

32-a CECIA

Звіт
CG32(2017)12
20 березня 2017 року

Контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і добрих практик щодо запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях

Моніторинговий комітет

Доповідач:¹ Стюарт ДІКСОН, Сполучене Королівство (P, НЛДГ)

Короткий виклад

Контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і добрих практик запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях має на меті доповнити загальні рекомендації, зокрема Резолюцію Конгресу 402(2016) і пояснювальний меморандум щодо «неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: роль місцевих і регіональних виборчих представників та державних службовців».

Він містить конкретні рекомендації й інструменти для кращого розуміння явища неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і оцінювання різних видів ситуацій, пов'язаних із ними.

Більш конкретно, контрольний список визначає зони ризику потенційного зловживання адміністративними ресурсами під час виборчих процесів, і має на меті оцінити реалізацію нормативно-правової бази, а також засоби правового захисту й санкції, надає рекомендації щодо виявлення й оцінки окремих випадків зловживань, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, а також стосується конкретних запобіжних заходів, що зосереджуються на найнижчому рівні та на прийнятті добровільних декларацій, кодексів поведінки й заходів із підвищення обізнаності.

¹ Палата місцевих влад / P: Палата регіонів
ЕРР/ССЕ: Група Європейської народної партії у Конгресі
СОЗ: Група соціалістів
НЛДГ: Незалежна ліберально-демократична група
ЕКР: Група європейських консерваторів та реформістів
НЗ Члени, що не належать до жодної політичної групи Конгресу

Вступ

Цей контрольний список² ґрунтується та призначений доповнити Спільні рекомендації Венеціанської Комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, які підготовані у 2016 році і стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки, Звіт Венеціанської комісії про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів від 2013 року, а також Резолюцію Конгресу 402(2016) від 2016 року та Пояснювальний меморандум «Неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: роль місцевих і регіональних виборчих представників і державних службовців». Він, також, враховує низку програм Ради Європи та заходи з боротьби проти корупції, а особливо Європейський кодекс етики для політичної чесності місцевих і регіональних виборчих представників³ і нещодавні рекомендації Конгресу⁴, які стосуються важливих для цього звіту сфер.

Неналежне використання адміністративних ресурсів є делікатною та складною темою. Те, що видається зловживанням в одній системі, як-от використання державних транспортних засобів під час виборчої кампанії, може бути законним у традиціях іншої державної системи – частково це залежить від рівня поінформованості та прозорості. Таким чином, якщо всі зацікавлені сторони знають про небезпеку неналежного використання адміністративних ресурсів, і якщо використання державних ресурсів під час виборів є прозорим та відповідає чинним правилам, деякі практики можна не вважати проблемою.

Враховуючи складність явища неналежного використання адміністративних ресурсів, цей звіт має на меті надати контрольний список, зокрема, щоб:

- A. виявити сфери ризику потенційного зловживання адміністративними ресурсами під час виборчого процесу в цілому та з акцентом на нормативно-правовій базі;
- B. оцінити реалізацію нормативно-правової бази, а також засоби правового захисту, санкції, прозорість і застосування;
- C. виявити й оцінити конкретні випадки зловживання, зокрема на місцевому та регіональному рівнях;
- D. розробити запобіжні заходи зі спеціальним акцентом на найнижчому рівні, зокрема прийняти добровільні декларації, кодекси поведінки та заходи з підвищення обізнаності.

Контрольний список призначений для широкого застосування й повинен використовуватися місцевими та регіональними виборчими чиновниками, спостерігачами за виборами, експертами, громадянським суспільством, а також громадськістю в цілому. Він має на меті підвищити серед цих цільових груп обізнаність щодо проблеми неналежного використання державних ресурсів. Таким чином, цей контрольний список стосується особливо важливих для спостерігачів за виборами запитань.⁵ У більш довгостроковій перспективі з метою спрямування на інші конкретні групи може бути опубліковано різні версії цього контрольного списку.

У цьому документі використовується визначення неналежного використання, прийняте в згаданих вище документах:

До «адміністративних ресурсів» належать: «людські, фінансові, матеріальні, *природні* й інші нематеріальні ресурси, які використовують під час виборчих процесів виборні представники [посадовці/кандидати] та представники державного сектору завдяки своєму контролю над персоналом державного сектору, фінансуванню, призначеннями та доступом до

2 Цей Контрольний список було підготовлено з допомогою Крістіана Біндера, професора міжнародного права, відділ європейського, міжнародного та порівняльного права, університет Відня, Австрія. Він, також, враховує рекомендації, висунуті Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДІПЛ у Спільному висновку щодо проекту контрольного списку Конгресу, який Рада демократичних виборів і Венеціанська комісія прийняли в березні 2017 року.

3 Рекомендація Конгресу 60 (1999).

4 Рекомендація Конгресу 375(2015) щодо критеріїв балотування на місцевих і регіональних виборах і Рекомендація 383(2015) щодо умов повноважень виборчих представників.

5 Запитання, що особливо важливі для спостерігачів за виборами, можна знайти в додатку до цього документа.

громадських об'єктів. Це, також, передбачає ресурси у формі престижу чи громадської значущості, які випливають з їхнього статусу виборних представників чи державних службовців, і які можуть обернутися політичним схваленням або іншою формою підтримки».⁶

У цілому, метою цього контрольного списку є його широке застосування впродовж усього виборчого циклу. Заборона неналежного використання адміністративних ресурсів безпосередньо пов'язана з нейтралітетом і неупередженістю виборчого процесу; однакове ставлення до різних кандидатів і партій у питанні адміністративних ресурсів; рівень справедливих умов для всіх зацікавлених сторін, зокрема кандидатів-посадовців.

Відтак зловживання, найімовірніше, відбувається в періоди передвиборчої кампанії (зокрема, через розмивання ліній між державою та партією; використання посадовцем людських ресурсів (чиновників, державних службовців) чи використання фінансових або матеріальних ресурсів (офіційних транспортних засобів, державних приміщень, телекомунікацій) для цілей кампанії та змішування офіційних обов'язків і обов'язків під час кампанії; здійснення тиску на співробітників (державного сектору) і державних службовців; перешкоджання проведенню кампанії опозиційними партіями; непропорційна увага до посадовця (зокрема, у державних ЗМІ та службових радіомовних корпораціях). Крім того, через неналежний тиск на виборців проблеми можуть, також, виникати в день виборів. Більш загальна проблема, що стосується неналежного використання адміністративних ресурсів, пов'язана із браком ефективних механізмів подання скарг, неправильними чи непропорційними санкціями й недостатнім застосуванням законодавства.

