

Общественная этика

Административные ресурсы и честные выборы

Практическое руководство
для местных и региональных
политиков и государственных
служащих

Конгресс местных и региональных властей
Совета Европы

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Общественная этика

Административные ресурсы и честные выборы

Практическое руководство
для местных и региональных
политиков и государственных
служащих

Конгресс местных и региональных властей

Совета Европы

| Французское издание:

| *Ressources administratives et élections équitables Guide pratique*
| *à l'usage des responsables politiques et agents publics locaux et*
| *régionaux*

| Воспроизведение текстов данной публикации разрешается
| при условии указания полного названия источника, т.е.

| Совета Европы. Для использования в коммерческих целях
| или перевода на любой из неофициальных языков Совета
| Европы просьба обращаться по адресу: publishing@coe.int.

| Обложка и макет: Optemis

| Напечатано в типографии Совета Европы, декабрь 2020.

Оглавление

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕСУРСЫ И ЧЕСТНЫЕ ВЫБОРЫ	7
Виды административных ресурсов	9
Последствия злоупотребления административными ресурсами	10
Серьезность злоупотребления административными ресурсами	11
Роль местных и региональных политиков и государственных служащих	12
Практические примеры злоупотребления административными ресурсами	13
ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ РЕСУРСАМИ В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ НА МЕСТНОМ И РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ	19
РЕЗОЛЮЦИЯ 402 (2016)	69
СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ СОВЕТА ЕВРОПЫ	75

Предисловие

Настоящее издание поможет Вам лучше разобраться в вопросах злоупотребления административными ресурсами в ходе выборов. В процессе наблюдения за выборами наблюдатели от Конгресса местных и региональных властей Совета Европы часто сталкиваются с этой проблемой, подрывающей одну из важнейших основ демократии.

Чтобы выборы могли считаться подлинно демократическими, они должны соответствовать определенным стандартам, которые на протяжении многих лет разрабатывались международным сообществом. Помимо общих принципов, таких как всеобщее, равное, свободное и тайное голосование, а также регулярное проведение выборов, важную роль играет еще и понятие честности. И именно здесь становится актуальным вопрос о злоупотреблении административными ресурсами.

В спорте честность является главным требованием реальной состязательности. Как мы знаем, не все спортсмены придерживаются этого принципа, и некоторые используют запрещенные препараты с целью получить несправедливое преимущество перед своими конкурентами. Это наносит ущерб репутации как отдельных атлетов, так и представляемому ими виду спорта. Кроме того, использование допинга представляет

собой угрозу для спорта в целом, поскольку болельщики и рекламодатели могут вообще потерять интерес к нечестным соревнованиям с подозрением на жульничество.

Это возвращает нас к соревновательному аспекту выборов.

Кандидаты, злоупотребляющие административным ресурсом в избирательных процессах, не просто поступают нечестно по отношению к своим конкурентам. Они подрывают основы демократической культуры, которая неотделима от понятия справедливости. Примеры таких злоупотреблений на выборах разнообразны и включают в себя неправомерное использование служебных автомобилей в ходе избирательных кампаний, монополизацию средств массовой информации, запугивание и даже подкуп избирателей. Отсутствие доверия к политикам и партиям, политическая апатия и усталость избирателей – это последствия такого злоупотребления, которые в равной степени затрагивают как новые, так и устоявшиеся демократии.

Данное руководство содержит ряд практических примеров такого нечестного поведения в избирательных процессах и объясняет, почему государства-члены Совета Европы должны серьезно отнестись к этой проблеме, в первую очередь на низовом уровне.

Поощрение принципа честной игры на выборах является одной из самых неотложных задач по восстановлению доверия к политикам и расширению участия граждан в процессе принятия демократических решений, в первую очередь на местном и региональном уровнях.

Секретариат Конгресса

Административные ресурсы и честные выборы

На протяжении ряда лет важность ответственного использования государственных ресурсов в ходе выборов подчеркивалась многими международными наблюдателями за выборами, в том числе и Конгрессом местных и региональных властей. Являясь учреждением Совета Европы, которое Комитет министров уполномочил осуществлять наблюдение за местными и региональными выборами, Конгресс выявил случаи злоупотребления административным ресурсом в целом ряде государств, включая страны с давней традицией проведения демократических выборов. Этот тонкий и сложный вопрос затрагивает такие сферы как этика поведения, честность в политике и борьба с коррупцией. Особую озабоченность вызывает злоупотребление административным ресурсом на местном и региональном уровнях, так как в политике на низовом уровне существует особенно тесная связь между должностными лицами, кандидатами, государственными служащими, работниками госсектора и избирателями.

Виды административных ресурсов

При проведении выборов административные ресурсы, имеющиеся в распоряжении тех или иных заинтересованных лиц (выборных представителей, должностных лиц, кандидатов), могут включать человеческие, финансовые, материальные и нематериальные ресурсы. Тот факт, что должностные лица и выборные представители, в частности, имеют доступ и осуществляют контроль над персоналом государственного

сектора, финансами, ассигнованиями и государственными учреждениями, имеет важнейшее значение в ходе избирательных кампаний, поскольку все это может использоваться для получения преимущества перед соперниками на выборах. Административные ресурсы могут также использоваться для повышения престижа или узнаваемости, для улучшения общественного восприятия деятельности должностных лиц, выборных представителей и кандидатов с целью получения политического одобрения или других форм поддержки.

Последствия злоупотребления административными ресурсами

Подлинно демократические выборы должны соответствовать пяти принципам: всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование. Злоупотребление административными ресурсами подрывает фундаментальные демократические ценности, составляющие саму суть европейского наследия в избирательной сфере. В частности, такое злоупотребление противоречит следующим стандартам:

- ▶ **Объективность и беспристрастность:** выборы следует организовывать так, чтобы не давать преимуществ каким-либо кандидатам или избирателям. Власти должны быть нейтральны по отношению, в частности, к ходу избирательной кампании, ее освещению в СМИ и бюджетному финансированию партий и избирательных кампаний.

- ▶ Равное обращение с различными кандидатами и партиями в том, что касается административного ресурса: ко всем кандидатам и партиям следует относиться одинаково, в частности, в отношении доступа к СМИ и государственным фондам.
- ▶ Равные условия для кандидатов: все они должны иметь возможность зарегистрироваться на основе единых принципов, и свободно конкурировать в среде, предоставляющей всем соперникам одинаковые возможности.
- ▶ Свобода избирателей формировать собственное мнение: избиратели не должны подвергаться давлению, а государственные органы должны сохранять нейтралитет с тем, чтобы избиратели могли сделать осознанный выбор без ненадлежащего влияния.

Серьезность злоупотребления административными ресурсами

Для оценки степени серьезности случаев неправомерного использования административного ресурса необходимо учитывать ряд факторов, а именно:

- ▶ нормативный аспект: некоторые виды действий регулируются законом общего характера, прямого или косвенного действия, например, общий запрет подкупа, запрет на участие определенных групп в избирательных кампаниях или требование создания равных условий для всех кандидатов. Другие виды действий должны подчиняться этическим нормам,

таким как добровольные кодексы поведения или меры саморегулирования;

- ▶ масштаб: в одних случаях используется ограниченное количество ресурсов, в других - значительное количество финансовых ресурсов, кадров или оборудования;
- ▶ частота использования: иногда это единичные случаи злоупотребления административным ресурсом, другие же случаи могут рассматриваться как постоянное или систематическое их использование;
- ▶ последствия: некоторые виды действий имеют ограниченные последствия для конкуренции на выборах и общего доверия избирателей к избирательной системе, другие же – такие как подкуп избирателей, давление на избирателей или государственных служащих – наносят серьезный ущерб избирательному процессу.

Роль местных и региональных политиков и государственных служащих

На низовом уровне случаи злоупотребления административным ресурсом на выборах имеют свои отличительные особенности, поскольку местные и региональные политики и государственные служащие:

- ▶ имеют тесные – и часто личные – связи с населением территории, на которой проходят выборы, что может привести к ослаблению общественного контроля, проявлениям конфликта интересов и кумовства;
- ▶ принимают решения, непосредственно связанные с повседневной жизнью избирателей, что создает

потенциальный риск определенных видов злоупотреблений, к примеру, при принятии ими решений о зонировании и использовании земель, а также о государственных закупках;

- ▶ имеют определенные полномочия в отношении подчиненных им сотрудников местных органов власти, включая принятие политических решений в области занятости.

Кроме того, на выборных представителей, должностных лиц, чиновников и госслужащих часто возлагаются определенные функции во время избирательной кампании и в день выборов. Это может быть участие в работе избирательных комиссий и выполнение задач, связанных с подготовкой выборов. Например, принятие решений о распределении эфирного времени для предвыборной агитации и использовании государственного имущества для предвыборной рекламы.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ РЕСУРСАМИ

Следующие примеры, основанные на реальных случаях злоупотребления административными ресурсами, о которых стало известно миссиям Конгресса по наблюдению за выборами, иллюстрируют разнообразие форм данного явления. В приводимых примерах термин «кандидат» используется для обозначения как выборных представителей, добивающихся переизбрания, так и впервые баллотирующихся кандидатов.

ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ

✘ Примеры злоупотреблений

Кандидаты используют государственные средства для подкупа избирателей: они предлагают избирателям деньги, продукты питания или подарки в обмен на их голоса.

Кандидаты через государственные фонды субсидируют компании, местные НПО или средства массовой информации в обмен на их поддержку на выборах.

