



Страсбург, Варшава, 14 марта 2016 года

CDL-AD(2016)004
Оригинал: английский

Венецианская комиссия,
исследование № 778 / 2014
БДИПЧ, Legis-№: GDL-ELE-/285/2016

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

БЮРО ОБСЕ ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА
(ОБСЕ/БДИПЧ)

СОВМЕСТНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ И РЕАГИРОВАНИЮ
НА ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ РЕСУРСАМИ
ВО ВРЕМЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Приняты Советом по демократическим выборам
на 54-ом заседании (Венеция, 10 марта 2016 года)

и Венецианской комиссией
на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 года)

на основе комментариев

Ричарда БАРРЕТТА (члена, Ирландия)
Мануэля ГОНСАЛЕСА ОРОПЕЗА (заместителя члена, Мексика)
Йохана ХИРШФЕЛЬДТА (заместителя члена, Швеция)
Оливера КАСКА (члена, Эстония)
Сергия КАЛЬЧЕНКО (эксперта, Украина)
Экспертов ОБСЕ/БДИПЧ

I. Введение и общий контекст

1. Данные Руководящие принципы основаны на докладе Венецианской комиссии о злоупотреблении административными ресурсами во время избирательного процесса¹ и на выводах 11-й Европейской конференции органов по управлению выборами, прошедшей 26-27 июня 2014 года в Хельсинки, на которой рассматривался данный вопрос. В итоговом документе² участники Конференции призвали "Совет по демократическим выборам [...] рассмотреть возможность подготовки руководящих принципов, направленных на предотвращение злоупотреблений административными ресурсами во время процесса выборов". Эти Руководящие принципы также основываются на выводах и рекомендациях миссий наблюдения за выборами, осуществляемыми ОБСЕ/БДИПЧ в отношении злоупотребления административными ресурсами.

2. Руководящие принципы направлены на оказание содействия национальным законодателям и другим органам при принятии законов³ и принятии конкретных мер, направленных на предотвращение и противодействие злоупотреблениям административными ресурсами во время избирательного процесса. Исходя из этого, они не призваны стать набором правил, накладывающих какие-либо обязательства.

3. Для выполнения поставленных задач такие законы и меры должны обеспечивать следующие условия:

- содействовать обеспечению нейтральности и беспристрастности во время процесса выборов;
- содействовать обеспечению равных условий для разных кандидатов и партий в отношении административных ресурсов;
- способствовать обеспечению равных условий для всех участников процесса по отношению к действующим выборным лицам, вновь выдвигающим свою кандидатуру; и
- противодействовать потенциальному злоупотреблению административными ресурсами в пользу тех или иных партий.

4. В Европе "за более чем 20 лет наблюдения за выборами и более 10 лет правовой помощи со стороны Совета Европы государствам-членам наблюдаются значительные улучшения в отношении законодательства и практики в сфере выборов. При этом практическое исполнение законов о выборах, а также законов, связанных с политическими партиями (включая финансирование политических партий и избирательных процессов), в определенной степени по-прежнему остаётся проблематичным. В настоящее время одной из наиболее важных сохраняющихся проблем в Европе и за ее пределами, является злоупотребление во время избирательных процессов административными ресурсами, которые также называют общественными ресурсами. Такая практика широко распространённое явление во многих европейских странах, в том числе и в странах с давней традицией демократических выборов. Ряд поколений, как действующих выборных лиц, так и государственных служащих, считают такую практику нормальной и рассматривают ее как часть процесса выборов. Представляется, что они не рассматривают её подобные

¹ Приняты Советом по демократическим выборам на 46-ом заседании (Венеция, 5 декабря 2013 года) и Венецианской комиссией на 97-й пленарной сессии (Венеция, 6-7 декабря 2013 года; [CDL-AD\(2013\)033](#)).

² [CDL-EL\(2014\)001syn](#).

³ Данные Руководящие принципы относятся к законам и правовым рамкам, под которыми понимаются любые национальные документы – от конституций до кодексов и нормативных актов. Данные правовые рамки охватывают законы о выборах, а также законы, устанавливающие юридическую ответственность (включая административные и уголовные санкции).

