

Публічна етика

# Адміністративні ресурси та чесні вибори

Практичний посібник для місцевих  
і регіональних політиків  
та державних службовців

Конгрес місцевих та регіональних влад  
Ради Європи

The Congress  
  
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE



Публічна етика

# **Адміністративні ресурси та чесні вибори**

Практичний посібник для місцевих  
і регіональних політиків  
та державних службовців

Конгрес місцевих та регіональних влад  
Ради Європи

English edition:

*Administrative resources and fair elections  
A practical guide for local and regional  
politicians and public officials*

French edition:

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

Відтворення текстів цього видання дозволяється за умови посилання на повну назву джерела, а саме Раду Європи. Якщо тексти плануються для використання з комерційними намірами або для перекладу на одну з неофіційних мов Ради Європи, звертайтеся, будь ласка, до [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Макет та друк: К.І.С.

© Рада Європи, 2019

# Зміст

---

<b>ПЕРЕДМОВА</b>	<b>5</b>
<b>АДМІНІСТРАТИВНІ РЕСУРСИ ТА ЧЕСНІ ВИБОРИ</b>	<b>7</b>
Обсяг адміністративних ресурсів	9
Вплив неправильного використання адміністративними ресурсами	10
Серйозність зловживання адміністративними ресурсами	11
Роль місцевих і регіональних політиків та державних службовців	12
Практичні приклади неналежного використання адміністративних ресурсів	13
<b>КОНТРОЛЬНИЙ СПИСОК ДЛЯ ДОТРИМАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ І ГАРНИХ ПРАКТИК ЗАПОБІГАННЯ НЕНАЛЕЖНОМУ ВИКОРИСТАННЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕСУРСІВ ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ</b>	<b>19</b>
<b>РЕЗОЛЮЦІЯ 402 (2016)</b>	<b>63</b>
<b>ДОВІДКОВІ ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ ПРО НЕНАЛЕЖНЕ ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕСУРСІВ ПІД ЧАС ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ</b>	<b>69</b>

---



## Передмова

---

Цей буклет допоможе вам зрозуміти неналежне використання адміністративних ресурсів на виборах. Подібні практики, з якими спостерігачі з Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи стикалися під час численних виборів, підривають важливу основу нашого демократичного порядку.

Щоб вибори були справді демократичними, вони повинні відповідати певним стандартам з багаторічного досвіду міжнародного співтовариства. На додаток до загальних принципів, таких як загальність, рівність, вільність та таємність голосування, а також регулярність проведення виборів, поняття справедливості також має важливу роль. Саме тому таким актуальним стає забезпечення від неналежного використання адміністративних ресурсів.

У спорті справедливість є основною вимогою для реальної конкуренції. Як відомо, не всі спортсмени дотримуються цього принципу, а деякі використовують заборонені препарати щоб покращити результати та отримати несправедливу перевагу перед своїми конкурентами. Це шкодить репутації окремих спортсменів та їхнім видам спорту. Крім того, «допінг» – це загроза спорту в цілому, оскільки фанати та рекламодавці можуть втратити інтерес до несправедливих або, можливо, «домовлених» змагань.

Це повертає нас до конкурентного аспекту виборів. Кандидати, які неналежно використовують адміністративні ресурси у виборчих процесах, не тільки несправедливо чинять щодо своїх конкурентів, вони також підривають основи нашої демократичної культури, невіддільної від поняття справедливості. Приклади таких зловживань у виборах можуть бути різними, як-от неналежне використання службових автомобілів під час кампаній, монополізація засобів масової інформації, залякування виборців та навіть підкуп голосів. Недостатня довіра до політиків і партій, політична апатія і втома виборців – з цими наслідками стикаються як розвинені, так і демократії, що розвиваються.

Цей практичний посібник містить ряд практичних прикладів подібної недобросовісної поведінки під час виборчого процесу, і пояснює, чому держави – члени Ради Європи, особливо на нижчому рівні, мають серйозно ставитися до цієї проблеми .

Сприяння принципу чесної гри на виборах – одне з нагальних завдань для відновлення довіри до політиків та збільшення участі громадян у демократичному ухваленні рішень, особливо на місцевому та регіональному рівнях.

Секретаріат Конгресу



# **Адміністративні ресурси та чесні вибори**

---



Протягом багатьох років важливість відповідального використання державних ресурсів під час виборів була підкреслена багатьма міжнародними спостерігачами на виборах, серед них і від Конгресу місцевих та регіональних влад. Як інституція Ради Європи, якій Комітет міністрів надав повноваження спостерігати за місцевими та регіональними виборами, Конгрес виявив випадки неналежного використання адміністративних ресурсів у багатьох місцях, у тому числі в країнах з давніми традиціями демократичних виборів. Це тонка і складна проблема, що стосується таких предметних сфер, як етична поведінка та порядність у політиці, і з іншого боку, боротьби з корупцією. На нижчому рівні посадові особи, кандидати, державні службовці, працівники державного сектору та виборці пов'язані між собою найтісніше. Тому неналежне використання адміністративних ресурсів викликає особливе занепокоєння на місцевому та регіональному рівнях.