Кандидаты тратят непропорциональную долю выделяемых государством средств на определенные проекты (или в определенных муниципалитетах), чтобы получить поддержку избирателей в том или ином сообществе.

Кандидаты инициируют инфраструктурные проекты, такие как дорожные работы, строительство тротуаров, посадка деревьев или создание зеленых зон, которые ранее не были определены в качестве приоритетных, с целью получить поддержку избирателей в соответствующем сообществе.

Кандидаты принимают решения по социальным или инфраструктурным проектам ближе ко дню выборов, хотя решение могло быть принято и раньше. Такие проекты используются в качестве аргумента в ходе избирательной кампании.

Кандидаты заключают договоры с поставщиками услуг, с которыми у них имеются тесные связи, нарушая тем самым процедуру государственных закупок.

МАТЕРИАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

✘ Примеры злоупотреблений

Кандидаты используют для агитационных мероприятий принадлежащие администрации материальные ресурсы, такие как служебные автомобили, IT-оборудование или телефоны.

Для целей кампании кандидаты используют общественные помещения, такие как офисы, конференц-залы, государственные учебные заведения или общественные спортивные центры.

Кандидаты выдают административные разрешения, такие как разрешения на строительство и решения о землепользовании, ближе ко дню выборов или же используя методы, которые не согласуются с предшествующей практикой.

ЛЮДСКИЕ РЕСУРСЫ

✘ Примеры злоупотреблений

Должностные лица или госслужащие подвергаются давлению с целью голосования за определенных кандидатов или участия в предвыборных мероприятиях и митингах. Давление обычно оказывается через угрозы увольнения или обещания трудоустройства.

Кандидаты производят назначения на должности ближе ко дню выборов, хотя решение могло быть принято и раньше.

Местные или региональные власти предоставляют избирателям бесплатные услуги, такие как уход за детьми или медицинское обслуживание, в течение недель или месяцев, предшествующих выборам.

На должностных лиц или государственных служащих, являющихся членами избирательных комиссий, оказывается давление с целью проведения выборов таким образом, чтобы это благоприятствовало лицам, добивающимся переизбрания, или определенным кандидатам.

Кандидаты требуют от должностных лиц или государственных служащих выполнения работы, связанной с их избирательной кампанией, такой как подготовка писем избирателям или создание интернет-ресурсов.

Должностные лица или государственные служащие в рабочее время участвуют в предвыборных мероприятиях или используют служебное положение для получения голосов. Например:

- ▶ сотрудники полиции в свободное от работы время охраняют митинги отдельных кандидатов;
- ▶ сотрудники личного офиса кандидата участвуют в разработке стратегии избирательной кампании;
- ▶ школьные учителя составляют списки родителей, которые будут голосовать за тех или иных кандидатов.

ПРАВОВЫЕ РЕСУРСЫ

✘ Примеры злоупотреблений

Выборные представители принимают в последнюю минуту решения об изменении избирательного законодательства в свою пользу или в ущерб своим конкурентам. Изменения предусматривают ограничение возможностей регистрации кандидатов или ограничение права голоса некоторых категорий избирателей. Это попытка сделать злоупотребления законными.

Кандидаты оказывают влияние с целью возбуждения расследований в отношении своих политических оппонентов по сомнительным причинам. Расследования могут проводиться с привлечением судей, прокуроров или правоохранительных органов.

КОММУНИКАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ

✘ Примеры злоупотреблений

Кандидаты используют для целей кампании публичное пространство – в интернете или офлайн – принадлежащее местному или региональному органу власти. Другим же кандидатам не предоставляется такая же возможность проводить предвыборную кампанию в аналогичных общественных пространствах.

Кандидаты оказывают влияние на государственные или частные СМИ с целью получения большего или лучшего освещения и распространения политически ангажированной информации или «черного пиара».

СИМВОЛИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

✘ Примеры злоупотреблений

Непосредственно перед днем выборов кандидаты делают публичные объявления, не связанные с непредвиденными обстоятельствами, такими как несчастные случаи, стихийные бедствия или чрезвычайные ситуации. Такие объявления, например, об учреждении муниципальных компаний или о подписании контрактов на инфраструктурные проекты служат целям их собственной избирательной кампании.

Кандидаты начинают реализацию или открывают инфраструктурные объекты при участии должностных лиц государства с целью повышения собственного престижа во время предвыборной кампании.

Кандидаты от правящей партии участвуют в мероприятиях совместно с представителями правительства или иностранными должностными лицами, что может быть истолковано как политическая поддержка.

**Контрольный перечень
по вопросам соблюдения
международных стандартов и
передовой практики**

**Злоупотребление
административными
ресурсами в ходе
избирательных
процессов на местном и
региональном уровнях**

Доклад

CG32(2017)12

20 марта 2017 года
32-е ЗАСЕДАНИЕ

Комитет по мониторингу
Докладчик: Стюарт ДИКСОН
Соединенное Королевство (Р, НЛДГ)

Резюме

Контрольный перечень по вопросам соблюдения международных стандартов и передовой практики по предупреждению злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов на местном и региональном уровнях призван дополнить общие руководящие принципы, в частности, Резолюцию 402(2016) Конгресса и пояснительный меморандум на тему «Злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов: роль местных и региональных выборных представителей и государственных должностных лиц».

Контрольный перечень содержит конкретные рекомендации и инструменты, способствующие более полному пониманию феномена злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов и помогающие при оценке различных ситуаций, связанных с этим явлением.

В частности, в контрольном перечне определяются зоны риска потенциального неправомерного использования административных ресурсов в ходе избирательных процессов, предоставляются рекомендации по применению правовой базы, а также средств правовой защиты и санкций, дается руководство по выявлению и квалификации конкретных случаев неправомерного использования, в том числе на местном и

региональном уровнях, и рассматриваются конкретные превентивные меры, ориентированные на низовой уровень, которые включают в себя принятие добровольных деклараций и кодексов поведения, а также проведение мероприятий по повышению осведомленности.

Кроме того, выборные представители, должностные лица, чиновники и государственные служащие часто выполняют конкретные функции во время избирательной кампании и в день выборов (например, они могут заседать в избирательных советах/комиссиях, принимать решения о распределении агитационных площадей и/или об использовании общественного имущества для предвыборной агитации).

ВВЕДЕНИЕ

Данный контрольный перечень¹ создан на основе и в дополнение к следующим документам: подготовленные Венецианской комиссией и ОБСЕ/БДИПЧ «Совместные руководящие принципы по вопросам предупреждения и реагирования на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов» от 2016 года, доклад Венецианской комиссии от 2013 года «О злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательных процессов», а также резолюция 402(2016) и пояснительная записка Конгресса от 2016 года «Злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов: роль местных и региональных выборных представителей и государственных должностных лиц» и др. Использовался также арсенал программ и мероприятий Совета Европы по борьбе с коррупцией и, в частности, Европейский кодекс поведения по обеспечению политической честности местных и региональных выборных представителей² и

-
- 1 Данный контрольный перечень был подготовлен при участии Кристиана Биндера, профессора международного права кафедры европейского, международного и сравнительного права Венского университета, Австрия. Также в нем учтены рекомендации, выдвинутые Венецианской комиссией и ОБСЕ/БДИПЧ в их совместном заключении по проекту данного контрольного перечня Конгресса, которое было одобрено Советом по вопросам демократических выборов и Венецианской комиссией в марте 2017 года.
 - 2 Рекомендация Конгресса 60(1999).

рекомендации Конгресса³, затрагивающие аспекты, имеющие отношение к настоящему докладу.

Злоупотребление административным ресурсом – это тонкая и сложная тема. То, что представляется злоупотреблением в одной системе, например, использование государственных автомобилей в ходе избирательной кампании, может быть вполне допустимым в традициях другой государственной системы. Отчасти это зависит от уровня осведомленности и прозрачности.

Таким образом, если все заинтересованные стороны осознают опасность злоупотребления административными ресурсами и если использование государственных ресурсов в ходе выборов является прозрачным и соответствует действующим правилам, некоторые практики могут не рассматриваться в качестве проблемы.

Учитывая сложность такого явления как злоупотребление административными ресурсами, контрольный перечень, представленный в настоящем докладе, преследует следующие цели:

- A. выявить зоны риска возможного злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов в целом, с особым акцентом на нормативно-правовую базу;

3 Рекомендация Конгресса 375(2015) о критериях участия в качестве кандидатов в местных и региональных выборах и рекомендация 383(2015) об условиях пребывания в должности выборных представителей

- B. дать оценку нормативно-правовой базы, применению средств правовой защиты, санкций, а также степени прозрачности и контроля за исполнением;
- C. выявить и квалифицировать конкретные случаи неправомерного использования, в том числе на местном и региональном уровнях;
- D. определить превентивные меры, уделяя особое внимание низовому уровню, что включает в себя принятие добровольных деклараций и кодексов поведения, а также информационно-просветительские мероприятия.

Контрольный перечень рассчитан на широкое применение местными и региональными выборными должностными лицами, наблюдателями за выборами, экспертами, гражданским обществом, а также широкой общественностью. Он направлен на повышение осведомленности этих целевых групп по проблеме неправомерного использования государственных ресурсов. Таким образом, в контрольном перечне ставятся вопросы, имеющие особое значение для наблюдателей за выборами⁴. В более долгосрочной перспективе, возможно, будут опубликованы различные варианты данного контрольного перечня с целью охвата других особых групп.

