свою прихильність до певного кандидата (стаття 29)<sup>170</sup>. Виборчий кодекс Ірландії вимагає, щоб виборчі чиновники не діяли на користь кандидата (стаття 144)<sup>171</sup>. Виборчий кодекс Іспанії встановлює аналогічне правило, зокрема, для військових і представників служби безпеки, суддів і магістратів (стаття 52)<sup>172</sup>. У Німеччині Конституційний суд установив, що державні службовці (*Staatsorgane in amtlicher Funktion*) не повинні впливати на громадську думку з метою залишитися у

159 Російська Федерація, Федеральний закон про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації, 18 травня 2005 року, переклад доступний за адресою: <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

160 Виборчий кодекс Республіки Молдова, станом на 2014 рік, переклад доступний за адресою: <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/6>.

161 Збірник республіканського виборчого законодавства Португалії, Закон № 14/79 від 16 травня 1979 року, з поправками від 2011 року, переклад доступний за адресою: <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>.

162 Виборчий кодекс Бельгії, версія від 31 січня 2014 року, переклад доступний за адресою: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/Belgia.pdf>.

163 Виборчий кодекс Грузії від 27 жовтня 2015 року (переклад доступний за адресою: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

164 Виборчий кодекс Республіки Вірменія (прийнятий 26 травня 2011 року), доступно за адресою: [www.legislationline.org/download/.../Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf).

165 Збірник республіканського виборчого законодавства Португалії, Закон № 14/79 від 16 травня 1979 року, з поправками від 2011 року, переклад доступний за адресою: <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>.

166 Виборчий кодекс Бельгії, версія від 31 січня 2014 року, переклад доступний за адресою: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/Belgia.pdf>.

167 Виборчий кодекс (із поправками від 2013 року), доступно за адресою: <http://www.legislationline.org/topics/country/30/topic/6>.

168 Виборчий кодекс Люксембургу (з поправками від 2011 року), переклад французькою мовою доступний за адресою: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/index.cfm?action=furl.go&go=/librarydoc/electoral-code-in-luxembourg>.

169 Виборчий кодекс Республіки Вірменія (прийнятий 26 травня 2011 року), доступно за адресою: [www.legislationline.org/download/.../Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf).

170 Конституція Греції, нова редакція від 2008 року, переклад доступний за адресою: <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>.

171 Ірландський закон про вибори, 1992 рік, доступно до адресою: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1992/act/23/section/144/enacted/en/html>.

172 Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, esta revisión vigente desde 01 de Abril de 2015, доступно за адресою: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1985.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1985.html).



владі<sup>173</sup>. Виборчий кодекс Туреччини передбачає необхідну неупередженість посадовців (стаття 63)<sup>174</sup>.

102. Інші внутрішні регламенти забороняють чинити будь-який тиск на підлеглих, як-от Виборчий кодекс Грузії, який забороняє тиск на підлеглих й вимагає відповідного нейтралітету осіб на офіційних посадах (стаття 49)<sup>175</sup>. А Виборчий кодекс Росії намагається боротися з тиском, який чинять на підлеглих (стаття 46.4.1)<sup>176</sup>. Виборчі кодекси Португалії в цілому захищають осіб (у тому числі держслужбовців) від звільнення чи погроз звільнення з метою змусити їх голосувати за певного кандидата (стаття 154)<sup>177</sup>.

103. У Великій Британії під час передвиборчого періоду (між датою оголошення виборів і датою їхнього проведення) обмеження щодо діяльності державних службовців під час виборчої кампанії передбачає спеціальний набір правил<sup>178</sup>.

#### 7.4. Загальні заборони, що стосуються неналежного використання адміністративних ресурсів

104. Інші закони забороняють неналежне використання державних ресурсів як таке. Визначеним періодом часу зазвичай є передвиборча кампанія.