## **Обсяг адміністративних ресурсів**

Адміністративні ресурси, які мають відношення до конкретних зацікавлених сторін (виборних представників, посадових осіб, кандидатів) під час виборів – це людські, фінансові, матеріальні, натуральні та інші нематеріальні ресурси. Той факт, що посадові особи та виборні представники, зокрема, мають доступ до персоналу державного сектору, фінансів, призначень та громадських об'єктів та контролюють їх, має вирішальне значення під час виборчих кампаній, оскільки це може надати перевагу перед конкурентами на виборах. Адміністративні ресурси також можуть бути використані з метою зміцнення репутації або

інформування громадськості, щоб покращити сприйняття громадськістю посадових осіб, виборних представників та кандидатів, що може призвести до політичного схвалення чи інших форм підтримки.

## **Вплив неправильного використання адміністративними ресурсами**

Дійсно демократичні вибори мають відповідати п'яти принципам: загальності, рівності, вільному, таємному і прямому виборчому праву. Неналежне використання адміністративних ресурсів підриває фундаментальні демократичні цінності, які вважаються самою суттю європейської електоральної спадщини. Зокрема, воно суперечить наступним стандартам:

- **Нейтральності та неупередженості у виборчому процесі:** вибори мають бути організовані так, щоб не надавати перевагу окремим кандидатам або виборцям. Державні органи влади повинні залишатися нейтральними, зокрема під час виборчої кампанії, до засобів масової інформації та державного фінансування партій та кампаній.
- **Рівного ставлення до різних кандидатів та партій в аспекті адміністративних ресурсів:** по відношенню до всіх кандидатів та сторін, зокрема щодо доступу до засобів масової інформації та державних коштів.
- **Справедливості умов для кандидатів:** всі зацікавлені сторони повинні мати можливість зареєструватися як кандидати та вільно конкурувати в умовах рівних можливостей для всіх учасників.

- Свободі волевиявлення виборців: на них не повинні тиснути, а державні органи повинні залишатися нейтральними, щоб виборці могли робити обґрунтований вибір без надмірного впливу.

## **Серйозність зловживання адміністративними ресурсами**

Щоб оцінити вплив неналежного використання адміністративних ресурсів, слід враховувати ряд факторів, зокрема:

- регуляторний аспект: деякі практики регулюються законами (загальним, явним або неявним), як-от загальна заборона хабарництва, обмеження агітації для певних груп або вимоги щодо забезпечення справедливих умов для всіх кандидатів. Інші практики охоплюються етичними правилами, такими як добровільні кодекси поведінки чи заходами саморегулювання;
- масштаби: у деяких випадках залучається незначний обсяг ресурсів, в інших випадках залучається значна кількість фінансових ресурсів, персоналу або обладнання;
- частота: деколи йдеться про окремі інциденти неналежного використання адміністративних ресурсів, в інших випадках таке неналежне використання може розглядатися як постійна практика або як системна проблема;
- наслідки: деякі практики мають обмежені наслідки для виборної конкуренції та загальної довіри вибор-

ців до виборів, інші практики серйозно підривають виборчий процес, такі як купівля голосів або тиск на виборців та державних службовців.

## **Роль місцевих і регіональних політиків та державних службовців**

Випадки зловживання адміністративними ресурсами під час виборів на нижчому рівні мають свої особливості, адже місцеві і регіональні політики та державні службовці:

- мають тісні та часто особисті зв'язки з територіальною спільнотою, в якій відбуваються вибори, що несе ризик меншої уваги громадськості, конфліктів інтересів та непотизму;
- ухвалюють рішення, безпосередньо пов'язані з повсякденним життям своїх виборців, що робить їх потенційно відповідальними за певні види зловживання, включно з рішеннями щодо виділення земель, а також проведення державних закупівель;
- мають особливі обов'язки з підзвітним їм персоналом місцевого самоврядування, зокрема наймають/звільняють їх з роботи.

Крім того, під час виборчої кампанії та у день голосування виборні представники, посадовці, державні службовці та чиновники часто виконують певні функції, серед яких їхня участь у виборчих комісіях та завданнях, пов'язаних з підготовкою до виборів, наприклад, рішення про розподіл рекламних місць та використання громадської власності для рекламної кампанії.

## ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ НЕНАЛЕЖНОГО ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕСУРСІВ

Спостерігачі від Конгресу зафіксували численні приклади неналежного використання адміністративними ресурсами у різноманітних формах. Під “кандидатами” розуміють, серед іншого, виборних представників та чиновників, які намагаються бути переобраними або обраними вперше.

### ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ

#### ✗ Приклади неналежного використання

Кандидати використовують державні кошти для підкупу виборців: вони пропонують гроші, їжу або подарунки в обмін на голоси за них.

Кандидати субсидують компанії, місцеві неурядові організації чи засоби масової інформації через державні кошти в обмін на свою підтримку на виборах.

Кандидати витрачають непропорційну частку державного бюджету на конкретні проекти (або у конкретних муніципалітетах), щоб отримати підтримку від виборців відповідної громади.

Кандидати запускають інфраструктурні проекти, такі як дорожні роботи, будівництво тротуарів, посадка дерев або створення зелених зон, які раніше не були визначені пріоритетними, для отримання підтримки від виборців у відповідній громаді.

Кандидати ухвалюють рішення щодо соціальних та інфраструктурних проектів незадовго до дня голосування, навіть якщо рішення могло бути прийнято раніше. Проекти використовуються як аргумент під час кампанії.