В контрольном перечне используется следующее определение, принятое в упомянутых выше документах:

4 Вопросы, имеющие особое значение для наблюдателей за выборами, приводятся в приложении к данному документу

«Административные ресурсы» включают в себя: «людские, финансовые, материальные, натуральные и нематериальные ресурсы, которыми пользуются в ходе избирательных процессов как выборные представители [лица, добывающиеся переизбрания/кандидаты], так и государственные должностные лица в силу контроля, который они имеют над персоналом государственного сектора, финансированием, распределением средств и доступом к общественным сооружениям. Сюда же относятся преимущества в виде престижа или присутствия в общественном пространстве, которые вытекают из их положения в качестве выборных представителей или государственных должностных лиц и которые могут трансформироваться в политическую поддержку или другие формы поддержки.»⁵

В целом контрольный перечень широко применим на протяжении всего избирательного цикла. Запрет на злоупотребление административными ресурсами напрямую связан с принципами нейтральности и беспристрастности в избирательном процессе; равенства доступа различных кандидатов и партий к административным ресурсам; а также равенства условий для всех заинтересованных сторон, включая кандидатов, добывающихся переизбрания.

5 См. Венецианская комиссия, «Доклад о злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательных процессов» (16 декабря 2013 года), CDL-AD(2013) 033, п. 12; «Совместные руководящие принципы Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ по предотвращению и реагированию на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов» (14 марта 2016 года), CDL-AD(2016) 004, п. 9.

Таким образом, злоупотребление административным ресурсом наиболее вероятно в период избирательной кампании (в частности, это может выражаться в размывании границ между государством и партией; в использовании должностным лицом, добивающимся переизбрания, людских ресурсов (государственных служащих) или в использовании им финансовых и материальных ресурсов (служебного транспорта, общественных помещений, телекоммуникаций) в целях проведения предвыборной кампании, а также в смешивании предвыборных и служебных обязанностей; в оказании давления на работников (госсектора) и государственных служащих; в препятствовании проведению предвыборной кампании оппозиционными партиями; в уделении непропорционально большого внимания лицу, добивающемуся переизбрания, (особенно в государственных СМИ и в государственных вещательных корпорациях). Кроме того, проблемы могут возникнуть и в день выборов, поскольку в это время на избирателей может быть оказано ненадлежащее влияние. Более общая проблема, касающаяся злоупотребления административными ресурсами, связана с отсутствием эффективных механизмов подачи жалоб, неадекватными или несоизмеримыми санкциями и недостаточным контролем за соблюдением законодательства.

В соответствии с мандатом, предоставленным Конгрессу Комитетом министров Совета Европы для наблюдения за местными и региональными выборами (Уставная резолюция CM/Res(2011)2), особое внимание уделяется низовому уровню. Случаи нецелевого использования государственных ресурсов на местном и региональном уровнях имеют свои отличительные особенности и могут быть более вероятными с учетом тесных связей,

существующих между местными или региональными выборными представителями и общиной, в которой они проживают.

С одной стороны, местные и региональные выборные представители выполняют в общинах специфические функции, делающие их потенциально подверженными определенным видам злоупотреблений, как, например, решения о зонировании, землепользовании и контрактах на госзакупки. У них имеются конкретные полномочия в отношении подчиненных им сотрудников местных органов власти. Кроме того, местные и региональные выборные представители обычно располагают личными связями с общиной, на территории которой проводятся выборы.

К тому же, местные выборные представители и/или государственные/муниципальные служащие часто выполняют определенные функции, связанные с выборами, во время избирательной кампании и после нее (например, в связи с их участием в работе избирательных комиссий и, в более общем плане, в рамках избирательной администрации), что может сделать их особенно подверженными опасности злоупотреблений. Кроме того, местные и региональные выборы, как правило, получают меньшее освещение в СМИ по сравнению с национальными выборами, и поэтому они менее открыты для общественного контроля (со стороны международных наблюдателей, средств массовой информации и т.д.) и потенциально более уязвимы в плане злоупотребления административным ресурсом. Этим обусловлен особый интерес и внимание к выборам на местном и региональном уровне.

Для борьбы со злоупотреблением административными ресурсами целесообразно сначала провести

разграничение между вероятностью или возможностью проявления злоупотребления (в более общем и абстрактном плане) и конкретными случаями злоупотреблений. Соответственно, для борьбы с конкретными случаями злоупотреблений необходимо их выявить и оценить степень их серьезности. Эти две области будут рассмотрены в различных разделах данного контрольного перечня. В частности, контрольный перечень направлен прежде всего на выявление общих зон риска в плане существующей нормативно-правовой базы и ее осуществления (в широком смысле) (разделы А и В). Затем будет представлен ряд критериев для выявления и квалификации серьезности конкретных случаев злоупотребления (раздел С). И, наконец, будут предложены мероприятия и меры по предотвращению злоупотребления административными ресурсами, где особое внимание будет уделено превентивным мерам на низовом уровне (раздел D).

А. Общие зоны риска злоупотреблением административным ресурсом в ходе избирательных процессов (с особым вниманием к нормативно-правовой базе)

1. Соблюдение общих принципов верховенства права, основных прав и свобод человека и других неперенных условий подлинно демократических выборов

Борьба со злоупотреблением административными ресурсами предусматривает учет соответствия общим требованиям, включая соблюдение общих принципов верховенства права и основных прав и свобод. Соблюдение

этих требований обеспечивает наличие системы сдержек и противовесов и контроль над деятельностью государственных органов. В этом качестве они являются гарантией против злоупотребления ресурсами. Еще одним требованием является беспристрастность и нейтральность должностных лиц, государственных служащих и работников (частично) государственных структур, а также соблюдение принципов равенства и недискриминации. Эти требования должны одинаково соблюдаться как на национальном, так и на местном и региональном уровнях. Степень соблюдения государством указанных принципов и гарантий сама по себе является показателем вероятности проявлений злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов.

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

Верховенство права⁶

- ▶ Существуют ли правовые гарантии против произвола и злоупотребления властью со стороны государственных органов?

6 В настоящем докладе основное внимание уделяется областям, имеющим особое значение в плане злоупотребления административными ресурсами, а именно сфере предотвращения злоупотребления полномочиями. Другие области включают в себя такие аспекты, как законность, правовая определенность, равенство и недискриминация, а также доступ к правосудию. См. Совет Европы, Венецианская комиссия, «Контрольный перечень вопросов для оценки соблюдения верховенства права», 2016 г.

- ▶ Каков источник таких гарантий? (Конституция, общее или особое законодательство, статутное право, прецедентное право)
- ▶ Предусматривает ли закон четкие правовые ограничения или пределы дискреционных полномочий, особенно при принятии должностным лицом административных решений (в отношении избирательных процессов ограничения могут включать в себя гарантии предотвращения конфликта интересов при назначении членов органов управления выборами, четкие процедуры выделения мест, где разрешена агитационная деятельность, а также процедуры разрешения митингов, подробные критерии выделения административных ресурсов для проведения агитации и обеспечения равного доступа к СМИ для всех кандидатов)?
- ▶ Предусмотрены ли четкие и понятные процедуры для осуществления этих правовых положений?
- ▶ Когда государственным органам предоставляются дискреционные полномочия, осуществляется ли судебный контроль над осуществлением таких полномочий?
- ▶ Обязаны ли органы государственной власти надлежащим образом обосновывать свои решения, в частности, в тех случаях, когда эти решения затрагивают права отдельных лиц?

Политические свободы

- ▶ Гарантируются ли основные права человека, такие как право на свободу выражения мнений, собраний и объединений?

- ▶ Каков источник таких гарантий (Конституция, общее/специальное законодательство)?
- ▶ При каких обстоятельствах такие свободы могут быть ограничены?
- ▶ Существуют ли ограничения этих прав для государственных служащих и/или работников государственного сектора?
- ▶ Как может гражданин обжаловать ограничение своих прав?

Беспристрастность и нейтральность государственного и полугосударственного сектора

- ▶ Устанавливает ли законодательная база четкие критерии и процедуры для определения границ избирательных округов? Гарантируют ли эти положения, что процесс разграничения будет открытым, прозрачным и основанным на консенсусе?
- ▶ Содержит ли законодательная база требования к государственным служащим и работникам госсектора действовать беспристрастно (в целом и, в частности, в ходе избирательных процессов)?
- ▶ Существуют ли ограничения в поддержке государственным служащими и работниками госсектора политических партий или кандидатов?
- ▶ Существуют ли ограничения функций, которые могут выполнять государственные служащие и работники госсектора во время выборов (в отношении их участия в избирательных советах, комиссиях и т.п.)?

- ▶ Предусматривает ли нормативно-правовая база равное отношение ко всем партиям и кандидатам со стороны государственных или частично государственных структур (например, государственных средств массовой информации)?
- ▶ Устанавливает ли законодательная база необходимость сбалансированного освещения избирательных кампаний государственными СМИ и общественными вещательными корпорациями?
- ▶ Предусматривает ли законодательная база невмешательство должностных лиц избирательных органов, судей, прокуроров, полиции и военных в избирательную кампанию?

2. Международные стандарты и документы, касающиеся всех видов выборов, в том числе на местном и региональном уровнях

Присоединение к международным документам, содержащим стандарты борьбы с неправомерным использованием административных ресурсов, является еще одной гарантией от возможного злоупотребления такими ресурсами. Посредством ратификации таких договоров государства признают юридически обязательные международные стандарты и несут ответственность в случае их несоблюдения.