Відповідно до розпорядження Конгресу, виданого Комітетом міністрів Ради Європи, що стосується спостереження за місцевими та регіональними виборами (Законодавча резолюція CM/Res(2011)2), особлива увага надається виборам на найнижчому рівні. У цьому відношенні випадки неналежного використання державних ресурсів на місцевому та регіональному рівнях мають власні відмінні риси й можуть бути більш вірогідними, зважаючи на властивий зв'язок місцевих і регіональних виборних представників зі спільнотою, у якій вони проживають.

З одного боку, місцеві та регіональні виборні представники мають громадські функції, які роблять їх потенційно відповідальними за певні типи зловживання, як-от рішення щодо зонування, землекористування чи державних закупівель. Вони мають певні обов'язки, що передбачають одержання звітності від персоналу органів місцевого самоврядування. Крім того, місцеві та регіональні виборні представники, зазвичай, мають особисті зв'язки із територіальною спільнотою, у якій відбуваються вибори.

Місцеві виборні представники та/чи державні службовці/муніципальні співробітники також, часто, мають пов'язані з виборами функції під час передвиборчої кампанії та після неї (наприклад, участь у виборчих комісіях й загалом у виборчій адміністрації), через що вони можуть бути особливо схильні до зловживання. Крім того, місцеві та регіональні вибори, зазвичай, висвітлюють менше, ніж національні вибори, а тому вони менш відкриті для громадського контролю (з боку міжнародних спостерігачів, ЗМІ тощо) і потенційно вразливіші до зловживання адміністративними ресурсами. Це гарантує особливий інтерес і акцент на цій проблемі на місцевому й регіональному рівнях.

У випадку неналежного використання адміністративних ресурсів доцільно розрізняти імовірність й можливість (*більш загальне й абстрактне*) зловживання, порівняно з *конкретними випадками* такого зловживання. Натомість, зіткнувшись із *конкретними випадками зловживання*, необхідно виявити їх і оцінити серйозність таких дій. Ці дві сфери буде розглянуто в різних розділах цього контрольного списку. Зокрема, контрольний список має на меті спершу визначити загальні сфери ризику, що стосуються нормативно-правової бази та її реалізації (у широкому сенсі) (розділи А та В). Тоді буде надано список критеріїв для визначення й оцінки серйозності конкретних випадків зловживання (розділ С).

⁶ Див. Венеціанська комісія, Звіт про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (16 грудня 2013 року), CDL-AD(2013)033, пункт 12; 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 9.

Насамкінець, буде запропоновано дії та заходи для запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів, які зосереджуватимуться на профілактичних заходах на найнижчому рівні (розділ D).

A. Загальні сфери ризику потенційного зловживання адміністративними ресурсами під час виборчого процесу з акцентом на нормативно-правовій базі

Дотримання загальних принципів верховенства права, основоположних прав і свобод людини й інших передумов для дійсно демократичних виборів

Для боротьби із неналежним використанням адміністративним ресурсів, зокрема для дотримання загальних принципів верховенства права й основоположних прав і свобод, необхідні загальні вимоги. Ці гарантії передбачають наявність системи стримувань і противаг та контроль над органами державної влади. Відтак, вони є засобами захисту від зловживання ресурсами. Іншими вимогами є необхідна неупередженість і нейтралітет чиновників, державних службовців і (напів-)державних суб'єктів, а також дотримання принципів рівних прав й недискримінації. Ці заходи захисту однаково важливі як для національного, так і для місцевого й регіонального рівнів. Рівень дотримання державою зазначених принципів і гарантій сам по собі є показником імовірності будь-якого неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів.

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

Верховенство права⁷

- Чи наявні засоби правового захисту від свавілля та зловживання владою з боку органів державної влади?
- Яке джерело таких гарантій? (Конституція, загальне/спеціальне законодавство, закони, судова практика)
- Чи передбачає закон чіткі правові обмеження особливих повноважень, зокрема, якщо їх здійснює службовець, уживаючи адміністративних заходів (що стосується виборчих процесів, можливі обмеження включають заходи захисту, покликані запобігти конфліктам інтересів під час призначення членів органів управління виборами, чіткі процедури виділення сфер, у яких дозволено здійснювати заходи кампанії, і дозвіл на мітинги, детальні критерії виділення адміністративних ресурсів для проведення кампаній, а також для справедливого доступу всіх кандидатів до ЗМІ)?
- Чи наявні чіткі та зрозумілі процедури для реалізації правових положень?
- Коли органам державної влади надаються спеціальні повноваження, чи підлягає здійснення таких повноважень судовому перегляду?
- Чи вимагається від органів державної влади належно зазначити причини своїх рішень, зокрема коли вони впливають на права окремих осіб?

Політичні свободи

- Чи гарантовані основні права людини, наприклад, права на свободу вираження поглядів, зібрань і об'єднань?
- Яке джерело таких гарантій (Конституція, загальне/спеціальне законодавство)?
- За яких обставин такі свободи можуть бути обмежені?
- Чи існують обмеження цих прав для чиновників і/або державних службовців?
- Як може особа оскаржити обмеження своїх прав?

Неупередженість і нейтралітет державного та напівдержавного сектора?

⁷ Цей звіт зосереджується на сферах, які особливо важливі щодо неналежного використання адміністративних ресурсів, тобто для запобігання зловживанню владою. До інших сфер належать такі аспекти, як законність, юридична однозначність, рівні права, недискримінація та доступ до правосуддя. Див. Рада Європи, Венеціанська комісія, Контрольні списки щодо верховенства права, 2016 рік.

- Чи передбачає нормативно-правова база чіткі критерії для визначення меж виборчих округів? Чи гарантують положення те, що процес визначення меж відкритий, прозорий і ґрунтується на консенсусі?
- Чи містить нормативно-правова база вимоги до чиновників і державних службовців щодо неупередженості (у цілому, в окремих випадках, під час виборчих процесів)?
- Чи існують обмеження для підтримки чиновниками й державними службовцями політичних партій або кандидатів?
- Чи існують обмеження ролей чиновників і державних службовців під час виборів (стосовно виборчих органів, виборчих комісій тощо)?
- Чи передбачає нормативно-правова база справедливе ставлення до всіх партій і кандидатів із боку державних або напівдержавних суб'єктів (як-от державних ЗМІ)?
- Чи встановлює нормативно-правова база збалансоване висвітлення передвиборчих кампаній державними ЗМІ й державними телерадіомовними корпораціями?
- Чи передбачає нормативно-правова база заборону залучення до передвиборчих кампаній співробітників виборчих органів, суддів, прокурорів, поліції та військових?