Кандидати підписують контракти з постачальниками послуг, з якими вони мають тісні зв'язки, тим самим нехтуючи процедурами державних закупівель.

## МАТЕРІАЛЬНІ РЕСУРСИ

### ✗ Приклади неналежного використання

Кандидати використовують блага, що належать установі, як-от офіційні автомобілі, IT-обладнання чи телефони для заходів кампанії

Кандидати використовують державні приміщення, такі як офісні приміщення, конференц-зали, державні школи або спортивні центри громад для цілей кампанії.

Кандидати видають адміністративні дозволи, як-от дозволи на будівництво та рішення щодо землекористування, незадовго до дня голосування або в спосіб, що не узгоджується з попередніми рішеннями



## ЛЮДСЬКІ РЕСУРСИ

### ✗ Приклади неналежного використання

На державних службовців чи посадовців тиснуть, змушуючи їх голосувати за певних кандидатів або брати участь в акціях або мітингах. Тиск, як правило, відбувається через загрози звільнення з роботи або перспективи у працевлаштуванні.

Кандидати висувають державних службовців на певну посаду незадовго до дня голосування, хоча такі рішення могли бути прийняті раніше.

Місцеві або регіональні органи влади надають виборцям безкоштовні послуги, такі як догляд за дітьми чи лікування за кілька тижнів до виборів.

Державних службовців чи посадовців – членів виборчих комісій змушують сприяти чиновникам чи окремим кандидатам.

Кандидати вимагають від державних службовців чи посадовців виконувати роботу, пов'язану з їхньою виборчою кампанією, таку як підготовка листів до виборців або створення інтернет-інструментів.

Державні службовці або посадовці беруть участь у діяльності кампанії протягом робочого дня або використовують свою посаду для забезпечення голосування.

- працівники поліції у вільний час забезпечують безпеку на мітингах окремих кандидатів;
- члени особистих канцелярій кандидатів долучаються до розробки стратегій кампанії;
- шкільні вчителі складають списки батьків, які б голосували за певних кандидатів.

## ЮРИДИЧНІ РЕСУРСИ

### ✗ Приклади неналежного використання

Виборні представники «в останню хвилину» змінюють виборче законодавство, щоб отримати вигідніші для себе умови або щоб створити складнощі для опонента. Зміни включають обмеження можливостей реєстрації кандидатів або обмеження виборчих прав деяких категорій виборців. Це спосіб узаконити протиправні дії.

Кандидати ініціюють розслідування проти політичних опонентів з сумнівних причин.

Розслідування може відбуватися за участі суддів, прокурорів або правоохоронних органів

## РЕСУРСИ КОМУНІКАЦІЇ

### ✗ Приклади неналежного використання

Кандидати використовують публічний офлайн чи онлайн простір, належний місцевим або регіональним органам влади для цілей власної кампанії. І навпаки, іншим кандидатам не надають такої ж можливості проводити кампанію в подібних публічних просторах.

Кандидати впливають на державні чи приватні засоби масової інформації, щоб розширити аудиторію для поширення політично упередженої інформації, а також негативної агітації.

## СИМВОЛІЧНІ РЕСУРСИ

### ✗ Приклади неналежного використання

Незадовго до дня голосування кандидати публікують оголошення, які не пов'язані з непередбачуваними обставинами, такими як нещасні випадки, стихійні лиха або надзвичайні ситуації. Замість цього оголошення сприяють їхній власній виборчій кампанії, закликаючи, наприклад, муніципальні компанії підписувати контракти на інфраструктурні проекти.

Кандидати беруть участь у інавгурації чи офіційному відкритті інфраструктурних проектів разом з державними посадовими особами, щоб збільшити свій власний престиж під час кампанії.

Кандидати від правлячої партії беруть участь у заходах разом із представниками уряду чи іноземними посадовими особами, що можна сприйняти як політичне схвалення.

Контрольний список для дотримання  
міжнародних стандартів і гарних  
практик

# **Запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях**

---

## **Звіт**

CG32(2017)12  
20 березня 2017 року  
32-а СЕСІЯ

Моніторинговий комітет  
**Доповідач: Стюарт ДІКСОН,**  
Сполучене Королівство (Р, НЛДГ)



## Стислий виклад

Контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і гарних 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 та інструменти для кращого розуміння явища неналежного використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів і оцінювання різних видів ситуацій, пов'язаних із ними.

Конкретніше, 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 з виявлення й оцінювання окремих випадків зловживань, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, а також стосується конкретних запобіжних заходів, зосереджених на базовому рівні та на прийнятті добровільних декларацій, кодексів поведінки і заходів із підвищення обізнаності.

## ВСТУП

Цей контрольний список<sup>1</sup> ґрунтується та призначений доповнити Спільні рекомендації Венеціанської Комісії/ОБСЄ/БДІПЛ, які підготовлені 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 по боротьбі з корупцією, а особливо Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевого та регіонального рівнів<sup>2</sup> та нещодавні рекомендації Конгресу<sup>3</sup>, які стосуються важливих для цього звіту сфер.