Соответствующие стандарты борьбы с неправомерным использованием административных ресурсов содержатся в договорах как глобального, так и регионального уровня (так называемое «жесткое право»). Важно установить, ратифицировало ли государство такие договоры как «Международный пакт о гражданских и политических

правах» (МППП), а также Европейскую конвенцию о правах человека (ЕКПЧ) и Протокол № 1 к ней, которые содержат соответствующие стандарты в отношении подлинных выборов и права на участие в политической жизни. Определенные обязательства государств устанавливаются в более конкретных документах, таких как «Конвенция ООН против коррупции» (КПК ООН), Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (СЕД № 173) и Конвенция Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (СЕД № 174). Дополнительные стандарты для местного и регионального уровня содержатся, в частности, в Дополнительном протоколе к Европейской хартии местного самоуправления.

В других документах содержатся инструменты «мягкого права», предусматривающие политические обязательства государств в рамках международных организаций. Это такие документы как «Копенгагенский документ ОБСЕ» или рекомендации Совета Европы «По общим правилам борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний и по их освещению в СМИ». Важное значение имеют также «Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в вопросах выборов», «Совместные руководящие принципы Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ» по предотвращению и реагированию на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов, «Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии» по регулированию политических партий, а также «Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за финансированием избирательных кампаний».

Не имея обязательной юридической силы, эти документы, тем не менее, являются действенными в качестве соответствующих стандартов мягкого права. Следовательно, хотя государство и не может быть привлечено к ответственности в случае их несоблюдения, стандарты мягкого права содержат политические обязательства и надлежащую практику, предоставляя руководящие указания в соответствующих областях.⁷

Таким образом, степень принятия государством конкретных стандартов и надлежащей практики является показателем его приверженности делу борьбы со случаями злоупотребления административными ресурсами.

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

Обязательства государств по имеющим обязательную силу международно-правовым документам, содержащим стандарты борьбы с неправомерным использованием административных ресурсов.

⁷ Отметим, что выдвигался аргумент о том, что соответствующие документы отчасти кодифицируют уже существующее обычное право (см. Ф. Эверс, «ОБСЕ наблюдает за выборами. Обязательства, методология, критика», 15-й Ежегодник ОБСЕ, 2009 г., 235, 236; К. Биндер, «Есть ли что-нибудь новое после окончания холодной войны?» или «Международное право становится внутренним: международные избирательные стандарты и их легитимность», 27 *Anuario Espanol de Derecho internacional* 2011 г., 437, 457).

Ратифицировали ли государства следующие договоры, обязавшись тем самым соблюдать содержащиеся в них стандарты?⁸

Договоры / стандарты жесткого права

- ▶ Международный пакт о гражданских и политических правах (Статья 25, право на участие в политической жизни)
- ▶ ЕКПЧ (статья 6 – Справедливое судебное разбирательство), Статья 3 Протокола 1 к ЕКПЧ – (Право на свободные выборы)
- ▶ «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции». (Статьи 7, 17 и 19 (злоупотребление должностными полномочиями))
- ▶ Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» (СЕД № 173)

8 Принцип *pacta sunt servanda* (соглашения должны соблюдаться, статья 26 Венской конвенции о праве международных договоров) предполагает, что государство не вправе ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания невыполнения им международного договора (статья 27 ВКПМД) или несоблюдения обычного международного права. Хотя нет никаких обязательств в отношении того, как положения международного права должны реализовываться во внутреннем законодательстве, международные обязательства являются обязательными и государство несет международную ответственность, если оно не выполняет свои международные обязательства; государство несет политическую ответственность, если оно не выполняет свои обязательства, не имеющие обязательной юридической силы (см. «Копенгагенский документ ОБСЕ».)

- ▶ Конвенция Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» (ETS № 174)
- ▶ Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве на участие в делах местного органа власти» (CETS № 207)

Обязательства государств по стандартам мягкого права

Приняли ли государства на себя политические обязательства по следующим документам?

- ▶ «Копенгагенский документ ОБСЕ» 1990 года
- ▶ Рекомендации Совета Европы «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний и по их освещению в СМИ»
- ▶ Европейский кодекс поведения местных и региональных выборных представителей (рекомендация 60 (1999))
- ▶ Рекомендации Конгресса «О критериях участия в качестве кандидатов в местных и региональных выборах» и «Об условиях пребывания в должности выборных представителей» (Рекомендация 375 (2015) и Рекомендация 383 (2015))
- ▶ План мероприятий Конгресса по предупреждению коррупции и пропаганде общественной этики на местном и региональном уровнях
- ▶ Резолюция Конгресса «О злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов: роль местных и региональных выборных

представителей, а также государственных служащих»
Резолюция 402 (2016)

- ▶ Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в вопросах выборов
- ▶ Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в области политических партий
- ▶ Совместные руководящие принципы Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по предотвращению и реагированию на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов
- ▶ Руководящие принципы Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по регулированию деятельности политических партий
- ▶ Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за финансированием избирательных кампаний

3. Как выглядит взаимосвязь между международным и внутренним правом?

Помимо соответствующих международных стандартов и надлежащей практики особое значение для выявления и оценки общих зон риска, связанных с неправомерным использованием административных ресурсов в конкретном государстве, имеет взаимосвязь между международным и внутренним правом.

Соответственно, когда идет речь о злоупотреблении административными ресурсами, следует учитывать действенность международных стандартов и передовой практики на национальном уровне. Предусматривает ли внутреннее законодательство эффективное

осуществление международных документов на национальном уровне?

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

- ▶ Обеспечивает ли внутренняя правовая система соблюдение обязательных международных документов/соответствующих стандартов жесткого права в отношении случаев злоупотребления административными ресурсами (например, Конвенция ООН против коррупции)?
- ▶ Предусматривает ли национальное законодательство осуществление соответствующих международных гарантий (например, признается ли уголовным преступлением умышленное злоупотребление должностными полномочиями с целью получения неправомерного преимущества, как того требует статья 19 «КПК ООН»)?
- ▶ Играют ли международные инструменты мягкого права, такие как «Копенгагенский документ» 1990 года, определенную роль во внутривнутриполитическом дискурсе? (упоминаются ли они, например, в парламентских дебатах?)
- ▶ Какое значение на национальном уровне придается документам «мягкого права» (таким как Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в вопросах выборов), которые обеспечивают руководство и надлежащую практику в отношении злоупотребления административными ресурсами (например, упоминаются ли они как важные критерии на уровне министерств)?

4. Как регулируются вопросы злоупотребления административными ресурсами в рамках национального законодательства?

Вопросы злоупотребления административными ресурсами могут регулироваться внутренним законодательством прямым или косвенным образом.⁹ Иногда законы могут прямо предусматривать общий запрет на злоупотребление административными ресурсами. В этом случае это обычно делается с акцентом на предвыборную кампанию. Также могут предусматриваться конкретные случаи возможного злоупотребления, например, запрет подкупа избирателей или ограничения на проведение предвыборной кампании определенными группами лиц (например, государственными служащими и должностными лицами) во избежание конфликта интересов.

Кроме того, внутреннее законодательство может содержать положения, косвенным образом направленные на противодействие случаям злоупотребления административными ресурсами, например, установление гарантий (требование создания равных условий для всех кандидатов; или общий запрет нарушения должностных обязанностей в избирательных комиссиях), которые, по сути, являются гарантиями против любых злоупотреблений. Конечно, вопросы злоупотребления административными

9 См. «Доклад Венецианской комиссии от 2013 года о регулировании злоупотреблений административными ресурсами в законодательствах различных стран». В этом докладе Венецианская комиссия проводит различие между прямым и косвенным регулированием, и в данном документе мы следуем этому различию.

ресурсами могут регулироваться прямым и косвенным образом одновременно.

Правовые положения (прямые и косвенные), направленные на предотвращение злоупотребления административными ресурсами, касаются всех этапов избирательного цикла/процесса, правил участия в выборах, избирательной кампании, дня выборов и этапа после выборов. Они касаются конкретных групп, таких как избиратели, государственные служащие, политики, военные или полиция, а также содержат положения, касающиеся СМИ или финансирования кампаний и партий.

В качестве альтернативы для борьбы со злоупотреблением административными ресурсами можно использовать добровольные кодексы поведения и саморегулирование. Главный вопрос заключается в том, адекватны ли принятые обязательства и соблюдают ли эти обязательства соответствующие заинтересованные стороны.¹⁰

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

Общие положения внутреннего законодательства

- ▶ Существует ли хотя бы один письменный закон или положение, посвященное злоупотреблению административными ресурсами?
- ▶ Обеспечивается ли стабильность закона (законов)? (Являются ли законы о злоупотреблении административными ресурсами стабильными, т.е.

¹⁰ См., соответственно, «Совместные руководящие принципы Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ» за 2016 год, п. 1.7.

производится ли заблаговременное уведомление об их изменении?)¹¹

- ▶ Обеспечивается ли доступ к закону/законам для заинтересованных лиц? (публикуются ли соответствующие законодательные акты перед их вступлением в силу? легко ли получить к ним доступ, например, бесплатно через интернет или официальный бюллетень?)
- ▶ Регулирует ли законодательная база четко и предсказуемо, что разрешено, а что запрещено на различных этапах избирательных процессов (гарантируется ли последовательность в применении закона в отношении различных случаев злоупотребления)?