105. Наприклад, Виборчий кодекс Албанії забороняє використовувати державні ресурси для підтримки виборчих суб'єктів<sup>179</sup>. Виборчий кодекс Грузії забороняє використовувати адміністративні ресурси під час виборчої кампанії (стаття 48)<sup>180</sup>. Виборчий кодекс Молдови, *поміж іншим*, забороняє державним організаціям фінансувати чи підтримувати виборчі кампанії (стаття 38.5)<sup>181</sup>. Він також зазначає, що кандидати не можуть використовувати державних засобів чи благ під час періоду виборів (статті 47.6)<sup>182</sup>. Виборчий кодекс Вірменії (стаття 22.2)<sup>183</sup> забороняє кандидатам на політичних посадах чи державним службовцям використовувати, наприклад, транспорт чи засоби зв'язку в цілях кампанії<sup>184</sup>.

106. Кілька виборчих кодексів і юридичних положень також забороняють використовувати державні будівлі для проведення кампаній (*для прикладу*, див. статтю 46 Виборчого кодексу Грузії<sup>185</sup>).

173 Німеччина: 1977 BVerfGE 44, 125, пункт 49. «In höchstem Maße der Integrität bedürftig ist der Grundakt demokratischer Legitimation, die Wahl der Abgeordneten der Volksvertretung. Im Wahlakt muss sich – dieser Sinn ist in Art. 20 Abs. 2 GG angelegt – die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin. So sehr von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungsbildung und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Es ist ihnen von Verfassungswegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen».

174 Виборчий кодекс Туреччини, Закон № 298, Закон про основні положення щодо виборів і реєстрів виборців, переклад доступний за адресою: [www.legislationline.org/documents/id/7010](http://www.legislationline.org/documents/id/7010).

175 Виборчий кодекс Грузії від 27 жовтня 2015 року (переклад доступний за адресою: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>), стаття 49.

176 Російська Федерація, Федеральний закон про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації, 18 травня 2005 року, переклад доступний за адресою: <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

177 Збірник республіканського виборчого законодавства Португалії, Закон № 14/79 від 16 травня 1979 року, з поправками від 2011 року, переклад доступний за адресою: <http://aceproject.org/ero-en/regions/europe/PT/portugal-electoral-law-english-2011/view>.

178 Секретаріат Кабінету міністрів видає спеціальні рекомендації перед кожними виборами. <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants>

179 Виборчий кодекс Республіки Албанія, Закон № 10019, із поправками згідно із законом 31/2015 (переклад доступний за адресою: <http://www.osce.org/albania/159501?download=true>).

180 Виборчий кодекс Грузії від 27 жовтня 2015 року (переклад доступний за адресою: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

181 Виборчий кодекс Республіки Молдова, станом на 2014 рік, переклад доступний за адресою: <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/6>.

182 Там само.

183 Виборчий кодекс Республіки Вірменія (прийнятий 26 травня 2011 року), доступно за адресою: [www.legislationline.org/download/.../Armenia\\_Electoral\\_Code\\_2011.pdf](http://www.legislationline.org/download/.../Armenia_Electoral_Code_2011.pdf).

184 Це питання також розглядав Конституційний суд Вірменії: Конституційний суд, 31 травня 2012 року, короткий виклад англійською мовою доступний за адресою: [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=ifield.GRP%3A\[orderedprox.0%3ACCCOEND\]\]%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=ifield.GRP%3A[orderedprox.0%3ACCCOEND]]%20$x=server$3.0#LPHit1).

185 Виборчий кодекс Грузії від 27 жовтня 2015 року (переклад доступний за адресою: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

Виборчий кодекс Росії забороняє використовувати для цілей кампанії приміщення, які займають державні органи (стаття 46.4.2)<sup>186</sup>. Він також забороняє використовувати державні матеріали (телефон, факс, інші засоби зв'язку тощо) для проведення кампаній (стаття 46.4.3, 4)<sup>187</sup>.

107. Аналогічно, деякі національні регламенти забороняють посилалися на державні програми, політики й подібні засоби гласності для цілей кампанії. Для прикладу, Виборчий кодекс Грузії забороняє реалізовувати програми, які раніше не були включені в державний бюджет за 60 днів до виборів (стаття 49(3)ff)<sup>188</sup>. Виборчий кодекс Туреччини (стаття 64) також забороняє апелювати до робіт та послуг, наданих за кошт державних ресурсів під час виборчої кампанії<sup>189</sup>. У Російському виборчому кодексі в загальних термінах зазначено, що кандидати, які обіймають державні чи виборні муніципальні посади, не повинні зловживати своїми офіційними посадами (стаття 46.1)<sup>190</sup>.