действия в отношении соперников на выборах как противозаконные. Исходя из этого, для большинства кандидатов сложнее воспользоваться административными ресурсами. Данное явление, как представляется, является частью установившейся политической культуры и связано не только с практикой, которую потенциально можно оценить как незаконную, но также и с конкретными действиями, связанными с отсутствием этических стандартов, относящихся к процессам выборов, среди действующих органов государственной власти".⁴

5. Международные организации часто сталкиваются с такими проблемами в различных странах. В регионе ОБСЕ наблюдается ситуация, когда "неспособность обеспечить равные условия игры для участников выборов и злоупотребления государственными ресурсами в пользу действующих депутатов-кандидатов вызвала озабоченность в ряде государств, особенно в тех случаях, когда подобные злоупотребления приводили к запугиванию избирателей"⁵.

6. Аналогичным образом ГРЕКО в ряде случаев выявила во время оценки положения в странах, проводившейся до настоящего времени в отношении прозрачности политического финансирования (и, в меньшей степени, в отношении предотвращения коррупции среди парламентариев), ряд ситуаций, когда имело место злоупотребление административными ресурсами. Это касается собственности и средств, находящихся в распоряжении государственных органов или же на уровне местных властей (человеческих, финансовых, материальных и технических средств), особенно – но не только в этих случаях – в контексте процесса выборов. Иногда наблюдалась ситуация, когда фонды, которыми управляли министерства, были особо подвержены риску злоупотреблений, в том числе в целях политического финансирования, когда избирательные органы имеют чрезмерную сферу усмотрения или же когда специальные нормативные правила предусматривают исключение в отношении общих требований, касающихся прозрачности и подотчетности. В зависимости от серьезности проблемы и общей ситуации иногда ГРЕКО давала свои рекомендации соответствующей стране. Среди различных примеров можно привести следующие: "принять соответствующие меры по обеспечению того, чтобы регулирование финансирования партий и избирательных кампаний не подрывалось злоупотреблениями со стороны государственного органа" или же "обеспечивать четкие критерии использования объектов, находящихся в ведении государственных органов, для партийной деятельности и целей избирательной кампании".

7. Отсутствие четкого правила о том, что материальные ресурсы и – когда это существует – финансовые средства, выделяемые политическим группам в парламенте для поддержки исключительно работы законодательного характера не могут использоваться на иные цели, также иногда приводило к сомнительным вкладам от таких групп в деятельность партий и кандидатов – до, во время или после выборов (для совместного финансирования отдельных мероприятий, или же для оплаты по финансовым обязательствам). Кроме того, злоупотребление административными ресурсами может быть широко распространено даже тогда, когда закон предусматривает запрет на пожертвования со стороны государственных органов и

⁴ Доклад 2013 года, пункт 1. Как определено в Конвенции о доступе к официальным документам, статья 1(2)а i, "Под органами государственной власти понимаются:

1. правительственные и административные органы на национальном, региональном и местном уровнях;
2. законодательные и судебные органы при осуществлении ими административных функций в соответствии с национальным законодательством;

3. физические или юридические лица при осуществлении административной власти. [...]"

Данное определение "органы государственной власти" используется в данных Руководящих принципах на протяжении всего этого документа.

⁵ ОБСЕ/БДИПЧ, [Обзор избирательного законодательства и практики в государствах-участниках ОБСЕ](#), стр. 4.

государственных компаний, а также со стороны учреждений и компаний с государственным участием. В некоторых посткоммунистических странах широко распространенное злоупотребление административными ресурсами может отражать сохраняющееся отсутствие четкого различия между государством и правящей партией. Это также объясняет периодические утверждения о широко распространенных злоупотреблениях общественными СМИ и государственными ресурсами в период избирательных кампаний, даже когда равное и беспристрастное освещение деятельности политических партий и (уходящих со своего поста) кандидатов-парламентариев со стороны государственных СМИ гарантируется существующими подробными правовыми актами. Периодически конфликты на национальном уровне вызваны ситуациями, когда правящим партиям удается привлечь дополнительное не прямое финансирование, например, добиваясь того, чтобы государственные органы приобретали в газетах, находящихся под их контролем, значительные объемы рекламного пространства (или же заключали фиктивные контракты в аналогичных целях).