Міжнародні стандарти й документи, що стосуються будь-якого типу виборів, у тому числі на місцевому та регіональному рівнях

Дотримання міжнародних документів, які містять стандарти для боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів, - ще один засіб захисту від зловживання такими ресурсами. Шляхом ратифікації угод держави приймають обов'язкові міжнародні стандарти. У разі їх недотримання, держава є відповідальною.

Відповідні стандарти для боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів включено в угоди світового й регіонального рівнів (так зване «жорстке право»). Важливо оцінити, чи держави ратифікували такі угоди, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (МПГПП) або Європейську конвенцію з прав людини (ЄКПЛ) та її Протокол №1, які передбачають відповідні стандарти щодо дійсних виборів і права на політичну участь. Більш конкретні документи встановлюють відповідні зобов'язання держави, як-от Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS № 173) і Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS № 174). Інші стандарти для місцевого та регіонального рівнів наведено в Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Додаткові відповідні документи охоплюють акти «м'якого права», до яких належать політичні зобов'язання держав у складі міжнародних організацій, як-от Копенгагенський документ ОБСЄ чи рекомендації Ради Європи щодо поширених правил боротьби з корупцією у фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній чи висвітлення в ЗМІ. Крім того, важливі, також, такі документи, як Кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською комісією, Спільні рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки, Рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання діяльності політичних партій, а також Посібник ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за фінансуванням кампаній.

Хоча ці документи не є обов'язковими, вони безперечно важливі як стандарти м'якого права. Отже, хоча державу не можна притягнути до відповідальності за недотримання правил, стандарти м'якого права містять політичні зобов'язання та добрі практики, які забезпечують потрібні рекомендації у відповідних сферах.⁸

⁸ Зауважте, що частково стверджувалося, що відповідні документи систематизують наявне звичайне право (див. Ф. Еверс «Спостереження ОБСЄ за виборами. Зобов'язання, методика, критика» (F. Evers. OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism), 15-й Щорічник ОБСЄ за 2009 рік, 235, 236; К. Біндер «Чи відбулося щось нове з часу закінчення холодної війни? Чи стає міжнародне законодавство національним: Міжнародні виборчі стандарти та їх законність» (C. Binder, Anything New Since the End of the Cold War? or International Law Goes Domestic: International Electoral Standards and Their Legitimacy), 27. Anuario Espanol de Derecho internacional 2011, 437, 457).

Таким чином, ступінь прийняття державою певних стандартів і добрих практик є показником її зобов'язання щодо боротьби з випадками неналежного використання адміністративних ресурсів.

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

Зобов'язання держав стосовно обов'язкових міжнародних правових документів, зокрема стандартів боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів

Чи ратифікували держави зазначені угоди й, тим самим, зобов'язали себе дотримуватися стандартів у них?⁹

Угоди/стандарти жорсткого права

- МПГПП (стаття 25, право на політичну участь)
- ЄКПЛ (стаття 6/справедливий судовий розгляд), стаття 3 Протоколу №1 до ЄКПЛ (право на вільні вибори)
- Конвенція ООН проти корупції (статті 7, 17 і 19 (зловживання повноваженнями))
- Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS № 173)
- Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ETS № 174)
- Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207)

Зобов'язання держав за стандартами м'якого права

Чи держави політично зобов'язали себе цими документами?

- Копенгагенський документ ОБСЄ від 1990 року
- Рекомендації Ради Європи щодо загальних правил боротьби з корупцією у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній чи висвітлення в ЗМІ.
- Європейський кодекс етики щодо політичної чесності місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендація 60(1999))
- Рекомендація Конгресу щодо критеріїв балотування на місцевих і регіональних виборах і щодо умов повноважень виборних представників (Рекомендація 375(2015) і Рекомендація 383(2015))
- План Конгресу щодо заходів із запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях
- Резолюція Конгресу про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: роль місцевих і регіональних виборних представників і чиновників, RES402(2016).
- Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах
- Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у сфері політичних партій
- Спільні рекомендації Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і реагування на такі випадки
- Рекомендації Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо регулювання діяльності політичних партій
- Посібник ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за фінансуванням кампаній

⁹ Принцип *pacta sunt servanda* (договорів слід дотримуватися, стаття 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів) передбачає, що держава не може посилатися на положення свого національного права, щоб виправдати своє недотримання положень угоди (стаття 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів) чи неповагу до звичайного міжнародного права. Хоча не існує зобов'язання щодо того, як міжнародне законодавство має реалізовуватися в національному правовому порядку, міжнародні зобов'язання є обов'язковими в тому, що держава несе міжнародну відповідальність, якщо не дотримується власних міжнародних зобов'язань; держава є політично відповідальною, якщо не дотримується своїх (необов'язкових) обов'язків (напр., Копенгагенський документ ОБСЄ).

3. Яким є зв'язок між національним і міжнародним законодавством?

Крім відповідних міжнародних стандартів і добрих практик, зв'язок між національним і міжнародним законодавством дуже важливий для виявлення й оцінки загальних сфер ризику неналежного використання адміністративних ресурсів у певній державі.

Відповідно, слід враховувати важливість міжнародних стандартів і добрих практик щодо неналежного використання адміністративних ресурсів у національному контексті. Чи національне законодавство передбачає ефективну реалізацію міжнародних документів на національному рівні?

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

- Чи гарантує внутрішня правова система дотримання обов'язкових міжнародних документів/відповідних стандартів жорсткого права, які важливі в контексті випадків неналежного використання адміністративних ресурсів (як-от Конвенція ООН проти корупції)?
- Чи передбачає національне законодавство дотримання відповідних міжнародних гарантій (наприклад, навісисне зловживання повноваженнями з метою отримання неправомірної переваги, що вважається кримінальним злочином відповідно до статті 19 Конвенції ООН проти корупції)?
- Чи міжнародно визнані документи/документи м'якого права, як-от Копенгагенський документ від 1990 року, відіграють роль у національній політичній дискусії? (для прикладу, чи посилаються вони на парламентські дебати?)
- Наскільки важливі в національному контексті документи м'якого права (як-от Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах), які передбачають рекомендації та добрі практики щодо неналежного використання адміністративних ресурсів (чи вважаються вони важливими показниками, наприклад, на міністерському рівні)?