Неналежне використання адміністративних ресурсів є гострою та складною темою. Те, що видається зловживанням в одній системі, як-от використання державних транспортних засобів під час виборчої кампанії, може бути законним

1. 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 контрольнього списку Конгресу, який Рада демократичних виборів і Венеціанська комісія прийняли в березні 2017 року.
2. Рекомендація Конгресу 60 (1999).
3. Рекомендація Конгресу 375(2015) щодо критеріїв балотування на місцевих і регіональних виборах і Рекомендація 383(2015) щодо умов повноважень виборчих представників.



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 дію 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 базовому рівні, зокрема прийняття добровільних декларацій, кодекси поведінки та заходи з підвищення обізнаності.

Контрольний список призначений для широкого застосування й повинен використовуватися місцевими та регіональними виборними представниками, спостерігачами за виборами, експертами, громадянським суспільством, а також громадськістю в цілому. Він має на меті підвищити обізнаність цих цільових груп щодо проблеми неналежного

використання державних ресурсів. Тому цей контрольний список стосується особливо важливих для спостерігачів за виборами запитань.<sup>4</sup> Згодом можуть бути опубліковані різні версії цього контрольного списку для інші конкретних груп.

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, призначенням та доступом до громадських об'єктів. Це також передбачає ресурси у формі репутації чи громадської значущості, які впливають з їхнього статусу виборних представників чи державних службовців, і які можуть обернутися політичним схваленням або іншою формою підтримки».<sup>5</sup>

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 неупереджені-

---

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

5. 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.

стю виборчого процесу; однаковим ставленням до різних кандидатів і партій у питанні адміністративних ресурсів; рівнем справедливих умов для всіх зацікавлених сторін, зокрема кандидатів-посадовців.

Відтак зловживання, найімовірніше, відбувається в період передвиборчої кампанії (зокрема, через розмивання меж між державою та партією; використання посадовцем людських ресурсів (посадових осіб, 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 кампаній опозиційними партіями; непропорційна увага до посадовця (зокрема, з боку державних ЗМІ та суспільних мовників). Крім того, через тиск на виборців проблеми можуть також виникати в день голосування. Загальніша 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 мандату Конгресу, наданого Комітетом міністрів Ради Європи стосовно спостереження за місцевими та регіональними виборами (Статутна резолюція СМ/Res(2011)2), особлива увага надається виборам на базовому 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 місцевим і ре-

гіональним виборним представникам зв'язок зі спільнотою, в 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, в 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 зловживань. 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 засобом адміністративних ресурсів. Це викликає 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, не-

обхідно виявити їх і оцінити серйозність таких дій. Ці дві сфери будуть розглянуті 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 наведений список критеріїв для визначення й оцінювання серйозності конкретних випадків зловживання (розділ С). Насамкінець, будуть запропоновані дії та заходи для запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів, які зосереджуватимуться на профілактичних заходах на базовому рівні (розділ D).

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

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

Для боротьби із неналежним використанням адміністративних 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. Інші вимоги – належна 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 права<sup>6</sup>

- Чи передбачені 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, вдаючись до адміністративних заходів (під час виборів можливі обмеження включають заходи захисту, покликані запобігти конфліктам інтересів під час призначення членів органів управління виборами, чіткі процедури призначення місць, 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 законодавчих положень?
- Коли органам державної влади надаються спеціальні повноваження, чи підлягає здійснення таких повноважень судовому перегляду?

6. 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 вимагається від органів державної влади належно зазначати причини своїх рішень, зокрема коли вони впливають на права окремих осіб?

### **Політичні свободи**

- Чи гарантовані основні права людини, як-от, 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 особа може оскаржити обмеження своїх прав?

### **Неупередженість і нейтралітет державного та напів-державного секторів?**

- 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 є 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 суспільними телерадіомовними корпораціями?
- Чи передбачає нормативно-правова база заборону залучення до передвиборчих кампаній співробітників виборчих органів, суддів, прокурорів, поліції та військовиків?

## 2. **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. Спеціальні 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, також важливі 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 зо-

бов'язання та гарні практики, які забезпечують потрібні рекомендації у відповідних сферах.<sup>7</sup>

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 ОЦІНЮВАННЯ 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'язалися дотримуватися їхніх стандартів?<sup>8</sup>

7. Зауважте, що частково стверджувалося, що відповідні документи систематизують наявне звичайне право (див. Ф. Еверс «Спостереження ОБСЕ за виборами. Зобов'язання, методика, критика» (F. Evers. OSCE Election Observation. Commitments, Methodology, Criticism), 15-й Щорічник ОБСЕ 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 їхня 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).
8. Принцип *pacta sunt servanda* (договорів слід дотримуватися, стаття 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів) передбачає, що держава не може посилається 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 немає 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 політично відповідальна за недотримання своїх (необов'язкових) обов'язків (напр., Копенгагенський документ ОБСЕ).

## **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))

- Дорожня карта Конгресу щодо заходів із запобігання корупції та просування публічної етики на місцевому та регіональному рівнях
- Резолюція Конгресу про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: роль місцевих і регіональних виборчих представників і посадових осіб, RES402(2016)
- Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах
- Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики щодо 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

### **3. Який зв'язок між національним і міжнародним законодавством?**

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

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

## ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ СИТУАЦІЇ

- Чи гарантує внутрішня правова система дотримання обов'язкових міжнародних документів/відповідних стандартів «жорсткого права», які важливі в контексті випадків належного використання адміністративних ресурсів (як-от Конвенція ООН проти корупції)?
- Чи передбачає національне законодавство дотримання відповідних міжнародних гарантій (наприклад, умісне 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 на них у парламентських дебатах?
- Наскільки важливі в національному контексті документи «м'якого права» (як-от Кодекс Венеціанської комісії щодо належної практики у виборчих справах), які містять рекомендації та гарних практики щодо належного 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.<sup>9</sup> 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 задля уникнення конфлікту інтересів можна регулювати 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 відбутися одночасно.