8. Помимо доклада о злоупотреблениях административными ресурсами во время избирательного процесса 2013 года, данные Руководящие принципы основываются на следующих документах:

- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), [Копенгагенский документ](#), 1990, пункт 5.4;
- Организация Объединенных Наций, [Международный пакт о гражданских и политических правах](#) (МПГПП), Замечание общего порядка № 25, статья 25⁶;
- Совет Европы, Комитет министров, [Рекомендация](#) Комитета министров государствам-членам об общих правилах противодействия коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний⁷;
- Совет Европы, Комитет министров, [Рекомендация](#) Комитета министров государствам-членам о мерах в отношении освещения в СМИ избирательных кампаний⁸;
- Совет Европы, Комитет министров, [Рекомендация](#) Комитета министров о защите информаторов⁹;
- Совет Европы, Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), Горизонтальный обзор "[Борьба с коррупцией – политическое финансирование](#)",¹⁰ а также доклады об оценке стран, прежде всего, доклады [третьего оценочного раунда](#)¹¹.

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Замечание общего порядка № 25, статья 25 – Участие в государственных делах и право голоса, Право на участие в государственных делах, Избирательные права и Право на равный доступ к государственной службе. Принято на 57-й сессии Комитета по правам человека, 12 июля 1996 года (ref.: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Замечание общего порядка № 25).

⁷ CM/Rec(2003)4, Рекомендация, принятая Комитетом министров 8 апреля 2003 года на 835-ом заседании постоянных представителей министров.

⁸ CM/Rec(2007)15, Рекомендация, принятая Комитетом министров 7 ноября 2007 года на 1010-ом заседании постоянных представителей министров.

⁹ CM/Rec(2014)7, Рекомендация, принятая Комитетом министров 30 апреля 2014 года на 1198-ом заседании постоянных представителей министров.

¹⁰ Совет Европы, Группа государств против коррупции, Борьба с коррупцией – политическое финансирование, Ив-Мари Дубле, заместитель директора в Национальном собрании, Франция – Тематический обзор третьего оценочного раунда ГРЕКО.

¹¹ В докладах третьего оценочного раунда рассматривается прозрачность и надзор за политическим финансированием. Иногда доклады [четвертого тура оценки](#) также содержат определенную соответствующую информацию, поскольку в них рассматривается, помимо прочего, предупреждение коррупции среди парламентариев.

- Венецианская комиссия, [Доклад о злоупотреблениях административными ресурсами во время избирательного процесса](#)¹²;
- Венецианская комиссия, [выводы](#) Семинара, состоявшегося 17-18 апреля 2013 года в Тбилиси, на тему – административные ресурсы во время избирательных кампаний¹³.
- Венецианская комиссия, [выводы](#) 11-й Европейской конференции об органах управления выборами, состоявшейся в Хельсинки 26-27 июня 2014 года по этой же теме¹⁴.
- Венецианская комиссия, [Свод рекомендуемых норм при проведении выборов](#)¹⁵.
- Венецианская комиссия, Свод рекомендуемых норм в области политических партий¹⁶;
- ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы о регулировании политической партии](#)¹⁷;
- ОБСЕ/БДИПЧ, [Пособие по наблюдению за финансированием кампаний](#)¹⁸;
- ОБСЕ/БДИПЧ, [Обзор законодательной практики в сфере выборов в государствах-участниках ОБСЕ](#)¹⁹.

9. В докладе 2013 года административные ресурсы определяются следующим образом²⁰: "административные ресурсы являются человеческими, финансовыми, материальными, в натуральном выражении²¹ и другими нематериальными ресурсами, которые имеются у действующих выборных лиц-кандидатов и государственных служащих на выборах, связанными с их контролем над сотрудниками государственного сектора, финансами и кредитами²², доступом к государственным структурам, а также к ресурсам в виде престижа или общественного присутствия, связанного с их позицией в качестве выборных лиц или государственных служащих, и которые могут быть трансформированы в политическую поддержку или в иные формы поддержки"²³.

10. Злоупотребление административными ресурсами может также включать связанные с этим правонарушения, такие как определенные формы давления или угроз со стороны органов государственной власти в отношении государственных

¹² Доклад, принятый Советом по демократическим выборам на 46-ом заседании (Венеция, 5 декабря 2013 года) и Венецианской комиссией на 97-й пленарной сессии (Венеция, 6-7 декабря 2013 года; CDL-AD(2013)033).