4. Як неналежне використання адміністративних ресурсів регулюється в національній нормативно-правовій базі?

Регулювання неналежного використання адміністративних ресурсів у національній нормативно-правовій базі може бути *явним* або *неявним*.¹⁰ З одного боку, закони можуть явно передбачати загальну заборону неналежного використання адміністративних ресурсів. У такому разі це, зазвичай, здійснюється з акцентом на передвиборчу кампанію. У той же спосіб, для уникнення конфлікту інтересів можна вирішувати конкретні випадки зловживання, як-от заборонити підкуп виборців чи обмеження для участі в кампаніях певних груп осіб (наприклад, чиновників, державних службовців).

Крім того, у національне законодавство можна включити неявні положення, що мають на меті боротися з випадками зловживання адміністративними ресурсами, зокрема створити гарантії (наприклад, вимога щодо справедливих умов для всіх кандидатів; заборона невиконання офіційних обов'язків виборчими комісіями), які є важливими засобами захисту від зловживань. Безумовно, явне й неявне регулювання можуть відбуватися одночасно.

Відповідні юридичні положення (явні та неявні) щодо запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів стосуються всіх фаз виборчого циклу/процесу, правил балотування на виборах, передвиборчої кампанії, дня виборів і післявиборчого етапу. Вони стосуються певних груп, як-от виборців, державних службовців, політиків, військових чи поліції та містять спеціальні правила щодо засобів масової інформації чи фінансування кампаній і партій.

Крім того, з проблемою неналежного використання адміністративних ресурсів також можна боротися, створивши добровільні кодекси поведінки та через саморегулювання. Головним

¹⁰ Див. Звіт Венеціанської комісії від 2013 року щодо неналежного використання адміністративних процесів у національному законодавстві різних країн. У цьому звіті Венеціанська комісія розрізняє явне і неявне регулювання. Тут ми дотримуємося цього розрізнення.

питанням є те, чи узято належні зобов'язання та чи відповідні зацікавлені сторони дотримуються цих зобов'язань.¹¹

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

Загальні положення національного законодавства

- Чи наявні писані закони або положення конкретно про неналежне використання адміністративних ресурсів?
- Чи гарантована стабільність законодавства? (Чи закони про неналежне використання адміністративних ресурсів наразі стабільні, зважаючи на те, що вони змінюються лише після добросовісного попередження?)¹²
- Чи гарантована доступність законодавства для відповідних осіб? (Чи відповідні законодавчі акти публікують перед тим, як вони набудуть чинності? Чи є вони легкодоступні, наприклад, безкоштовні через Інтернет/офіційний вісник?)
- Чи нормативно-правова база регулює те, що дозволено та заборонено під час різних етапів виборчих процесів, чітко й прогнозовано (чи гарантована послідовність у застосуванні законодавства щодо різних випадків зловживання)?

Явні правила у відповідних національних законах¹³

- Чи існує загальне правове регулювання, що стосується запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів (чи така заборона застосовується впродовж усього циклу чи лише під час передвиборчих кампаній)?
- Чи існують положення, що стосуються нейтралітету чиновників, державних службовців, людей, які займають державні посади, і схожих груп (судді, військові тощо) під час виборчих процесів (чи захищені вони від тиску)? Чи наявні у виборчому кодексі положення, які запобігають неналежному використанню державного обладнання та приміщень?
- Що стосується нейтралітету державних службовців, чи існують правила, пов'язані з конфліктами інтересів, які гарантують, що особисті інтереси не ставитимуть перед інтересами громадськості?
- Чи передбачає законодавство умови балотування кандидатів на виборах, які допоможуть уникнути конфлікту інтересів певних груп осіб (чиновників, державних службовців) (наприклад, чи повноваження особи можуть бути причиною для неможливості балотуватися з метою запобігання конфлікту інтересів? Чи передбачені відповідні заходи, як-от відставка, неоплачувана відпустка чи відсторонення від посади)?
- Передвиборча кампанія: чи наявні заборони щодо проведення кампаній чи підтримки посадовців/кандидатів чиновниками та державними службовцями з метою забезпечення справедливих умов для кандидатів.
- Чи передбачено чіткий розподіл між державою та політичними партіями? Чи наявні положення щодо партійного плюралізму та справедливого ставлення до політичних партій, а також розділення державного та партійного бюджетів?
- Чи наявні положення, які мають на меті захистити виборців (запобігати тиску на них; підкupu подарунками під час передвиборчої кампанії чи в день виборів)?

Неявні правила у відповідних національних законах¹⁴

- Чи законодавство, загалом, передбачає чесність виборчого процесу й забезпечує рівні можливості для кандидатів і партій (чи наявні справедливі умови для учасників виборів)?

11 Див. Спільні рекомендації Венеціанської комісії/ОБСЄ/БДІПЛ від 2016 року. пункт 1.7.

12 Див. Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах, II.2.b; Пояснювальна Декларація стосовно Кодексу Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах про стабільність законодавства про вибори (CDL-AD(2005)043).

13 Згадані тут різні варіанти можуть застосовуватися разом.

14 Ці запитання вибрані лише для прикладу. Безперечно, вони можуть застосовуватися разом. Також можуть існувати інші важливі заборони, які не згадані тут.

- Чи наявні загальні положення для криміналізації хабарництва та корупції (як-от заборона надавати неправомірні переваги виборцям чи обіцяти працевлаштування в державному органі)?
- Чи наявне законодавче положення щодо захисту інформаторів із метою уникнення залякування й утисків?
- Чи наявна належна нормативно-правова база, пов'язана з проведенням кампаній у вільній і справедливій атмосфері?
- Чи існують правила щодо фінансування партій і кампаній (відповідні гарантії можуть включати вимоги до прозорості, аудити незалежними органами тощо)?
- Чи передбачає законодавство нейтралітет державних ЗМІ або державних телерадіомовних корпорацій під час передвиборчої кампанії?
- Чи передбачає законодавство безперешкодний і недискримінаційний доступ до державних ЗМІ для всіх політичних партій і кандидатів? (Доступ до ЗМІ може надаватися на основі суворого чи пропорційного забезпечення рівних прав)
- Чи накладаються санкції за порушення офіційних обов'язків членами виборчих комісій?
- Чи існує конкретне положення щодо запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів на місцевому та регіональному рівнях (чи закони вимагають нейтралітету державних службовців у місцевих спільнотах і муніципальних співробітників)?