Прямое регулирование с помощью внутренних законов¹²

- ▶ Существует ли общее правовое регулирование для предотвращения злоупотребления административным ресурсом (действует ли такой запрет на протяжении всего избирательного цикла или только во время избирательных кампаний)?

11 См., соответственно, Кодекс надлежащей практики Венецианской комиссии в вопросах выборов II. 2.b; Заявление Венецианской комиссии «О толковании Кодекса надлежащей практики в вопросах выборов в том, что касается сферы стабильности избирательного законодательства» (CDL-AD (2005) 043).

12 Различные варианты, упомянутые ниже, могут применяться совокупно.

- ▶ Существуют ли положения, обеспечивающие нейтралитет чиновников, государственных служащих, лиц, пользующихся престижем государственной должности, и аналогичных групп (судей, военных и др.) во время избирательных процессов (защищены ли они соответственно от давления)? Существуют ли в избирательном кодексе положения, направленные на предотвращение злоупотребления оборудованием и помещениями, принадлежащим государству?
- ▶ Когда речь идет об указанном выше нейтралитете государственной службы, существуют ли правила относительно конфликта интересов, гарантирующие, что частные интересы не будут ставиться выше общественных?
- ▶ Устанавливает ли закон для определенных групп кандидатов условия для их участия в выборах во избежание конфликта интересов определенных групп лиц (чиновников, государственных служащих) (например, является ли какая-либо занимаемая должность препятствием для возможности избираться во избежание возникновения конфликта интересов? Предусмотрены ли такие меры как оставление должности, уход в неоплачиваемый отпуск или отстранение от должности)?
- ▶ В ходе избирательной кампании и в целях обеспечения равных условий для кандидатов, существуют ли запреты на агитацию или поддержку добивающихся переизбрания должностных лиц/кандидатов со стороны государственных служащих и должностных лиц?
- ▶ Предусмотрено ли четкое разграничение между государством и политическими партиями? В частности, существуют ли положения о партийном плюрализме и

равном отношении к политическим партиям, а также о разделении государственного и партийного бюджетов?

- ▶ Существуют ли положения, направленные на защиту избирателей (предотвращение давления на них; подкупа их подарками в ходе избирательной кампании и в день выборов и т.п.)?

Косвенное регулирование через внутренние законы¹³

- ▶ Обеспечивают ли законы в целом объективность избирательного процесса и равенство возможностей для кандидатов и партий (существуют ли равные условия для конкурентов на выборах)?
- ▶ Предусмотрено ли общее положение, запрещающее подкуп и коррупцию (например, запрещение предоставлять необоснованные преимущества избирателям или обещать трудоустройство в госсекторе)?
- ▶ Существует ли законодательное положение о защите лиц, сообщающих о злоупотреблениях, во избежание их запугивания и преследования?
- ▶ Существует ли адекватная правовая база, регулирующая проведение кампаний в свободной и справедливой атмосфере?
- ▶ Существуют ли правила финансирования партий и кампаний (которые могут включать требования прозрачности, аудита независимыми органами и т.д.)?

¹³ Нижеследующие вопросы выбраны лишь в качестве примера. И, конечно же, они могут применяться совокупно. Кроме того, могут существовать и другие относящиеся к данной сфере запреты, не упомянутые здесь.

- ▶ Предусматривают ли законы нейтралитет государственных СМИ и государственных телерадиокомпаний во время избирательной кампании?
- ▶ Предусматривают ли законы беспрепятственный и недискриминационный доступ к государственным СМИ для всех политических партий и кандидатов? (доступ к СМИ может быть обеспечен на основе строгого либо пропорционального равенства)
- ▶ Наказываются ли нарушения должностных обязанностей, допущенные членами избирательных комиссий?
- ▶ Существует ли особое регулирование, направленное на предотвращение злоупотребления административными ресурсами на местном и региональном уровнях (например, требуют ли законы нейтралитета государственных служащих в местных сообществах, а также муниципальных служащих)?

Борьба со злоупотреблением административными ресурсами в рамках кодексов поведения и механизмов саморегулирования¹⁴

- ▶ Существует ли кодекс поведения в отношении злоупотребления административными ресурсами?
- ▶ Каков уровень детализации таких кодексов поведения?

¹⁴ Помимо соответствующих внутренних законодательных положений, эффективным средством борьбы со злоупотреблением административными ресурсами могут также быть (не имеющие обязательной юридической силы) кодексы поведения, добровольное саморегулирование и т.п.

- ▶ Предусмотрены ли какие-либо (неформальные) санкции в случае нарушения кодексов (публичное предупреждение, призыв к прекращению нарушения)? Существует ли какой-либо контроль за соблюдением кодексов поведения?
- ▶ На каких уровнях государственного управления применяются такие кодексы поведения и меры саморегулирования (национальном, региональном, местном и т.п.)?

В. Реализация требований нормативно-правовой базы, общие средства правовой защиты и санкции

Того, что государства ратифицировали соответствующие договоры и взяли на себя некоторые политические обязательства, а в национальном законодательстве установили нормы, (прямо или косвенно) запрещающие злоупотребление административными ресурсами, еще недостаточно. Еще одним аспектом является, конечно, соблюдение соответствующих гарантий на всех этапах избирательного процесса. Поэтому национальные законы должны надлежащим образом осуществляться и применяться.

Осуществление и соблюдение внутреннего законодательства в целях предотвращения злоупотребления административными ресурсами требует беспристрастного и недискриминационного исполнения соответствующих законов без всякого различия между лицами, добивающимися переизбрания, и другими кандидатами, а также между партиями, находящимися у власти, и оппозиционными партиями на

всех соответствующих этапах: регистрация избирателей, регистрация кандидатов, избирательная кампания, финансирование партий и кампаний, доступ к СМИ, а также день выборов. Это также предполагает наличие четких правил и критериев поведения (открытые и прозрачные процедуры), а также наличие прозрачности в более общем плане. Важно также наличие независимых контрольных и ревизионных органов для выявления случаев злоупотребления положением, особенно в сфере финансирования кампаний и политических партий и доступа к СМИ.

Наконец, необходимо рассмотреть вопрос об эффективных механизмах подачи жалоб на злоупотребление административными ресурсами и доступа к независимым и беспристрастным органам для рассмотрения нарушений. Кроме того, важнейшее значение имеет наличие адекватных, соразмерных и предсказуемых санкций.¹⁵ Все эти правила должны надлежащим образом исполняться. В свете этих соображений в разделе В мы рассмотрим вопросы осуществления и соблюдения соответствующих внутренних гарантий.

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

Внедрение нормативно-правовой базы

- ▶ Существуют ли равные возможности и равенство перед законом (партий/кандидатов)?

¹⁵ Кроме того, процедурные гарантии и требования прозрачности имеют решающее значение для борьбы и предотвращения злоупотреблений административными ресурсами.

- ▶ Принимаются ли эффективные меры против злоупотребления государственными ресурсами?
- ▶ Существуют ли механизмы предотвращения, исправления и наказания за злоупотребление дискреционными полномочиями?
- ▶ Осуществляется ли регистрация кандидатов недискриминационным образом (существует ли равенство возможностей среди кандидатов)?
- ▶ Соблюдаются ли положения о проведении кампаний, касающиеся злоупотребления административными ресурсами (соответствующие положения о проведении кампаний понимаются в широком смысле, они могут касаться правил финансирования кампаний или распределения мест для проведения агитации, но могут также требовать общего разграничения между государством и политическими партиями)?
- ▶ Существуют ли четкие процедуры выделения административных ресурсов для проведения предвыборной кампании, чтобы им можно было следовать?
- ▶ Существуют ли четкие инструкции по осуществлению положений о финансировании кампаний для обеспечения равенства возможностей и недискриминации?
- ▶ Существуют ли четкие правила в отношении государственных закупок (особенно во время предвыборных кампаний, в целях недопущения распределения государственных контрактов и т.п.

в личных интересах или в интересах политических партий)?¹⁶

- ▶ Соблюдаются ли положения о СМИ (обеспечивается ли равное отношение ко всем партиям и кандидатам со стороны государственных СМИ и общественных вещательных компаний? Обеспечивается ли вообще адекватный доступ к СМИ)?¹⁷
- ▶ Существуют ли четкие процедуры представления представителей партий и кандидатов в СМИ на недискриминационной основе?
- ▶ Предоставляется ли объективная информация о политических конкурентах?
- ▶ Надлежащим ли образом исполняются и соблюдаются законы и правила, направленные на предотвращение давления на избирателей/подкупа избирателей в день выборов?

Транспарентность

- ▶ Что касается прозрачности, особенно в отношении финансирования партий и кампаний, а также в

16 Например, должна быть обеспечена полная прозрачность закупок, публичных торгов и т.д.

17 Следует отметить, что справедливость отношения к избирательным кампаниям со стороны СМИ – также, как и другие вопросы этого раздела, имеющие отношение к СМИ – могут быть оценены только на основе надежных процессов мониторинга СМИ, что подразумевает, что в стране имеются адекватные учреждения, способные контролировать доступ к средствам массовой информации и его равенство.

отношении доступа к СМИ – существуют ли какие-либо обязательства по отчетности?

- ▶ Проводятся ли независимыми органами проверки соблюдения соответствующих обязательств?

Средства правовой защиты, жалобы и апелляции

- ▶ Существует ли эффективная и своевременная система подачи жалоб и апелляций?
- ▶ Имеется ли доступ к независимым и беспристрастным учреждениям по рассмотрению жалоб на случаи злоупотребления (например, избирательным комиссиям) с обращением в качестве последней инстанции в суд?
- ▶ Предусмотрены ли своевременные и надлежащие средства правовой защиты?