Відповідні законодавчі положення (явні та неявні) щодо запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів стосуються всіх фаз виборчого циклу/про-

---

9. 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.

цесу, правил балотування на виборах, передвиборчої кампанії, дня голосування і післявиборчого етапу. Вони стосуються певних груп, як-от виборців, державних службовців, політиків, військовиків 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. Головне питання – чи узяті належні зобов'язання, та чи відповідні зацікавлені сторони їх дотримуються.<sup>10</sup>

## ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ СИТУАЦІЇ

Загальні положення національного законодавства

- Чи прийняті конкретні закони або положення 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?)<sup>11</sup>
- Чи гарантована доступність законодавства для відповідних осіб? (Чи відповідні законодавчі акти публікують перед тим, як вони набудуть чинності? Чи є вони

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

11. 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).



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 законах<sup>12</sup>**

- 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 посадових осіб, державних службовців, людей, які обіймають державні посади, і схожих груп (судді, військовики 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 вище за суспільні?
- Чи передбачає законодавство такі умови балотування кандидатів на виборах, які допоможуть уникнути конфлікту інтересів певних груп осіб (посадових осіб,

---

12. Згадані тут різні варіанти можуть застосовуватися разом.

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 посадовими особами та державними службовцями з метою забезпечення справедливих умов для кандидатів?
- Чи передбачене чітке розмежування між державою та політичними партіями? Чи наявні положення щодо партійного плюралізму та справедливого ставлення до політичних партій, а також розмежування державного та партійного бюджетів?
- Чи наявні положення, які мають на меті захистити виборців (запобігати тиску на них; підкупу подарунками під час передвиборчої кампанії чи в день виборів?)

### **Неявні правила у відповідних національних законах<sup>13</sup>**

- Чи законодавство, загалом, передбачає чесність виборчого процесу й забезпечує рівні можливості для кандидатів і партій (чи наявні справедливі умови для учасників виборів)?
- Чи наявні загальні положення для криміналізації хабарництва та корупції (як-от заборона надавати не-

---

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

правомірні переваги виборцям чи обіцяти працевлаштування в державному органі)?

- Чи наявне законодавче положення щодо захисту інформаторів із метою уникнути залякування й утисків?
- Чи наявна належна нормативно-правова база, пов'язана з проведенням кампаній у вільній і справедливій атмосфері?
- Чи існують правила фінансування партій і кампаній (відповідні гарантії можуть включати вимоги до прозорості, аудити незалежними органами тощо)?
- Чи передбачає законодавство нейтралітет державних ЗМІ або суспільних 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 на членів виборчих комісій за порушення ними офіційних обов'язків?
- 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 саморегулювання<sup>14</sup>**

- 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 містило 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.

Виконання національного законодавства про неналежне застосування адміністративних ресурсів і його дотриман-

---

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

ня 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 голосування. Для цього потрібні чіткі правила та критерії для спрямування відповідної поведінки (відкриті та прозорі процедури), а також загальніші вимоги до прозорості. Незалежні установи, що займаються моніторингом і аудитом та виявляють випадки зловживання офіційними посадовцями 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 належних, пропорційних і прогнозованих санкцій.<sup>15</sup> Усі ці правила слід належно застосовувати. Відповідно до цих міркувань, у розділі В слід розглянути питання реалізації та дотримання відповідних національних гарантій.

---

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

## ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ СИТУАЦІЇ

### Реалізація нормативно-правової бази

- Чи рівні можливості та вимоги закону (для партій/кандидатів)?
- Чи передбачені ефективні заходи запобігання неналежному використанню державних ресурсів?
- Чи існують механізми запобігання, виправлення та накладення санкцій у разі зловживання дискреційними повноваженнями?
- Чи проводиться реєстрація кандидатів у недискримінаційний спосіб (чи створені справедливі умови для всіх кандидатів)?
- Чи дотримано правила 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 розмежування 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 ухвалені чіткі положення про державні закупівлі (особливо під час передвиборчих кампаній, що за-

побігатимуть виділенню державних контрактів тощо, для особистих цілей чи переваги політичних партій)?<sup>16</sup>

- Чи дотримано положень щодо ЗМІ (чи справедливе ставлення державних ЗМІ та суспільних мовних компаній до всіх партій і кандидатів? чи загалом гарантовано належний доступ до ЗМІ)?<sup>17</sup>
- Чи затверджені чіткі процедури для недискримінаційного висвітлення представників партій і кандидатів у засобах масової інформації?
- Чи надається об'єктивна інформація щодо політичних суперників?
- Чи належно реалізовані й дотримані закони й правила щодо запобігання тиску та підкупу виборців у день голосування?

## Прозорість

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

---

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

17. 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, здатні здійснювати моніторинг доступу до ЗМІ та рівних прав.