Неналежне використання адміністративних ресурсів, регулювання яких передбачене кодексами поведінки та механізмами саморегулювання¹⁵

- Чи наявний кодекс поведінки, який стосується неналежного використання адміністративних ресурсів?
- Наскільки детальні відповідні кодекси поведінки?
- Чи передбачені (неофіційні) санкції за порушення (публічні попередження, заклики до порядку)? Чи здійснюється моніторинг реалізації таких кодексів?
- На яких рівнях уряду застосовуються такі кодекси поведінки та засоби саморегулювання (національний, регіональний, місцевий тощо)?

В. Реалізація нормативно-правової бази, загальні засоби правового захисту та санкції

Недостатньо, щоб держави просто ратифікували відповідні угоди й узяли на себе політичні зобов'язання, а національне законодавство передбачало правила щодо неналежного використання адміністративних ресурсів (явно чи неявно). Наступним аспектом є дотримання відповідних гарантій на всіх етапах виборчого процесу. Відповідно, потрібно належним чином реалізовувати й застосовувати національне законодавство.

Реалізація національного законодавства про неналежне застосування адміністративних ресурсів і його дотримання вимагають неупередженої й недискримінаційної реалізації без розрізнення між посадовцями й іншими кандидатами, а також між владними й опозиційними партіями у всіх відповідних сферах: реєстрація виборців, реєстрація кандидатів, передвиборча кампанія, фінансування партій і кампаній, ЗМІ, день виборів. Для цього потрібні чіткі правила та критерії для спрямування відповідної поведінки (відкриті та прозорі процедури), а також більш загальні вимоги до прозорості. Незалежні установи, що займаються моніторингом і аудитом, та виявляють випадки зловживання *на офіційній посаді* також важливі, особливо в галузі фінансування кампаній і політичних партій та доступу до ЗМІ.

Насамкінець, слід розглянути питання ефективних механізмів подання скарг щодо неналежного використання адміністративних ресурсів і доступу до незалежних і неупереджених органів, які займаються порушеннями. Крім того, важлива наявність

¹⁵ Окрім відповідних національних положень, ефективними засобами для боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів можуть бути (необов'язкові) кодекси поведінки та добровільне саморегулювання.

належних, пропорційних і прогнозованих санкцій.¹⁶ Усі ці правила слід належно застосовувати. Відповідно до цих міркувань, у розділі В слід розглянути питання реалізації та дотримання відповідних національних гарантій.

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

Реалізація нормативно-правової бази

- Чи рівні можливості та ставлення перед законом (для партій/кандидатів)?
- Чи існують ефективні заходи, які вживають щодо неналежного використання державних ресурсів?
- Чи існують механізми запобігання, виправлення та накладення санкцій у разі зловживання дискреційними повноваженнями?
- Чи проводиться реєстрація кандидатів у недискримінаційний спосіб (чи існують між кандидатами справедливі умови)?
- Чи дотримано правил проведення кампаній стосовно неналежного використання адміністративних ресурсів (відповідні правила щодо проведення кампаній розглядають у широкому сенсі, вони можуть стосуватися правил щодо фінансування кампаній та виділення приміщень для проведення кампаній, а також можуть вимагати загального відокремлення між державою та політичними партіями)?
- Чи наявні чіткі процедури виділення адміністративних ресурсів для проведення кампаній, що гарантуватимуть дотримання законодавства?
- Чи наявні чіткі рекомендації щодо реалізації положень про фінансування кампаній із метою забезпечення рівних можливостей і недискримінації?
- Чи існують чіткі положення щодо державних закупівель (особливо під час передвиборчих кампаній, що запобігатимуть виділенню державних контрактів тощо, для особистих цілей чи переваги політичних партій)?¹⁷
- Чи дотримано положень щодо ЗМІ (чи справедливе ставлення державних ЗМІ та суспільних радіомовних компаній до всіх партій і кандидатів? чи загалом гарантовано належний доступ до ЗМІ)?¹⁸
- Чи наявні чіткі процедури для недискримінаційного висвітлення представників партій і кандидатів у засобах масової інформації?
- Чи надається об'єктивна інформація щодо політичних суперників?
- Чи належно реалізовано й дотримано закони й правила щодо запобігання тиску та підкупу виборців у день виборів?

Прозорість

- Чи існують зобов'язання щодо звітування стосовно прозорості, особливо про фінансування партій і кампаній, доступ до ЗМІ?
- Чи здійснюють незалежні органи аудити дотримання відповідних зобов'язань?

Засоби правового захисту, скарги й апеляції

- Чи наявна ефективна та вчасна система скарг і апеляцій?
- Чи є доступ до незалежних і неупереджених установ для подання скарг (наприклад, виборчих комісій) із подальшою можливістю апеляції в суді в разі зловживання?
- Чи надаються засоби правового захисту вчасно й належним чином?

Аудит, нагляд і моніторинг

¹⁶ Так само важливими для запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів і боротьби з ним є процесуальні гарантії та вимоги до прозорості.

¹⁷ Наприклад, потрібно передбачити повну прозорість процедур закупівлі, державних тендерів тощо.

¹⁸ Зауважте, що це справедливе ставлення до передвиборчих кампаній із боку ЗМІ, а також інші питання, що стосуються засобів масової інформації в цьому розділі, можна оцінювати лише на основі надійних процедур моніторингу ЗМІ, які передбачають, що відповідні країни мають належні установи, що здатні здійснювати моніторинг доступу до ЗМІ та рівних прав.