108. Згадані вище вибрані покликання на національні положення показують розмаїття національних підходів, які намагаються боротися з неналежним використанням державних ресурсів і висвітлюють їхню різноманітність. З огляду на сірі зони та труднощі у виявленні зловживання, важливою є потреба в політичній волі та в реалізації додаткових (не лише юридичних) заходів.

## 8. Висновок

109. У цілому неналежне використання адміністративних ресурсів є складним явищем. Така теза особливо стосується випадків такого зловживання під час виборів на найнижчому рівні, де особливу роль відіграє властивий зв'язок між місцевими та регіональними виборними представниками й певною спільнотою, а стосунки між посадовцями чи кандидатами, державними службовцями та чиновниками, які працюють у муніципалітеті, і електоратом у цілому є тісними. Відтак спроби вирішити цю проблему повинні ґрунтуватися на додаткових підходах<sup>191</sup>.

110. Крім того, варто розробити кодекси поведінки, внутрішні рекомендації й правила щодо етики, щоб пропагувати етичну поведінку<sup>192</sup>. Потрібно розрізняти між законними та незаконними заходами проведення кампаній<sup>193</sup>. Нормативно-правова база має бути доступною відповідним особам і має застосовуватися послідовно. Зокрема, важливими сферами національного регулювання є виборчі кампанії, фінансування кампаній і політичних партій, а також сектор ЗМІ<sup>194</sup>.

111. До того ж варто розробити кодекси поведінки, внутрішні рекомендації й правила щодо етики, аби пропагувати етичну поведінку<sup>195</sup>. Вони повинні включати саморегулювання політичних партій і ЗМІ, зокрема державні засоби масової інформації, які б не брали участі в «прихованому веденні» кампаній за чи проти політичних конкурентів. Окрім того, між кандидатами можуть існувати пакти щодо дотримання правил у виборчий період.

186 Російська Федерація, Федеральний закон про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації, 18 травня 2005 року, переклад доступний за адресою: <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

187 Там само.

188 Виборчий кодекс Грузії від 27 жовтня 2015 року (переклад доступний за адресою: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e>).

189 Туреччина, Закон № 298, Закон про основні положення щодо виборів і реєстрів виборців, переклад доступний за адресою: [www.legislationline.org/documents/id/7010](http://www.legislationline.org/documents/id/7010).

190 Російська Федерація, Федеральний закон про вибори депутатів Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації, 18 травня 2005 року, переклад доступний за адресою: <http://www.cikrf.ru/eng/law/FL-51-FZ.html>.

191 Також див. Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки (14 березня 2016 року), CDL-AD(2016)004.

192 Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій (25 жовтня), CDL-AD(2010)024, пункти 208-209.

193 Венеціанська комісія, Міністерство юстиції, Парламент і Національне ревізійне управління Фінляндії, 11-а Європейська конференція щодо органів управління виборами «Боротьба з неналежним використанням адміністративних ресурсів під час виборчих процесів», Гельсінкі, 26-27 червня 2014 року, пункт 11f.

194 Див.: Посібник ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за фінансами кампанії, 2015 рік, пункт 22, доступно за адресою: <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>: «Щоб забезпечити ефективне регулювання використання цих державних ресурсів, у законодавстві варто чітко визначити, що дозволено, а що заборонено. Оскільки держава та її установи займаються адмініструванням виборів, забезпеченням фінансування та регулюванням кампаній, мають існувати суворі вимоги до рівного ставлення, неупередженості та чесності системи щодо всіх партій і кандидатів. До найпоширеніших проблем, які можна спостерігати, належать використання державних офісів чи автомобілів для проведення кампаній, а також участь працівників державного сектора в кампаніях у робочі години. Правила щодо запобігання зловживанням передбачають вимоги щодо того, що державні службовці повинні брати участь у кампаніях у позаробочий час або мають полишити посаду для участі в кампанії. Будь-яке вчинене використання державних ресурсів належить вважати типом внеску у фінансування кампанії та відповідно повідомляти про нього».