## **Засоби правового захисту, скарги й апеляції**

- Чи наявна ефективна та оперативна 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**

- 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 посаді<sup>18</sup> під час фінансування<sup>19</sup> 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 обмін інформацією між аудиторськими органами, керівними виборчими ор-

---

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

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



ганами й іншими аналогічними органами, зокрема на найнижчому рівні, що сприяє прозорості процесу ухвалення рішень і кращій ефективності моніторингу?

- Чи захищено належним чином осіб, які повідомляють державним органами про випадки зловживання (інформаторів), з метою уникнути 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 вважають неналежне використання адміністративних ресурсів порушенням у сфері виборів?
- Чи державні службовці і посадові особи, які причетні до зловживання, підлягають дисциплінарним, адміністративним і/або кримінальним санкціям?<sup>20</sup>
- Чи вжиті заходи для запобігання, виявлення, розслідування та переслідування випадків неналежного використання адміністративних ресурсів для цілей кампанії чи випадків тиску на виборців або їх залякування?
- Чи вважають серйозні випадки неналежного використання адміністративних ресурсів для цілей кампанії кримінальним злочином?

---

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

- Чи наявні правові положення про те, що фінансування, яке передбачає незаконну перевагу, слід повернути державі або до регіонального/муніципального бюджету?
- Чи може неналежне використання державних ресурсів бути підставою для скасування результатів виборів?
- Чи застосовуються санкції за неналежне використання адміністративних ресурсів окремо від політичних повноважень?

### **Дотримання відповідних стандартів на місцевому та регіональному рівнях<sup>21</sup>**

- Чи діють неупереджено представники органів місцевої влади, коли вони виконують певні функції у виборчому процесі (наприклад, як члени виборчих комісій на дільницях; під час застосування положень щодо кампаній чи дня виборів)?

---

21. 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 їхніми спільнотами та тісні зв'язки між органами місцевої та регіональної влади, державними службовцями й муніципальними співробітниками. Ці особливості потрібно враховувати, особливо під час оцінювання відповідності національної нормативно-правової бази.

- Чи спостерігали дискримінацію опозиційних кандидатів із боку органів місцевої влади під час передвиборчої кампанії (наприклад, під час виділення місць для проведення заходів і рекламної площі)?
- Чи давали органи місцевої та регіональної влади обіцянки, що стосуються сфери їхніх повноважень, які можна було б вважати зловживанням (наприклад, балотуючись як кандидати – посадовці, чи підтримуючи певну партію або кандидата, зокрема під час зонування, землекористування чи державних закупок)?
- Чи тиснули органи місцевої влади на державних службовців або муніципальних співробітників (щодо можливості втрати роботи чи перспектив працевлаштування)?
- Чи бували випадки залякування або підкупу виборців органами місцевої влади?

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

Крім визначення загальних сфер ризику неналежного використання адміністративних ресурсів<sup>22</sup>, важливі також виявлення й оцінювання конкретних випадків. Вони входять до розділу С цього контрольованого списку. Це видається виправданим через низку різних причин.

---

22. Див. розділи А та В вище.

По-перше, потрібні критерії для конкретних випадків неналежного використання адміністративних ресурсів, оскільки розрізняти «прийнятні» та «неприпустимі» форми будь-якого використання адміністративних ресурсів слід залежно від ситуації й обставин у кожному окремому випадку. Немає одного «універсального» правила. Радше потрібно окремо оцінювати кожний випадок 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 оцінювання такого зловживання й заклику до дій щодо нього. Наведені нижче запитання мають сприяти виявленню випадків зловживання в певних ситуаці-

ях. Вони також покликані допомогти оцінити серйозність окремих 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 ОЦІНЮВАННЯ СИТУАЦІЇ

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

- Метод, який використовує відповідна країна, 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?
- Наскільки поступовими є заходи, пов'язані з несумісністю певних державних функцій із балотуванням (наприклад, заборона участі в кампанії під час перебу-

вання на посаді, тимчасове відсторонення чи навіть звільнення з посади в разі балотування на виборах)?

### **Функції уряду (органів самоврядування) та незаконне використання адміністративних ресурсів<sup>23</sup>**

- За скільки часу до дня голосування відбулося можливе зловживання?
- Як тісно воно пов'язане з передвиборчою кампанією посадовця чи конкретним кандидатом або партією?
- Наскільки можливе 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 післявиборчий час без шкоди для функціонування місцевої спільноти/регіону/держави)?
- Наскільки заходи запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів передбачають обмеження для державних установ здійснювати свої функції, особливо в передвиборчий період?
- Чи можливе зловживання стосується довгострокових заходів, які прогнозувалися впродовж тривалого часу (такі заходи були частиною програми уряду (органів

---

23. 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 відрізнити 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.

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

### **Ступінь поінформованості про проблеми і випадки 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?
- Якою є обізнаність громадянського суспільства?

- Чи виконують ЗМІ свою функцію «спостерігача» (чи висвітлюються в ЗМІ конкретні випадки зловживання в незалежний спосіб)?
- Чи докладаються зусилля для підвищення обізнаності щодо боротьби з цим явищем?