¹³ CDL-EL(2013)003syn.

¹⁴ CDL-EL(2014)001syn.

¹⁵ CDL-AD(2002)023rev.

¹⁶ CDL-AD(2009)021.

¹⁷ Руководящие принципы, принятые Венецианской комиссией на 84-й пленарной сессии (Венеция, 15-16 октября 2010 года, CDL-AD(2010)024).

¹⁸ Публикация ОБСЕ/БДИПЧ. Дата: 21 января 2015 года.

¹⁹ Публикация ОБСЕ/БДИПЧ. Дата: 15 октября 2013 года.

Другие международные органы имеют публикации, прямо или косвенно связанные с вопросом использования административных ресурсов во время процесса выборов, которые не упоминаются в настоящих руководящих принципах. При этом можно привести следующие публикации: Международная IDEA, Финансирование политических партий и избирательных кампаний: Пособие по политическому финансированию; Международный фонд по системам выборов, подготовка в сфере выявления и программы соблюдения норм (TIDE) – [Пособие по надзору за политическим финансированием](#); и Организация американских государств (ОАГ), [Наблюдение за системами финансирования политической деятельности и выборов: Пособие для миссий ОАГ по наблюдению за выборами](#).

²⁰ Пункт 12 Доклада.

²¹ Как некоторые пособия из социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы.

²² А также в государственных СМИ, что не будет рассматриваться в данном документе.

²³ Данное определение направлено на гармонизацию различных выражений, которые можно обнаружить в национальном законодательстве, такие как "публичные ресурсы" или же "государственные ресурсы". Оба выражения являются синонимами выражения "административные ресурсы".

служащих. Все правила, касающиеся избирательных кампаний, должны рассматриваться с учётом рисков, связанных с использованием административных ресурсов действующими выборными лицами-кандидатами.

11. Аналогичным образом, ОБСЕ/БДИПЧ дала следующее определение "злоупотреблению государственными ресурсами" (терминология, используемая также и другими международными органами): "необоснованное преимущество, получаемое некоторыми партиями или кандидатами благодаря использованию их официальных позиций или связей с правительственными учреждениями, для оказания влияния на результат выборов"²⁴. В целях данных Руководящих принципов термин "злоупотребление государственными ресурсами" должен пониматься как аналогичный термину "злоупотребление административными ресурсами". Следует также отметить, что в докладах миссий по наблюдению за выборами, а также в документах, подготовленных другими международными организациями, ссылки на "использование" административных ресурсов обычно понимаются как злоупотребление ими. В случае упоминания таких внешних ресурсов, это следует понимать как ссылку на злоупотребление административными ресурсами.

12. Как отмечалось выше, понятие административных ресурсов, разработанное в данных Руководящих принципах, является широким. Данные Руководящие принципы охватывают действия государственных служащих при исполнении ими своих официальных обязанностей. Это включает и то, как госслужащие могут злоупотреблять своими обязанностями и государственными средствами, или же наоборот, когда на них оказывается давление для того, чтобы они поддержали или проголосовали за определенных участников избирательных процессов. Данные руководящие принципы охватывают также и действия выборных лиц-кандидатов, в частности, во время избирательных кампаний. Эти две категории обычно не пересекаются, как таковые. Далее в данных Руководящих принципах уточняется, касаются ли они и государственных служащих, действующих выборных лиц-кандидатов, или же только одной из этих категорий.

13. Согласно Докладу 2013 года о злоупотреблении административными ресурсами во время избирательного процесса, избирательные процессы должны пониматься как период времени, намного более продолжительный, чем сама избирательная кампания, как это четко понимается на основании национального избирательного права. Это охватывает различные этапы в избирательном процессе, начиная, например, с определения границ избирательных округов, номинаций или регистрации кандидатов или списков кандидатов для участия в выборах. Данный период продолжается до избрания органов государственной власти. Это касается любой деятельности в поддержку или же против определенного кандидата, политической партии или коалиции со стороны официальных лиц до и во время выборов²⁵. Данное широкое определение охватывает те многочисленные действия, которые позволяют злоупотреблять административными ресурсами во время всего процесса выборов, а не только во время официального периода избирательной кампании.