Проверки, надзор и мониторинг

- ▶ Существуют ли вышестоящие надзорные учреждения (например, омбудсмены), куда могут подаваться жалобы?
- ▶ Существуют ли независимые надзорные и контрольные органы для контроля за соблюдением правил, относящихся к злоупотреблению административными ресурсами должностными лицами,¹⁸ в сфере

¹⁸ К соответствующим сферам относятся равный доступ к СМИ, соблюдение правил финансирования кампаний и политических партий и т.д.

финансирования компаний и политических партий¹⁹, а также доступа к СМИ?

- ▶ Обладают ли соответствующие органы достаточными компетенциями, ресурсами и кадрами для обеспечения своевременного, эффективного и всеобъемлющего выполнения ими своих функций по проведению проверок и контроля?
- ▶ Обеспечивается ли связь и обмен информацией между контрольными органами, органами по управлению выборами и другими аналогичными органами, в частности на низовом уровне, в целях содействия прозрачности принятия решений и повышения эффективности мониторинга?
- ▶ Обеспечивается ли надлежащая защита лиц, доводящих до сведения государственных органов случаи злоупотреблений, с тем чтобы избежать их запугивания, преследования, увольнения или насилия?

Санкции и обеспечение их исполнения

- ▶ Предусмотрены ли адекватные и предсказуемые санкции в случаях нарушения правил о запрете злоупотребления административным ресурсом

¹⁹ Еще один связанный с этим вопрос: существуют ли требования по представлению политическими партиями и кандидатами информации о происхождении средств и целях финансовых операций для облегчения выявления потенциальных злоупотреблений?

(соразмерны ли эти санкции совершенному правонарушению)?

- ▶ Является ли злоупотребление административным ресурсом электоральным правонарушением?
- ▶ Подлежат ли дисциплинарным, административным и/или уголовным санкциям чиновники и государственные служащие, занимающиеся злоупотреблениями?²⁰
- ▶ Принимаются ли меры по предупреждению, выявлению, расследованию и судебному преследованию случаев злоупотребления административными ресурсами в целях проведения кампаний, а также случаев давления на избирателей или их запугивания?
- ▶ Признаются ли уголовными преступлениями серьезные случаи злоупотребления административным ресурсом для целей агитации?
- ▶ Существует ли законодательное положение о том, что финансирование, обеспечивающее незаконное преимущество, должно быть возвращено в государственный/региональный/муниципальный бюджет?
- ▶ Может ли злоупотребление государственными ресурсами быть основанием для отмены результатов выборов?

²⁰ Санкции могут варьироваться от официальных предупреждений до денежных штрафов за сокращение государственного финансирования и вплоть до уголовного преследования.

- ▶ Осуществляется ли применение санкций за злоупотребление административными ресурсами независимо от политической власти?

Соблюдение соответствующих стандартов на местном и региональном уровне²¹

- ▶ Действуют ли местные органы власти беспристрастно, когда они играют особую роль в избирательном

21 Какуже отмечалось, злоупотребление административными ресурсами на местном и региональном уровнях имеет свои отличительные особенности. У местных и региональных властей есть определенные задачи, связанные с сообществом, которые требуют особого внимания с точки зрения некоторых видов злоупотреблений. Сюда входят общие функции, например, принятие решений о зонировании и землепользовании. Аналогичным образом, это их функции в ходе избирательной кампании, например, распределение мест для агитации или информация о связанных с кампанией мероприятиях, что зачастую поручается местным органам власти, и что дает им определенную возможность влиять на избирательный процесс. В день выборов представители местных и региональных органов власти могут заседать в качестве членов участковых избирательных комиссий или участвовать в обеспечении соблюдения запрета на агитационную деятельность. Особое значение имеет тесная связь членов местных и региональных органов власти с их общинами, а также связи между местными и региональными органами власти, государственными и муниципальными служащими. Эти особенности должны приниматься во внимание, в частности, при оценке соблюдения национальной правовой базы.

процессе, (например, в качестве членов участковых избирательных комиссий; в обеспечении соблюдения положений, касающихся избирательной кампании или дня выборов)?

- ▶ Имели ли место в ходе избирательной кампании случаи дискриминации местными властями оппозиционных кандидатов (например, в отношении распределения мест для агитации и рекламных площадей в СМИ)?
- ▶ Давались ли местными и региональными органами власти конкретные обещания в сфере их компетенции, которые квалифицировались бы как злоупотребление (например, при баллотировании с целью своего переизбрания, либо же в поддержку конкретной партии или кандидата в отношении, например, зонирования, землепользования или государственных закупок)?
- ▶ Оказывалось ли давление на государственных или муниципальных служащих со стороны местных органов власти (например, в связи с возможностью потери работы или перспективами трудоустройства)?
- ▶ Отмечались ли случаи запугивания или подкупа избирателей со стороны местных властей?

С. Квалификация случаев злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, в том числе на местном и региональном уровнях

Помимо выявления общих зон риска злоупотребления административными ресурсами,²² важное значение

22 См. предшествующие разделы А и В

имеет также выявление и квалификация конкретных случаев злоупотребления. В частности, этому будет посвящен настоящий раздел контрольного перечня. Это представляется оправданным по ряду причин.

Во-первых, необходимы критерии для каждого конкретного случая злоупотребления административными ресурсами, поскольку точное разграничение между «допустимыми» и «недопустимыми» формами любого использования административного ресурса является ситуативным и зависит от обстоятельств конкретного случая. Общего для всех правила не существует. Для каждого возможного случая злоупотребления административными ресурсами должна проводиться индивидуальная оценка. Это осложняется еще и тем, что иногда трудно провести разграничение между незаконным/ненадлежащим использованием административных ресурсов, которое предоставляет несправедливое преимущество лицу, добивающемуся своего переизбрания, или партии власти, и законным/необходимым осуществлением государственных функций. Фактически меры по предотвращению злоупотребления административными ресурсами могут предполагать ограничение осуществления государственными учреждениями некоторых своих функций, особенно в предвыборный период. Однако эти ограничения могут препятствовать функционированию таких учреждений.

Во-вторых, меры по борьбе со злоупотреблением административными ресурсами могут предполагать ограничение основных свобод (выражения мнений, собраний и т.д.) определенных групп лиц (например, для государственных служащих – ограничение на проведение агитации или на выдвижение своих кандидатур). Возможные ограничения основных прав человека этих групп требуют принятия взвешенных мер в борьбе с злоупотреблениями.

Воздействие и последствия мер по борьбе с злоупотреблениями должны соответствующим образом учитываться при квалификации конкретного случая злоупотребления административным ресурсом и требовании принятия мер по борьбе с ним. Приводимые ниже вопросы призваны способствовать выявлению случаев злоупотреблений в конкретных ситуациях. Они также помогут оценить серьезность конкретных случаев, чтобы затем определить оптимальные меры противодействия. В частности, необходимо будет провести оценку мер по борьбе с нецелевым использованием государственных ресурсов с точки зрения воздействия этих мер на функционирование государственных учреждений, а также на основные права человека. Ведь такие меры будут в той или иной степени затруднять законное осуществление государственных функций и ущемлять основные права государственных служащих.

Последствия тех или иных ограничений на использование административного ресурса в плане их воздействия или посягательства на основные или индивидуальные права человека и функционирование государственных институтов.

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

- ▶ Является ли метод, используемый соответствующей страной, скорее ограничением основных прав во избежание злоупотребления административными ресурсами, или он предусматривает широкий доступ к административным ресурсам, но на равных условиях для всех кандидатов?

- ▶ В какой степени меры противодействия злоупотреблению административными ресурсами затрагивают основные права? В частности, насколько далеко заходят ограничения в целях обеспечения справедливого отношения к конкурентам на выборах и обеспечения нейтралитета государства и его администрации?
- ▶ Насколько ступенчатыми являются меры по недопущению совмещения определенных государственных функций с выдвижением своей кандидатуры (например, запрет на агитацию во время пребывания в должности, временное отстранение или даже отставка от должности при выдвижении своей кандидатуры)?

Функции государственного (местного) управления и незаконное использование административных ресурсов²³

- ▶ Насколько близко ко дню выборов происходит предполагаемое злоупотребление?

23 Правила предотвращения злоупотребления административным ресурсом следует рассматривать с точки зрения их влияния на необходимую непрерывность и эффективность работы органов (само)управления. Соответственно, следует отличать долгосрочные проекты или срочные меры от мероприятий, которые в основном связаны с предвыборной кампанией. И если мероприятия первого рода в целом приемлемы и даже необходимы, то мероприятия, связанные главным образом с кампанией, следует предотвращать.

- ▶ Насколько тесно оно связано с предвыборной кампанией кандидата, добывающегося своего переизбрания, или партией?
- ▶ В какой степени предполагаемое злоупотребление было необходимо для обеспечения непрерывности и эффективности работы по (местному) управлению (в какой степени оно связано с осуществлением функций (местного) управления, было ли оно неизбежным/необходимым/маловажным для работы (местного) управления и могло ли оно быть отложено до окончания выборов без ущерба для функционирования местного сообщества/региона/ государства)?
- ▶ И наоборот, в какой степени меры по предотвращению злоупотребления административным ресурсом предполагают ограничение осуществления государственными учреждениями некоторых своих функций, особенно в предвыборный период?
- ▶ Относится ли предполагаемое злоупотребление к долгосрочным мерам, которые были предусмотрены давно (являются ли такие шаги частью программы (местного) управления или они предприняты целенаправленно, в контексте кампании)?
- ▶ Если во время избирательных кампаний делаются важные объявления, связано ли это с непредвиденными обстоятельствами, такими как стихийные бедствия или чрезвычайные ситуации?
- ▶ Если во время избирательной кампании производятся назначения в государственные органы, являются ли они существенными?