### **Скарги й апеляції, моніторинг і санкції**

- Чи існують ефективні засоби правового захисту у випадках можливого зловживання (наприклад, чи наявна ефективна система апеляцій до неупереджених трибуналів/судів; чи розслідуються випадки зловживання ефективно, вчасно й неупереджено)?
- Чи наявні незалежні моніторингові установи, які оцінюватимуть дотримання відповідних положень (щодо фінансування кампаній, ЗМІ тощо) 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 передбачені 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 результатів 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 подальшого класифікування 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, тиск з боку громадянського суспільства та ЗМІ передбачає контроль і підзвітність стосовно тих, хто відповідає за запобігання зловживанням, і тими, хто використовує таку практику. Можуть вимагатися конкретні заходи, які відповідають принципу субсидіарності,

щоб запобігати конкретним випадкам неналежного використання адміністративних ресурсів на місцевому й регіональному рівнях.

## **ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ СИТУАЦІЇ**

### **Загальні запитання**

- Чи нормативно-правова база визначає, що дозволено й що 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 у відповідності до загальної нормативно-правової бази бажано, щоб для боротьби з неналежним використанням адміністративних ресурсів заходи вживались компетентними установами на місцевому та регіональному рівнях, а не на національному?

### **Політична воля та зміцнення системи протипаг і стримувань**

- Чи добросовісно обмежують неналежне використання адміністративних ресурсів? Наприклад, чи захище-

ні 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 виконання 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 суспільної моралі (наприклад, державні кампанії для виявлення корупції й неналежного використання державних ресурсів)?
- Чи усвідомлює громадськість свою роль громадянського суспільства як спостерігача, що повідомляє 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, губерна-

торів 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 сформовану політичну культуру Європи. Його можна помітити як в нових демократіях, так і в країнах із давніми демократичними традиціями.

Через особливий і тісний зв'язок, що існує на місцях між посадовими особами, 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 послаблює право всіх кандидатів балотуватися на виборах на рівних умовах. У той же час, мова іде про права виборців на власний вибір без неправомірного впливу. Загалом, громадяни та виборці мають право очікувати доброчесності, прозо-

рості та дотримання зобов'язань від тих, хто балотується на виборах.

Для посилення довіри між місцевими та регіональними виборними представниками та громадянами, Конгрес склав Дорожню карту для запобігання корупції та просування публічної етики на базовому рівні. Щодо питання безпосередньо 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 кращих практик є логічним наслідком цієї роботи; Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДІПЛ і Міжнародна фундація виборчих систем надали відгук про попередні його версії, щоб посилити впровадження міжнародних стандартів і кращих 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 та застосовані ці правила належним чином?
- Чи є незалежні моніторингові установи, що оцінюють дотримання відповідних положень (щодо ЗМІ, фінансування кампаній)? Чи прозорі процедури?
- Чи наявна ефективна та оперативна система скарг і апеляцій? Чи передбачені пропорційні, належні та прогнозовані санкції?
- Чи ухвалений кодекс поведінки, який стосується неналежного використання адміністративних ресурсів? Чи здійснюється моніторинг виконання умов такого кодексу?

## **Серйозність випадків неналежного використання адміністративних ресурсів**

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



## **РЕЗОЛЮЦІЯ 402 (2016)**

---

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

Обговорено та прийнято Конгресом  
19 жовтня 2016 року



1. Неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів – це сьогодні одна з важливих та постійно зауважуваних проблем, на які звертають увагу міжнародні спостерігачі за виборами. Це явище трапляється як у нових демократіях, так і в країнах із давньою традицією демократичних виборів, воно вже, здається, проникло у сформовану політичну культуру в Європі та за її межами, спричинивши хибні уявлення про те, якою має бути практика нормальна. У цілому міжнародні стандарти та правила запобігання неналежному використанню ресурсів дуже загальні та надають державам значну свободу тлумачення. Відтак існує потреба в передових методах і документах «м'якого права», які надаватимуть рекомендації для застосування на місцевому рівні.
2. Загалом місцеві та регіональні вибори мають багато схожих рис із загальнонаціональними виборами, коли йдеться про неналежне використання адміністративних ресурсів. Однак особлива роль, яку місцеві та регіональні виборні представники й державні службовці можуть відігравати під час виборчих процесів, а також внутрішній зв'язок на низовому рівні між посадовими особами, кандидатами та державними службовцями, з одного боку, та з електоратом – з другого, гарантують вирішення цієї проблеми з урахуванням місцевої та регіональної ситуації.
3. Серед політичних пріоритетів Конгресу на 2013-2016 роки – заходи для посилення зобов'язань місцевих і регіональних виборних представників щодо етичної поведінки та боротьби з корупцією на найнижчому рівні. Для цього Конгрес підготував комплексну стратегію запобігання корупції та про-

пагування громадської етики на місцевому й регіональному рівнях.

4. Резолюція Конгресу 382(2015) радить працювати спільно з Венеціанською комісією, щоб створити критерії участі в місцевих і регіональних виборах з урахуванням правил виборчих кампаній та гарних практик через прагнення більшої прозорості політичного життя. У ній також пропонують контролювати проблему конфлікту інтересів і ресурсів кампаній на місцевому та регіональному рівнях.
5. У контексті своєї співпраці зі стратегічними партнерами в галузі спостереження за виборами Конгрес посприяв у 2016 році створенню Спільних рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, що стосуються запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів та реагування на такі випадки<sup>24</sup>.
6. За цих умов Конгрес вивчив явище неналежного використання адміністративних ресурсів під час місцевих та регіональних виборів. Тому він:
  - а. вимагає від свого Керівного комітету підготувати контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і добрих практик щодо запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час місцевих та регіональних виборів;

---

24. 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.