- Чи доступні інші установи нагляду (наприклад, офіси уповноважених із прав людини), куди можна подати скаргу?
- Чи наявні незалежні установи аудиту й нагляду, що здійснюють моніторинг дотримання правил, пов'язаних із неналежним використанням адміністративних ресурсів на офіційній посаді¹⁹ під час фінансування²⁰ кампаній і політичних партій, а також доступу до ЗМІ?
- Чи мають відповідні органи достатні компетенції, ресурси та персонал, щоб гарантувати вчасне, ефективне й послідовне виконання їхніх аудиторських і моніторингових функцій?
- Чи гарантовані спілкування й потік інформації між аудиторськими органами, керівними виборчими органами й іншими аналогічними органами, зокрема на найнижчому рівні, що сприяє прозорості процесу прийняття рішень і більшій ефективності моніторингу?
- Чи захищено належним чином осіб, які повідомляють державним органам про випадки зловживання (інформаторів), з метою уникнення залякування, утисків, звільнення чи насильства?

Санкції та застосування законодавства

- Чи наявні належні та прогнозовані санкції для випадків порушення правил щодо заборони неналежного використання адміністративних ресурсів (чи санкції пропорційні вчиненому злочину)?
- Чи є неналежне використання адміністративних ресурсів злочином у сфері виборів?
- Чи державні службовці і чиновники, які причетні до зловживання, підлягають дисциплінарним, адміністративним і/або кримінальним санкціям?²¹
- Чи вжито заходів для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування випадків неналежного використання адміністративних ресурсів для цілей кампанії чи випадків тиску на виборців або їх залякування?
- Чи вважаються серйозні випадки неналежного використання адміністративних ресурсів для цілей кампанії кримінальним злочином?
- Чи наявні правові положення про те, що фінансування, яке передбачає незаконну перевагу, слід повернути державі або в регіональний/муніципальний бюджет?
- Чи може неналежне використання державних ресурсів бути підставою для скасування результату виборів?
- Чи застосовуються санкції за неналежне використання адміністративних ресурсів окремо від політичних повноважень?

Дотримання відповідних стандартів на місцевому та регіональному рівнях²²

- Чи діють неупереджено представники органів місцевої влади з особливими ролями у виборчому процесі (наприклад, як члени виборчих комісій на дільницях; під час застосування положень щодо кампаній чи дня виборів)?
- Чи спостерігали дискримінацію опозиційних кандидатів із боку органів місцевої влади під час передвиборчої кампанії (наприклад, під час виділення місць для проведення кампаній і рекламної площі)?

¹⁹ Відповідні галузі включають доступ до ЗМІ на рівних умовах; дотримання положень щодо фінансування кампаній і політичних партій тощо.

²⁰ Інше пов'язане запитання: чи існують вимоги щодо звітування політичними партіями та кандидатами про походження й мету фінансових операцій задля сприяння виявленню випадків зловживання?

²¹ Санкції можуть включати офіційні попередження, грошові штрафи, зменшення державного фінансування чи кримінальне переслідування.

²² Як зазначено, неналежне використання адміністративних ресурсів на місцевому та регіональному рівнях має власні відмінні характеристики. Органи місцевої та регіональної влади мають завдання, пов'язані зі спільнотою, які вимагають особливої уваги до конкретних випадків зловживання. До них належать загальні функції, як-от щодо рішень про зонування та землекористування. Аналогічно, функції під час передвиборчої кампанії, наприклад розподіл місць для проведення кампаній чи інформація про пов'язані з кампанією заходи, яку іноді спрямовують в органи місцевої влади, надають їм певної можливості впливати на виборчий процес. У день виборів органи місцевої та регіональної влади можуть засідати як члени дільничних виборчих комісій чи можуть застосовувати заборону щодо проведення кампаній. Також важливий особливий зв'язок органів місцевої та регіональної влади з їх спільнотами та тісні зв'язки між органами місцевої та регіональної влади, державними службовцями й муніципальними співробітниками. Ці особливості потрібно враховувати, особливо під час оцінки відповідності національної нормативно-правової бази.

- Чи давали органи місцевої та регіональної влади обіцянки, що стосуються сфери їхньої компетенції, які можна було б вважати зловживанням (наприклад, балотуючись як кандидати-посадовці чи підтримуючи певну партію або кандидата, зокрема під час зонування, землекористування чи державних закупівель)?
- Чи чинили органи місцевої влади тиск на державних службовців або муніципальних співробітників (щодо можливості втрати роботи чи перспектив працевлаштування)?
- Чи бували випадки залякування або підкупу виборців органами місцевої влади?

С. Оцінка конкретних випадків неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів, зокрема на місцевому та регіональному рівнях

Крім визначення загальних сфер ризику неналежного використання адміністративних ресурсів²³, важливі також виявлення й оцінка конкретних випадків. Вони входять до розділу С цього контрольного списку. Це видається виправданим через низку різних причин.

По-перше, потрібні критерії для конкретних випадків неналежного використання адміністративних ресурсів, оскільки точна лінія поділу між «прийнятними» та «неприпустимими» формами будь-якого використання адміністративних ресурсів залежить від ситуації й обставин у кожному окремому випадку. Не існує одного «універсального» правила. Радше потрібно проводити індивідуальну оцінку кожного можливого випадку зловживання. Це завдання ускладнюється ще більше через, іноді, складну ситуацію з розрізненням незаконного/неналежного використання адміністративних ресурсів, яке є несправедливою перевагою для посадовця чи владної партії та законного/необхідного здійснення державних функцій. По суті, заходи для запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів можуть передбачати обмеження для державних установ здійснювати свої функції, особливо в передвиборчий період. Ці обмеження можуть перешкоджати функціонуванню таких установ.

Крім того, заходи боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів можуть передбачати обмеження основоположних свобод (вираження поглядів, зібрань тощо) певних груп осіб (наприклад, обмеження для державних службовців брати участь у кампаніях або висуватися як кандидати). Можливі порушення прав людини цих груп можуть вимагати вжиття пропорційних заходів для боротьби зі зловживанням.

Вплив і наслідки заходів проти неналежного використання адміністративних ресурсів мають відповідно враховуватися під час оцінки такого зловживання й заклику до дій щодо нього. Наведені нижче запитання мають сприяти виявленню випадків зловживання в певних ситуаціях. Вони також покликані допомогти оцінити серйозність певних випадків і далі визначити «ідеальні» заходи протидії. Зокрема, національні заходи протидії неналежному використанню адміністративних ресурсів слід оцінювати стосовно до їх впливу на функціонування державних установ і основоположні права. Дійсно, такі заходи вплинуть на законне здійснення державних функцій і різною мірою на посягання на основоположні права державних службовців і чиновників.