14. Некоторые аспекты настоящих Руководящих принципов могут требовать официальной конституционной или законодательной основы в национальном праве, притом, что другие аспекты могут быть обеспечены благодаря этическим кодексам или же кодексам государственной/гражданской службы или же практике и толкованию национального законодательства со стороны компетентных судов. В любом случае

²⁴ ОБСЕ/БДИПЧ, [Пособие по наблюдению за финансированием кампаний](#).

²⁵ Пункт 9 Доклада 2013 года. Притом что большинство может влиять на результаты выборов путем внесения поправок в избирательную систему до выборов, такие действия не могут рассматриваться как злоупотребление административными ресурсами. Однако этого следует избегать, как это рекомендуется Сводом рекомендуемых норм при проведении выборов (II.2.b).

важно, чтобы законодательство, иные нормы и судебные решения были четко изложены, избегая пробелов, двусмысленности и противоречивых положений.

15. Следует также подчеркнуть, что данные Руководящие принципы не направлены на то, чтобы стать исчерпывающим набором обязательных юридических рекомендаций. Они скорее дают ориентиры в отношении того, чем могут руководствоваться законодатели, в соответствии с демократическими принципами. Действительно, даже когда юридические рамки обеспечивают прочную основу для противодействия злоупотреблению административными ресурсами, законодательство может быть эффективным только в том случае, если органы государственной власти добросовестно соблюдают такое законодательство. Это включает и политическую волю беспристрастно соблюдать букву и дух закона.

16. Руководящие принципы состоят из трех частей. В первой части напоминается о применимых основополагающих принципах (часть II. А.). В самих Руководящих принципах рассматриваются пути предупреждения и наказания в случае злоупотребления административными ресурсами во время процесса выборов: во-первых, через предложения, касающиеся совершенствования избирательного или общего законодательства (часть II. В.), а затем благодаря предложениям о конкретных средствах правовой защиты и санкциях, применимых к нарушителям (часть II. С.).

17. Данные совместные Руководящие принципы были приняты Советом по демократическим выборам на 54-ом заседании (Венеция, 10 марта 2016 года) и Венецианской комиссией на 106-й пленарной сессии (Венеция, 11-12 марта 2016 года).

II. Руководящие принципы

A. Принципы

Соблюдение нижеизложенных принципов имеет важнейшее значение для предотвращения и реагирования на злоупотребления административными ресурсами во время избирательного процесса. Соблюдение принципов, касающихся формы, содержания и процедур, является общим предварительным условием для создания нормативной базы и соответствующей практики для регулирования использования административных ресурсов во время избирательных кампаний.

1. Верховенство права

1. 1. Правовая система должна предусматривать общий запрет на злоупотребление административными ресурсами во время процесса выборов. Данный запрет должен быть установлен ясным и предсказуемым образом. Необходимо предусмотреть и применять санкции за злоупотребления административными ресурсами. Такие санкции должны быть практически применимыми, соразмерными и иметь превентивный характер²⁶.

1. 2. Стабильность законодательства²⁷ является ключевым моментом для обеспечения доверия к избирательным процессам. Поэтому важно, чтобы для того, чтобы защищать выборы от политических манипуляций обеспечивалась стабильность законодательства в сфере выборов. Это относится не в последнюю очередь к правилам об использовании административных ресурсов.

²⁶ См. Руководящий принцип С. 2.

²⁷ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, II. 2.

1. 3. Важно, чтобы нормы, включая законы, соглашения и обязательства, которые регулируют или связаны с использованием административных ресурсов во время избирательного процесса, а также судебные решения, которые обеспечивают их толкование, были ясными и доступными для всех участников процесса, включая органы государственной власти, государственных служащих, избирателей, кандидатов, политические партии, а также чтобы санкции и ответственность за несоблюдение этих норм были предсказуемы.

1. 4. Возможность обращаться с жалобами на злоупотребления административными ресурсами в независимый и беспристрастный суд – или эквивалентный судебный орган – или же обращаться в уполномоченный правоохранительный орган должна иметь важнейшее значение для обеспечения соответствующего использования и для предупреждения злоупотребления административными ресурсами во время избирательных процессов.