- b.** просить відповідні інстанції Конгресу розробити стратегію поширення такого контрольного списку між членами Конгресу, місцевими та регіональними органами влади та відповідними національними асоціаціями;
- c.** заохочує відповідні інстанції Конгресу зробити інформацію про стандарти, правила та практики запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів пріоритетом у програмі навчальних семінарів та заходів із підвищення обізнаності;
- d.** запрошує об'єднання місцевих і регіональних органів влади в країнах – членах Ради Європи взяти участь у кампаніях із підвищення обізнаності з метою розвинути культуру громадської моралі на найнижчому рівні, зокрема щодо ролі та обов'язків місцевих і регіональних представників у виборчих процесах;
- e.** закликає лідерів громадської думки в місцевому та регіональному політичних контекстах боротися з неналежним використанням адміністративних ресурсів під час виборів за допомогою відповідних заяв, власного прикладу та забезпечення прозорості;
- f.** запрошує місцеві та регіональні органи влади заохочувати чиновників і державних службовців на рівні громад підписувати добровільні декларації про нейтралітет, особливо щодо їхньої ролі у виборчому процесі.



# Довідкові документи Ради Європи про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів

---

## Конгрес місцевих та регіональних влад

Резолюція 402 (2016) про Неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів: роль місцевих та регіональних виборчих представників і чиновників

<http://bit.ly/resolution402>

Контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і гарних практик запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях (CG32 (2017) 12)

<http://bit.ly/Checklist-for-compliance>

Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо проекту Контрольний список для дотримання міжнародних стандартів і гарних практик запобігання неналежному використанню адміністративних ресурсів під час виборчих процесів на місцевому та регіональному рівнях Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи

<http://bit.ly/VeniceCommission-joint-opinion>

## **Венеціанська комісія**

Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023rev)

<http://bit.ly/CGP-ElectoralMatters>

Кодекс належної практики у сфері політичних партій (CDL-AD (2009) 021)

<http://bit.ly/CGP-PoliticalParties>

Звіт про неналежне використання адміністративних ресурсів під час виборчих процесів (CDL-AD (2013) 033)

<http://bit.ly/misuse-administrative-resources>

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

<http://bit.ly/venicecommission-joint-guidelines>

## **Парламентська асамблея Ради Європи**

Резолюція 1897 (2012) «За демократичні вибори»

<http://bit.ly/resolution1897>

Рекомендація 2105 (2017) «Зміцнення етичних норм у сфері державного управління як засіб боротьби з політичною корупцією»

<http://bit.ly/recommendation2105>

Резолюція 2170 (2017) «Зміцнення етичних норм у сфері державного управління як засіб боротьби з політичною корупцією»

<http://bit.ly/resolution2170>



## **Комітет міністрів Ради Європи**

Рекомендація Rec (2003)4 Комітету міністрів державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією під час фінансування політичних партій та виборчих кампаній»

<http://bit.ly/recommendation2003>

Рекомендація CM/Rec(2007)15 Комітету міністрів державам-членам «Про висвітлення в засобах масової інформації виборчих кампаній»

<http://bit.ly/recommendation2007>

Рекомендація (2014) 7 Комітету міністрів про захист викричачів

<http://bit.ly/recommendation2014>

## **Рада Європи, Група держав проти корупції (GRECO)**

«Боротьба з корупцією – політичне фінансування», Ів-Марі Дубль, заступник директора Національної Асамблеї Франції – Тематичний огляд третього раунду оцінювання GRECO

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



У спорті справедливість є основною вимогою для реальної конкуренції. Як відомо, не всі спортсмени дотримуються цього принципу, а деякі використовують заборонені препарати, щоб покращити результати й отримати несправедливу перевагу перед своїми конкурентами. Це шкодить репутації окремих спортсменів та їхнім видам спорту. Крім того, «допінг» – це загроза спорту в цілому, адже фанати та рекламодавці можуть втратити інтерес до несправедливих або, можливо, «домовлених» змагань. Це повертає нас до конкурентного аспекту виборів. Кандидати, які неналежно використовують адміністративні ресурси у виборчих процесах, не тільки несправедливо чинять щодо своїх конкурентів, вони також підривають основи нашої демократичної культури, яка невіддільна від поняття справедливості.

Цей практичний посібник містить ряд практичних прикладів подібної недобросовісної поведінки під час виборчого процесу, і це пояснює, чому держави – члени Ради Європи, особливо їхні нижчому рівні, мають серйозно ставитися до цієї проблеми.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи – провідна правозахисна організація континенту. Вона складається з 47 держав-членів, з яких 28 є одночасно членами Європейського Союзу. Конгрес місцевих та регіональних влад – це інституція Ради Європи, відповідальна за зміцнення місцевої та регіональної демократії у всіх 47 державах-членах. Складається з двох палат – Палати місцевих влад та Регіональної палати – та трьох комітетів, до складу яких входять 648 виборних посадових осіб, що представляють понад 200 000 місцевих та регіональних влад.

UKR