Серьезность злоупотребления административным ресурсом

- ▶ Каков объем административного ресурса, предположительно использованного не по назначению в ходе избирательных процессов?
- ▶ Как часто это происходит?
- ▶ Какова общая степень доверия избирателей к избирательным процессам?
- ▶ Отмечаются ли лишь отдельные случаи злоупотребления или это постоянная практика?

Степень осведомленности о проблемах и случаях злоупотребления административным ресурсом

- ▶ Насколько политический сектор и органы государственного управления осведомлены о случаях злоупотребления государственными ресурсами?
- ▶ Ощущается ли способность и готовность признать проблему и изменить практику злоупотреблений?
- ▶ Какова осведомленность гражданского общества?
- ▶ Осуществляют ли СМИ свою «сторожевую функцию» (т. е. есть ли независимые СМИ, сообщающие о конкретных случаях злоупотребления)?
- ▶ Предпринимаются ли общие усилия по повышению осведомленности для борьбы с этим явлением?

Подача жалоб и апелляций, мониторинг и санкции

- ▶ Имеются ли эффективные средства правовой защиты в случаях предполагаемых злоупотреблений (например, существует ли эффективная система обжалования в

беспристрастных судах/трибуналах; производится ли эффективное, своевременное и беспристрастное расследование случаев злоупотреблений)?

- ▶ Существуют ли независимые институты, в чью обязанность входит мониторинг соблюдения соответствующих требований (финансирование кампаний, СМИ и т.д.) и обладают ли они достаточными ресурсами для эффективной работы?
- ▶ Существуют ли эффективные и независимые НПО для оценки соблюдения соответствующих положений (финансирование кампаний, СМИ и т.д.)?
- ▶ Предусмотрены ли соразмерные, адекватные и предсказуемые санкции?
- ▶ Какова градация санкций в случаях злоупотребления?
- ▶ Применяются ли санкции надлежащим образом или их применение проблематично?
- ▶ Может ли злоупотребление административным ресурсом привести к отмене результатов выборов?

Местный / региональный уровень

- ▶ Существуют ли дополнительные гарантии на местном/региональном уровне для предотвращения злоупотребления государственными ресурсами с учетом специфики отношений местных органов власти с сообществом (например, контрольные/надзорные органы, ориентированные конкретно на местный и региональный уровень)?
- ▶ Влечет ли злоупотребление административными ресурсами на низовом уровне особые (более тяжелые)

последствия с учетом особых отношений между местной и региональной властью и сообществом, в котором проводятся выборы?

D. Превентивные меры по противодействию злоупотреблению административными ресурсами (с особым акцентом на низовой уровень)

Важным первым шагом является выявление, идентификация и последующая классификация случаев злоупотребления, как это предлагается в разделе С. Кроме того, в качестве дополнительной меры требуются шаги по предотвращению злоупотреблений. Необходимые для этого меры зависят от следующих параметров: надлежащая правовая база и надлежащие положения по ее исполнению, политическая воля и эффективная деятельность по повышению осведомленности. Кроме того, наличие давления со стороны гражданского общества и СМИ требует скрупулезности и безупречной отчетности как от тех, кто отвечает за предотвращение злоупотреблений, так и от тех, кто совершает такие злоупотребления. В соответствии с принципом subsidiarity для предотвращения конкретных случаев злоупотребления административными ресурсами могут потребоваться особые меры на местном и региональном уровнях.

КРИТЕРИИ ДЛЯ ОЦЕНКИ СИТУАЦИИ

Общие положения

- ▶ Определяет ли законодательная база, что разрешено и что запрещено во время избирательных процессов

(например, это может касаться запрета проводить назначения на несущественные должности в период предвыборной кампании или запрета находиться на государственной должности при выдвижении своей кандидатуры на выборах и т.д.)?

- ▶ Достаточно ли ясно сформулированы правовые положения?
- ▶ Является ли правовая база достаточно детализированной и конкретной при определении компетентных органов для решения проблемы злоупотребления административными ресурсами?
- ▶ В соответствии с принципом субсидиарности существуют ли четко определенные обстоятельства, при которых компетентным учреждениям предпочтительнее принимать меры на местном или региональном, а не национальном уровне в целях эффективного решения проблемы злоупотребления административными ресурсами в соответствии с общими правовыми рамками?

Политическая воля и укрепление системы сдержек и противовесов

- ▶ Добросовестно ли применяются ограничения на злоупотребление административным ресурсом? Например, защищены ли государственные служащие от скрытых санкций и запугивания? Поощряется ли принцип нейтральности по отношению к заинтересованным сторонам (политическим партиям, государственным учреждениям, государственным служащим, органам управления выборами) в

части выполнения ими своих профессиональных обязанностей?

- ▶ Дополняют ли кодексы поведения и этические хартии общую нормативно-правовую базу в части предотвращения неправомерного использования административных ресурсов?
- ▶ Принимаются ли меры по дальнейшему развитию культуры общественной этики (например, публичные кампании по выявлению коррупции и злоупотреблений государственными ресурсами)?
- ▶ Существует ли общественное признание роли гражданского общества в качестве общественного стража, информирующего о случаях злоупотребления административными ресурсами?
- ▶ Существуют ли меры по дальнейшему развитию независимых и плюралистических СМИ, которые стоят на страже интересов общества (например, за счет субвенций/финансовой поддержки небольших средств массовой информации)?

Информирование, повышение осведомленности и подготовка кадров

- ▶ Обеспечивается ли подготовка по вопросам соответствующих стандартов и практики для заинтересованных сторон (например, органов управления выборами, политических партий, кандидатов, наблюдателей за выборами)?
- ▶ Существуют ли внутренние инструкции и проводится ли подготовка государственных служащих в

отношении обязательности внепартийного поведения исполнительной власти?

- ▶ Проводятся ли мероприятия по повышению осведомленности для всех заинтересованных сторон гражданского общества?

Особые меры на местном и региональном уровнях

- ▶ Принимаются ли меры по совершенствованию применения правовой базы для борьбы со злоупотреблением административным ресурсом в соответствии с принципом subsidiarity (например, создание контрольных и ревизионных учреждений на местном и региональном уровнях)?
- ▶ Разработаны ли кодексы этики поведения для местных/региональных органов власти и муниципальных служащих в целях противодействия злоупотреблению административными ресурсами?
- ▶ Применяются ли кодексы поведения – там, где они существуют на различных уровнях государственного управления – единообразно по всей стране?
- ▶ Проводились ли информационно-просветительские мероприятия на уровне местных и региональных органов власти с целью предотвращения, в частности, случаев злоупотреблений в контексте выборов?
- ▶ Принимаются ли меры по укреплению этики поведения на местном и региональном уровне (например, тренинги для вновь избранных мэров, советников, губернаторов и т.д.; информационные пакеты для новых работников местных и региональных органов)?

- ▶ Обеспечивается ли надлежащая прозрачность и контроль на местном/региональном уровне (например, посредством требования подписей двух лиц; посредством создания соответствующих баз данных/персональных послужных списков принятых решений; посредством проведения открытых тендеров по госзакупкам и т.д.)?
- ▶ Принимаются ли меры по защите государственных и муниципальных служащих, в том числе учителей и воспитателей, с тем чтобы оградить их от давления и запугивания?

Выводы

За последние годы случаи злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов были отмечены многими международными наблюдателями. Похоже, что эта недобросовестная практика внедрилась в устоявшуюся политическую культуру Европы. С ней можно столкнуться как в странах с формирующейся демократией, так и в странах с давними демократическими традициями.

По причине особо тесных связей, существующих на местах между лицами, добивающимися своего переизбрания, кандидатами, государственными служащими и избирателями, особую озабоченность вызывает злоупотребление административными ресурсами на местном и региональном уровнях. Это препятствует созданию равных условий для участия в выборах и подрывает право всех кандидатов выставлять свои кандидатуры на выборах на равной основе. В то

же время под угрозу ставится право избирателей делать свой выбор, не подвергаясь ненадлежащему влиянию. В более общем плане граждане и избиратели имеют право ожидать от участников выборов честности, прозрачности и ответственного поведения.

В целях укрепления доверия между местными и региональными выборными представителями с одной стороны и гражданами с другой стороны Конгресс разработал дорожную карту мероприятий по предупреждению коррупции и пропаганде общественной этики на низовом уровне. Конкретно же по вопросам выборов была принята резолюция 402(2016) о злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательных процессов и роли местных и региональных выборных представителей, а также государственных должностных лиц. Настоящий контрольный перечень вопросов по проблемам соблюдения международных стандартов и передовой практики является логическим результатом этой работы. В целях более успешного внедрения международных стандартов и передовой практики на местном уровне на проект данного документа были получены отзывы от Венецианской комиссии, БДИПЧ/ОБСЕ и Международный Фонд Избирательных Систем.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ВОПРОСЫ, ИМЕЮЩИЕ ОСОБОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

Наблюдатели за выборами являются особенно важной группой, которая наблюдает/выявляет случаи злоупотребления государственными ресурсами. Поэтому из приведенного выше контрольного перечня был выделен ряд вопросов, с тем чтобы дать наблюдателям конкретные

указания по выявлению случаев злоупотребления государственными ресурсами на местах. Эти вопросы следует понимать в соответствии с разъяснениями, содержащимися в контрольном перечне.