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

Наслідки будь-яких обмежень використання адміністративних ресурсів та рівень впливу/посягання на основоположні/індивідуальні права чи права людини й функціонування державних установ

- Метод, який використовується відповідною країною, радше обмежує основоположні права з метою уникнення неналежного використання адміністративних ресурсів чи передбачає широкий доступ до адміністративних ресурсів, але на рівних умовах для всіх кандидатів?
- Якою мірою заходи боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів впливають на основоположні права? Зокрема, як далеко сягають обмеження, що мають на меті забезпечити справедливе ставлення до учасників і гарантувати нейтралітет держави та її адміністрації?

²³ Див. розділи А та В вище.

- Наскільки поступовими є заходи, пов'язані з несумісністю певних державних функцій із балотуванням (наприклад, заборона участі в кампанії під час перебування на посаді, тимчасове відсторонення чи навіть звільнення з посади в разі балотування на виборах)?

Функції уряду (органів самоврядування) та незаконне використання адміністративних ресурсів²⁴

- За скільки часу до виборів відбулося уявне зловживання?
- Як тісно воно пов'язане з передвиборчою кампанією посадовця чи конкретним кандидатом або партією?
- Наскільки уявне зловживання необхідне для безперервності й ефективності роботи уряду (органів самоврядування) (якою мірою воно пов'язане зі здійсненням функцій уряду (органів самоврядування), чи є воно незамінним/необхідним/неважливим для роботи уряду (органів самоврядування), і чи можна відкласти його на період після виборів без шкоди для функціонування місцевої спільноти/регіону/держави)?
- Наскільки заходи для запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів передбачають обмеження для державних установ здійснювати свої функції, особливо в передвиборчий період?
- Чи уявне зловживання стосується довгострокових заходів, які прогнозувалися впродовж тривалого часу (такі заходи були частиною програми уряду (органів самоврядування) чи вживалися ситуативно, у контексті кампанії)?
- Якщо під час передвиборчих кампаній роблять важливі оголошення, то чи відбувається це через непередбачувані обставини, як-от стихійні лиха або надзвичайні ситуації?
- Якщо під час передвиборчої кампанії когось призначають на посаду в державних органах, то чи важливі такі посади?

Серйозність неналежного використання адміністративних ресурсів

- Як багато адміністративних ресурсів, імовірно, використано неналежним чином під час виборчих процесів?
- Як часто це відбувається?
- Якою, загалом, є довіра виборців до виборчих процесів?
- Неналежне використання відбувається лише в окремих випадках чи є постійною практикою?

Ступінь поінформованості щодо проблем і випадків неналежного використання адміністративних ресурсів

- Якими є обізнаність у політичному секторі та державному управлінні, коли мова йде про випадки неналежного використання адміністративних ресурсів?
- Чи є можливість і бажання визнати проблему та змінити практику можливого зловживання?
- Який вигляд має обізнаність у громадянському суспільстві?
- Чи виконують ЗМІ свою функцію «спостерігача» (чи висвітлюються конкретні випадки зловживання в ЗМІ в незалежний спосіб)?
- Чи докладаються зусилля для підвищення обізнаності щодо боротьби з цим явищем?

Скарги й апеляції, моніторинг і санкції

²⁴ Правила запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів на тлі впливу на необхідну безперервність і ефективність роботи уряду (органів самоврядування). Відповідно, довготривалі проекти чи термінові заходи слід відділяти від заходів, які, в основному, пов'язані з передвиборчою кампанією. Хоча попередні заходи були загальноприйнятими чи навіть необхідними, в основному, доцільно уникати заходів, пов'язаних із кампанією.

- Чи існують ефективні засоби правового захисту у випадках уявного зловживання (наприклад, чи наявна ефективна система апеляцій перед неупередженими трибуналами/судами; чи розслідуються випадки зловживання ефективно, вчасно й неупереджено)?
- Чи наявні незалежні моніторингові установи, які оцінюватимуть дотримання відповідних положень (щодо фінансування кампаній, ЗМІ тощо) на службі та чи мають вони достатньо ресурсів, щоб бути ефективними?
- Чи наявні ефективні та незалежні НУО, які оцінюють дотримання відповідних положень (щодо фінансування кампаній, ЗМІ тощо)?
- Чи наявні пропорційні, належні та прогнозовані санкції?
- Яка градація санкцій у випадках зловживання?
- Санкції застосовуються належним чином чи їх застосування проблематичне?
- Чи може неналежне використання державних ресурсів призвести до скасування результату виборів?

Місцевий/регіональний рівень

- Чи наявні додаткові засоби захисту на місцевому/регіональному рівні, покликані запобігати неналежному використанню державних ресурсів з погляду особливих відносин між місцевими органами влади та спільнотою (наприклад, органами моніторингу/нагляду, які спеціально націлені на місцевий і регіональний рівень)?
- Чи має неналежне використання адміністративних ресурсів на найнижчому рівні конкретні (серйозні) наслідки, зважаючи на особливі відносини між органами місцевої та ресурсу влади й спільнотою, де відбуваються вибори?

D. Запобіжні засоби для боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів з особливим акцентом на найнижчому рівні

Це важливий перший крок для виявлення, визначення й подальшої класифікації випадків зловживання (як запропоновано в розділі С). Крім того, заходи для запобігання зловживанням, також, потрібні як додаткові. Відповідні заходи стосуються таких параметрів: належна нормативно-правова база й відповідна реалізація положень, необхідна політична воля й ефективні заходи з підвищення обізнаності. Крім того, існування тиску з боку громадянського суспільства та ЗМІ передбачає контроль і підзвітність перед тими, хто відповідає за запобігання зловживанням, і тими, хто використовує таку практику. Можуть вимагатися конкретні заходи, що відповідають принципу субсидіарності, щоб запобігати конкретним випадкам неналежного використання адміністративних ресурсів на місцевому й регіональному рівнях.

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНКИ СИТУАЦІЇ

Загальні запитання

- Чи нормативно-правова база визначає, що дозволено й заборонено під час виборчих процесів (наприклад, щодо заборони неважливих призначень на посаду під час передвиборчої компанії, виконання державних повноважень під час балотування на виборах тощо)?
- Чи достатньо чітка нормативно-правова база?
- Чи детально й конкретно описана нормативно-правова база в положеннях компетентних установ, що займаються вирішенням проблеми неналежного використання адміністративних ресурсів?
- Відповідно до принципу субсидіарності, чи чітко зазначені обставини, за яких за загальною нормативно-правовою базою бажано, щоб для боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів заходи вживали компетентні установи на місцевому та регіональному рівнях, а не на національному?