2. Политические свободы

Свобода формировать свое мнение, наряду со свободами ассоциации и выражением мнения, представляют собой основу основ любой демократической системы, в том числе и во время процесса выборов. На этапе до выборов, особенно во время избирательных кампаний, должны свободно распространяться мнения и информация. В целом, право на свободные выборы и свобода выражения мнения взаимно усиливают друг друга. Тем не менее, возможные формы напряженности между этими правами и свободами признавались Европейским судом по правам человека. В этой связи может быть целесообразным установить определенные ограничения на свободу выражения мнения для того, чтобы обеспечивать "свободное выражение мнения людей при выборе законодательного органа"²⁸.

3. Беспристрастность

Юридические рамки должны обеспечивать конкретные требования к государственным служащим действовать беспристрастно на протяжении всего

²⁸ См., например, Европейский суд по правам человека, дело "Боумен (*Bowman*) против Соединенного Королевства" (ref. 141/1996/760/961; постановление от 19 февраля 1998 года):

"42. Свободные выборы и свобода выражения мнения, в частности, свобода политических дискуссий, совместно образуют основу основ любой демократической системы (см. дело "Матьё-Моин и Клерфейт (*Mathieu-Mohin and Clerfayt*) против Бельгии", постановление от 2 марта 1987 года, Серия А № 113, стр. 22, § 47, и дело "Лингенс (*Lingens*) против Австрии", постановление от 8 июля 1986 года, Серия А № 103, стр. 26, §§ 41-42). Эти два права являются взаимосвязанными и действуют, усиливая друг друга: например, как Суд отмечал в прошлом, свобода выражения мнения является одним из необходимых "условий" для "обеспечения свободы выражения мнения людей при выборе законодательного органа", см. вышеупомянутое постановление по делу "Матьё-Моин и Клерфейт (*Mathieu-Mohin and Clerfayt*)", стр. 24, § 54). На этом основании особо важно в течение периода, предшествующего выборам, чтобы мнения и информация любого рода могли бы свободно распространяться.

43. Тем не менее, при некоторых обстоятельствах, два этих права могут вступить в конфликт друг с другом и может быть сочтено необходимым, в течение периода до выборов и во время выборов, установить некоторые ограничения определенного типа, которые обычно не были бы приемлемыми, в отношении свободы выражения мнения, для того чтобы обеспечить "свободное выражение мнения людей при выборе законодательного органа". Суд признает, что при установлении равновесия между двумя этими правами, Договаривающиеся государства имеют сферу усмотрения, как это обычно бывает в отношении организации из избирательных систем (см. вышеупомянутое постановление по делу "Матьё-Моин и Клерфейт (*Mathieu-Mohin and Clerfayt*)", стр. 23 и 24, §§ 52 и 54)".

процесса выборов при исполнении ими своих официальных обязанностей. Такое регулирование должно предусматривать беспристрастность и профессионализм в государственной службе.

4. Нейтральность

4. 1. Правовая система должны обеспечивать нейтральность госслужбы путем запрета госслужащим принимать участие в мероприятиях кампаний в своем официальном качестве, либо выдвигая себя кандидатом, либо оказывая поддержку кандидатам. Это применимо также и к государственным и полугосударственным органам. Важно, чтобы поддерживалось четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не должны сливаться с государством²⁹.

4. 2. Для того чтобы поддерживать нейтральность государственной службы во время процесса выборов и, следовательно, для того, чтобы избегать какого-либо риска конфликта интересов, юридические рамки должны предусматривать четкое разделение между осуществлением политически чувствительных государственных обязанностей, в частности, на высокой должности в сфере управления, и деятельностью кандидата. В этой связи юридические рамки должны предусматривать определенный набор необходимых и соразмерных правил. Такие правила могут включать четкие указания в отношении того, как и когда можно проводить кампанию в личном качестве, а также приостановку выполнения должностных обязанностей или же уход в отставку некоторых государственных должностных лиц – кандидатов на выборах.

4. 3. Важнейшее значение имеет отказ от участия в избирательных кампаниях судей, прокуроров, сотрудников полиции, военнослужащих и тех, кто несёт ответственность за аудит политических участников. Конкретные меры должны обеспечивать такую официальную нейтральность на протяжении всего процесса выборов.

4. 4. Правовая система должна обеспечивать объективное, беспристрастное и сбалансированное освещение связанных с выборами событий в общественных СМИ. Законодательство и практика должны вместе обеспечивать, чтобы общественные СМИ не вовлекались в "скрытые" кампании против конкретных политических соперников.