195 Cf. Венеціанська комісія, Міністерство юстиції, Парламент і Національне ревізійне управління Фінляндії, 11-а Європейська конференція щодо органів управління виборами «Боротьба з неналежним використанням адміністративних ресурсів під час виборчих процесів», Гельсінкі, 26-27 червня 2014 року, пункт 11f.

112. До державних службовців, які виконують свої професійні обов'язки, а також до державних і напівдержавних органів належить застосовувати принцип нейтральності<sup>196</sup>. Більш загально, політична воля<sup>197</sup>, спрямована на боротьбу зі зловживаннями, має бути явною й демонструватися належними заявами провідних діячів.

113. Дуже важливими видаються належні вимоги до прозорості, у тому числі повідомлення про фінансування кампаній і політичних партій, а особливо в поєднанні з аудитами. До органів контролю, які здатні займатися такими аудитами, можуть належати виборча адміністрація, уповноважені з прав людини, генеральний аудитор, незалежне аудиторське управління, парламентські наглядові комітети, національні суди чи суди високого рівня.

114. Належні заходи варто доповнити перевірками громадськості та заходами з підвищення обізнаності, що допоможуть розвинути культуру громадської моралі. Для випадків стверджуваних порушень правил щодо зловживання потрібно передбачити чіткі процедури подання скарг і засобів правового захисту (у судах останньої інстанції). Механізми подання скарг мають бути доступними й не надто дорогими. Аналогічно варто провадити належні, пропорційні та прогнозовані санкції. Вони можуть включати адміністративні санкції щодо державних службовців чи публічне відсторонення виборних чиновників. У серйозних випадках зловживання офіційною посадою та неналежне використання адміністративних ресурсів для цілей кампанії належить вважати кримінальним злочином<sup>198</sup>.

115. Насамкінець, правоохоронні органи повинні вживати рішучих заходів для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування випадків тиску та залякування виборців, а також неналежного використання державних ресурсів для цілей кампаній<sup>199</sup>. Щоб гарантувати відкрите середовище для проведення кампаній і захистити громадян від тиску та залякування, правоохоронні органи повинні у своєму офіційному статусі розслідувати всі порушення виборчої нормативно-правової бази<sup>200</sup>.

116. У місцевому та регіональному контекстах зазвичай застосовують згадані вище гарантії та рекомендації. Однак корисно розробити етичні стандарти для спеціальних потреб місцевих і регіональних представників, які підкреслюватимуть їхні обов'язки щодо можливого зловживання з акцентом на спеціальних функція у виборчих процесах. Схоже, доцільно також розробити механізми для ретельнішого моніторингу застосування законів щодо зловживання на найнижчому рівні, як це пропонує Конгрес<sup>201</sup>. Корисними також були б інші конкретні інструменти. Важливими видаються семінари з підвищення обізнаності та навчальні семінари, зокрема навчання на тему відповідних стандартів, правил і практик з особливим акцентом на можливому зловживанні в місцевому та регіональному контекстах.

---

196 Cf, там само.

197 Також див., для прикладу, Заключний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Колишня Югославська Республіка Македонія – президентські та дострокові парламентські вибори 13 та 27 квітня 2014 року (15 липня 2014 р.), стор. 14.

198 Заклучний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Вірменія – парламентські вибори 6 травня 2012 року (26 червня 2012 року), стор. 26. Також див. статті 17 і 19 Конвенції ООН проти корупції.

199 Також див., для прикладу, Заклучний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Республіка Албанія – місцеві вибори 21 червня 2015 року (8 вересня 2015 року), стор. 13.

200 Також див., для прикладу, Заклучний звіт Обмеженої місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Чорногорія – дострокові парламентські вибори 14 жовтня 2012 року (7 грудня 2012 року), стор. 11.

201 Див., для прикладу, Рекомендацію №86(2000) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи щодо фінансової прозорості політичних партій і їхнього демократичного функціонування на регіональному рівні (25 травня 2000 року); Документ Конгресу/Ради Європи, Запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях (24 травня 2016 травня), CG/GOV02(2016)02.