Нормативно-правовая база и ее внедрение / применение

- ▶ Существует ли правовое регулирование – прямое или косвенное – для предотвращения злоупотребления административными ресурсами (например, требование равного отношения ко всем партиям и кандидатам со стороны государственных или полугосударственных структур, включая государственные СМИ)?
- ▶ Существуют ли положения, обеспечивающие нейтралитет государственных служащих и аналогичных групп, в частности во время избирательной кампании? Существуют ли в избирательном кодексе положения, направленные на предотвращение злоупотребления принадлежащим государству оборудованием и помещениями?
- ▶ Соблюдаются ли эти положения надлежащим образом?
- ▶ Существуют ли независимые институты мониторинга для оценки соблюдения соответствующих положений (о финансировании СМИ, избирательных кампаний)? Прозрачны ли процедуры?
- ▶ Существует ли эффективная и своевременная система подачи жалоб и апелляций? Предусмотрены ли соразмерные, адекватные и предсказуемые санкции?

- ▶ Существует ли кодекс поведения в целях предотвращения злоупотреблений административными ресурсами? Контролируется ли каким-либо образом соблюдение такого кодекса поведения?

Степень серьезности случаев злоупотребления административным ресурсом

- ▶ Каков объем административного ресурса, которым якобы злоупотребляют?
- ▶ Как часто это происходит?

Резолюция 402 (2016)

Злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов: роль местных и региональных выборных представителей и государственных служащих

Обсуждена и принята Конгрессом 19 октября 2016 года

1. Сегодня одной из наиболее важных и повторяющихся проблем, отмечаемых международными наблюдателями за выборами, является злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов. Это явление, наблюдающееся как в странах с формирующейся демократией, так и в странах с давней традицией демократических выборов, уже, по-видимому, стало частью установившейся политической культуры в Европе и за ее пределами, создавая впечатление, что столь недобросовестная практика является чем-то нормальным. В целом международные стандарты и правила, направленные на предотвращение злоупотреблений, являются достаточно гибкими, предоставляя государствам широкую свободу усмотрения. Поэтому, как представляется, для обеспечения руководства по осуществлению этих стандартов на местном уровне необходимо использование передовой практики и инструментов мягкого права.

2. В целом, в том, что касается проблемы злоупотребления административными ресурсами, местные и региональные выборы имеют много общего с национальными выборами. Однако та особая роль, которую местные и региональные выборные представители и государственные должностные лица могут играть в ходе избирательных процессов, а также тесная связь на низовом уровне между лицами, добивающимися своего переизбрания, кандидатами и государственными чиновниками с одной стороны, и электоратом - с другой, требуют особого подхода к этой проблеме с точки зрения местной и региональной политики.

3. Политические приоритеты Конгресса на 2013-2016 годы включают меры по укреплению приверженности

местных и региональных выборных представителей этическим нормам поведения и борьбе с коррупцией на низовом уровне. С этой целью Конгресс подготовил комплексную стратегию по предотвращению коррупции и поощрению общественной этики на местном и региональном уровнях.

4. Резолюция 382(2015) Конгресса призывает к тесному сотрудничеству с Венецианской комиссией в целях установления критериев для участия в местных и региональных выборах с учетом правил проведения избирательных кампаний и надлежащей практики, обусловленной заботой о повышении прозрачности в политической жизни. В ней также рассматривается вопрос о конфликте интересов и ресурсах для проведения кампаний на местном и региональном уровнях.

5. В контексте своего сотрудничества со стратегическими партнерами по наблюдению за выборами Конгресс внес свой вклад в подготовку Совместных руководящих принципов Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ от 2016 года по вопросам предупреждения и реагирования на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов.²⁴

6. В этом контексте Конгресс изучил феномен злоупотребления административными ресурсами именно с точки зрения избирательных процессов на местном

²⁴ Венецианская комиссия/ОБСЕ/БДИПЧ «Совместные руководящие принципы по вопросам предотвращения и реагирования на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов» (14 марта 2016 г.), CDL-AD(2016)004.

и региональном уровнях. В связи с вышеизложенным Конгресс:

a. предлагает своему Комитету по вопросам управления подготовить контрольный перечень вопросов по соблюдению международных стандартов и передовой практики предотвращения злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов на местном и региональном уровнях;

b. просит соответствующие инстанции Конгресса разработать стратегию распространения контрольного перечня среди членов Конгресса, местных и региональных органов власти и соответствующих национальных ассоциаций;

c. призывает соответствующие органы Конгресса сделать так, чтобы распространение информации о стандартах, правилах и практике предупреждения злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов стало приоритетной задачей в рамках учебных семинаров и мероприятий по повышению осведомленности;

d. предлагает ассоциациям местных и региональных органов власти в государствах-членах Совета Европы принять участие в мероприятиях по повышению осведомленности в целях развития культуры общественной этики на низовом уровне, в частности в том, что касается роли и обязанностей местных и региональных представителей в избирательных процессах;

e. призывает лидеров общественного мнения на местном и региональном политическом уровне бороться со злоупотреблением административными ресурсами в

ходе выборов посредством соответствующих заявлений, подавая личный пример и обеспечивая необходимую прозрачность;

f. предлагает местным и региональным органам власти поощрять государственных чиновников и служащих на уровне общин к подписанию добровольных деклараций о нейтралитете, особенно в отношении их роли в ходе избирательных процессов.

Справочные документы Совета Европы

Конгресс местных и региональных властей

Резолюция 402 (2016) «О злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательных процессов: роль местных и региональных выборных представителей и государственных должностных лиц»
<http://bit.ly/resolution402>

Контрольный список для обеспечения соблюдения международных стандартов и надлежащей практики предотвращения злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов на местном и региональном уровнях (CG32(2017)12
<http://bit.ly/Checklist-for-compliance>

Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по проекту контрольного перечня Конгресса местных и региональных властей Совета Европы для обеспечения соответствия международным стандартам и передовой практике предотвращения злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательных процессов на местном и региональном уровнях
<http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion>

Венецианская комиссия

Кодекс надлежащей практики в вопросах выборов (CDL- AD(2002)023rev)
<http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters>

Кодекс надлежащей практики в области политических партий (CDL- AD(2009)021)
<http://bit.ly/CGP-PoliticalParties>

Доклад о злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательных процессов (CDL-AD(2013)033)
<http://bit.ly/misuse-administrative-resources>

Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ, Совместные руководящие принципы по предотвращению и реагированию на злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов (CDL-AD(2016)004)
<http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines>

Парламентская ассамблея Совета Европы

Резолюция 1897 (2012) «Об обеспечении большей демократии на выборах»;
<http://bit.ly/resolution1897>

Рекомендация 2105 (2017) «О поощрении добросовестности в управлении в целях борьбы с политической коррупцией»
<http://bit.ly/recommendation2105>

Резолюция 2170 (2017) «О поощрении добросовестности в управлении в целях борьбы с политической коррупцией»
<http://bit.ly/resolution2170>

Комитет министров Совета Европы

Рекомендация (2003)4 Комитета министров государствам-членам «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний»
<http://bit.ly/recommendation2003>

Рекомендация (2007)15 Комитета министров государствам-членам «О мерах, касающихся освещения избирательных кампаний в средствах массовой информации»
<http://bit.ly/recommendation2007>

Рекомендация (2014)7 Комитета министров «О защите осведомителей»

<http://bit.ly/recommendation2014>

Совет Европы, Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО)

Горизонтальный обзор «Борьба с коррупцией – политическое финансирование», Ив-Мари Дубле, заместитель директора Национального Собрания, Франция – тематический обзор третьего раунда оценки ГРЕКО

<http://bit.ly/horizontal-review>

В спорте честность является главным требованием реальной состязательности. Как мы знаем, не все спортсмены придерживаются этого принципа, и некоторые используют запрещенные препараты с целью получить несправедливое преимущество над своими конкурентами. Это наносит ущерб репутации как отдельных атлетов, так и представляемому ими виду спорта. Кроме того, использование допинга представляет угрозу для спорта в целом, поскольку болельщики и рекламодатели могут вообще потерять интерес к нечестным соревнованиям с подозрением на жульничество. Это возвращает нас к соревновательному аспекту выборов. Кандидаты, злоупотребляющие административным ресурсом в избирательных процессах, не просто поступают нечестно по отношению к своим конкурентам. Они подрывают основы демократической культуры, которая неотделима от понятия справедливости.

Настоящее практическое руководство содержит ряд практических примеров такого нечестного поведения в избирательных процессах и объясняет, почему государствам-членам Совета Европы следует серьезно отнестись к этой проблеме и, в первую очередь, на низовом уровне.

www.coe.int

Совет Европы является ведущей правозащитной организацией континента. В него входят 47 государств-членов, включая всех членов Европейского Союза. Конгресс местных и региональных властей является учреждением Совета Европы, ответственным за укрепление местной и региональной демократии в 47 странах-членах. Конгресс состоит из двух палат – Палаты местных органов власти и Палаты регионов – и трех комитетов, объединяя 648 выборных должностных лиц, представляющих более 150 000 местных и региональных органов власти.