Політична воля та зміцнення системи протидії і стримувань

- Чи добросовісно застосовуються обмеження щодо неналежного використання адміністративних ресурсів? Наприклад, чи захищені державні службовці та чиновники від прихованих санкцій і залякування? Чи заохочують принцип нейтральності стосовно відповідних зацікавлених сторін (політичних партій, державних установ, державних службовців, органів управління виборами), коли мова йде про дотримання їхніх професійних обов'язків?
- Чи доповнюють загальну нормативно-правову базу кодекси поведінки та хартії етики щодо неналежного використання адміністративних ресурсів?
- Чи вживають заходів для подальшого розвитку культури громадської моралі (наприклад, державні кампанії для виявлення корупції й неналежного використання державних ресурсів)?
- Чи усвідомлює громадськість свою роль громадянського суспільства як спостерігача, що звітує про випадки неналежного використання адміністративних ресурсів?
- Чи наявні заходи для подальшого розвитку незалежних і плюралістичних ЗМІ, які можуть функціонувати як громадські спостерігачі (наприклад, через дотації/фінансову підтримку менших інформаційних агентств)?

Інформація, підвищення обізнаності та навчання

- Чи надається зацікавленим сторонам навчання щодо відповідних стандартів (наприклад, органам управління виборами, політичним партіям, кандидатам, спостерігачам за виборами)?
- Чи доступні внутрішні вказівки та навчання для державних службовців щодо необхідної неупередженої поведінки виконавчої гілки влади?
- Чи здійснюються заходи з підвищення обізнаності для всіх зацікавлених сторін громадянського суспільства?

Конкретні заходи на місцевому та регіональному рівнях

- Чи вжито заходи для посилення реалізації нормативно-правової бази з метою боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів відповідно до принципу субсидіарності (наприклад, моніторингові й аудиторські установи на місцевому та регіональному рівнях)?
- Чи створено для органів місцевої/регіональної влади й муніципальних співробітників кодекси етичної поведінки, покликані боротися з неналежним використанням адміністративних ресурсів?
- Чи застосовуються кодекси поведінки (там, де вони існують на різних рівнях уряду) однаково по всій країні?

- Чи проводилися інформаційні та просвітницькі заходи на рівні органів місцевої та регіональної влади, зокрема покликані запобігати випадкам зловживання в контексті виборів?
- Чи наявні заходи для покращення етичності поведінки на місцевому та регіональному рівнях (наприклад, тренінги для новообраних мерів, радників, губернаторів тощо; інформаційні пакети для професійних новачків в органах місцевої та регіональної влади)?
- Чи забезпечено належну прозорість і контроль на місцевому/регіональному рівнях (наприклад, через вимогу щодо подвійного підписання; через створення відповідних баз даних/записи щодо прийнятих рішень; через відкриті тендери на державні закупівлі)?
- Чи доступні заходи для захисту державних службовців, муніципальних співробітників, у тому числі вчителів і освітян, від тиску та залякування?

Висновки

За останні роки багато міжнародних спостерігачів відзначали випадки неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів. Незважаючи на те, що це явище поширене, видається, що такий тип зловживання вже проник у встановлену політичну культуру Європи. Його можна помітити в нових демократіях і в країнах із давніми демократичними традиціями.

Через специфічний і тісний зв'язок, що існує в цій сфері між посадовцями, кандидатами, державним службовцями та виборцями, неналежне використання адміністративних ресурсів викликає особливу стурбованість на місцевому та регіональному рівнях. Це перешкоджає створенню справедливих умов під час виборів і підриває право всіх кандидатів балотуватися на виборах на рівних засадах. У той же час на карту поставлено права виборців на власний вибір без неналежного впливу. Загалом, громадяни та виборці мають право очікувати чесності, прозорості та дотримання зобов'язань від тих, хто балотується на виборах.

Щоб посилити довіру між місцевими та регіональними виборними представниками та громадянами, Конгрес склав План заходів для запобігання корупції та просуванню громадської етики на найнижчому рівні. Щодо питання конкретно контексту виборів було прийнято Резолюцію 402(2016) про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і роль місцевих і регіональних виборних представників та державних службовців. Цей контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і передових практик є логічним наслідком цієї роботи; Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДІПЛ і Міжнародна фундація виборчих систем надали відгук про попередні його версії, щоб спростити реалізацію міжнародних стандартів і передових практик на місцях.

ДОДАТОК: Запитання, що особливо важливі для спостерігачів за виборами

Спостерігачі за виборами - особливо важлива група осіб, що спостерігають/виявляють випадки неналежного використання державних ресурсів. Відповідно, з контрольного списку, наведеного вище, відібрано окремі запитання, що допомагають спостерігачам виявити конкретні випадки неналежного використання державних ресурсів у цій сфері. Ці запитання слід розуміти на основі відповідних пояснень, наданих у контрольному списку.

Нормативно-правова база та реалізація/застосування законодавства

- Чи доступне правове регулювання (явне чи неявне), покликане запобігати неналежному використанню адміністративних ресурсів (наприклад, вимагаючи справедливого ставлення з боку державних чи напівдержавних суб'єктів, зокрема державних ЗМІ, до всіх партій і кандидатів)?
- Чи наявні положення, які гарантують нейтралітет державних службовців і аналогічних груп осіб, зокрема під час передвиборчої кампанії? Чи наявні у виборчому кодексі положення, які запобігають неналежному використанню державного обладнання та приміщень?
- Чи реалізовані й застосовані ці правила належним чином?
- Чи наявні незалежні моніторингові установи, що оцінюють дотримання відповідних положень (щодо ЗМІ, фінансування кампаній)? Чи прозорі процедури?
- Чи наявна ефективна та вчасна система скарг і апеляцій? Чи наявні пропорційні, належні та прогнозовані санкції?
- Чи наявний кодекс поведінки, який стосується неналежного використання адміністративних ресурсів? Чи здійснюється моніторинг виконання умов таких кодексів?

Серйозність випадків неналежного використання адміністративних ресурсів

- Як багато адміністративних ресурсів, імовірно, використано неналежним чином?
- Як часто це відбувається?