5. Прозрачность

5. 1. Правовая система должна обеспечивать прозрачность и подотчетность использования общественных средств и общественного имущества политическими партиями и кандидатами во время процесса выборов.

5. 2. Необходимо проводить четкое разграничение между действиями правительства, деятельностью государственной службы и проведением избирательной кампании.

5. 3. Правовая система должна обеспечивать наличие заслуживающей доверия, многообразной и объективной информации для избирателей и политических конкурентов об использовании административных ресурсов во время избирательных процессов, осуществляемых органами государственной

²⁹ Такое разделение должно соответствовать пункту 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года.

власти, а также структур, которыми владеют или которые контролируют органы государственной власти.

6. Равенство возможностей

6. 1. Правовая система должна обеспечивать равное право выдвигать кандидатов на выборах и равенство возможностей для всех кандидатов, в том числе и государственных служащих, а также политических партий во время процесса выборов.

6. 2. Правовая система должна обеспечивать равный доступ³⁰ для всех политических партий и кандидатов к административным ресурсам во время процесса выборов, а также к государственному финансированию политических партий и кампаний и к общественным СМИ. Это применимо также к общественным зданиям и структурам, используемым для кампаний³¹.

В. Предупреждение злоупотребления административными ресурсами

Существует необходимость в создании чёткой и эффективной нормативной базы для предупреждения злоупотреблений административными ресурсами во время процесса выборов. Это не исключает того, что могут быть рекомендованы дополнительные меры, о которых говорится ниже.

1. Правовая система

1. 1. Правовая система должна обеспечивать эффективные механизмы запрета органам государственной власти извлекать несправедливые преимущества из своей позиции, связанной с проведением официальных общественных мероприятий для целей избирательной кампании, включая благотворительные мероприятия или же мероприятия, которые благоприятны или неблагоприятны для любой политической партии или кандидата. Более конкретно, речь идет о тех мероприятиях, которые подразумевают использование конкретного финансирования (из государственного или местного бюджета), а также институциональных ресурсов (сотрудников, автотранспорта, инфраструктур, телефонов, компьютеров и т.д.). Это не исключает того, что действующие выборные лица-кандидаты могут участвовать в выборах и в кампаниях в нерабочее время и не используя административные ресурсы.

1. 2. Если в целях кампании разрешено использовать общественные здания и иные объекты, то нормативные акты должны обеспечивать равные возможности и предусматривать четкие процедуры для справедливого распределения таких ресурсов среди партий и кандидатов.

1. 3. Обычная работа правительства должна продолжаться и в период выборов. Однако для того, чтобы предотвратить злоупотребления административными ресурсами с целью нарушения права на одинаковые возможности между конкурентами в избирательной борьбе, правовая система

³⁰ См. также Руководящий принцип В. 1. 8. См. также Свод рекомендуемых в области политических партий, I. 2.3. b: "В зависимости от темы, равенство может быть строгим или пропорциональным. Если оно, строгое, то политические партии рассматриваются на равной основе, независимо от их нынешнего парламентского веса или поддержки среди избирателей. Если это пропорционально, то к политическим партиям необходимо относиться в соответствии с результатами, достигнутыми на выборах. Равенство возможностей применяется, в частности, к эфирному времени по радио и телевидению, к государственному финансированию и другим формам поддержки".

³¹ Как об этом подробно говорится в Руководящем принципе В. 1. 2.

должна предусматривать регулирование, ограничивающее возможность каких-либо важных заявлений, связанных или направленных на создание благоприятного восприятия определенной партии или кандидата. Это не включает заявлений, которые необходимы в связи с непредвиденными обстоятельствами, такими как экономические и/или политические события в стране или регионе, например, в связи с природным бедствием или чрезвычайными ситуациями любого рода, требующими немедленного и срочного реагирования, которое не может быть отложено на более поздний период.

1. 4. На нормативном уровне должно предусматриваться, что во время избирательной кампании следует избегать назначений в государственные органы, не являющихся совершенно необходимыми.

1. 5. Необходимо предусматривать регулирование со стороны компетентного органа – органа по организации выборов, соответствующего подразделения государственной службы или специального комитета – для определения того, что является деятельностью по проведению кампаний и поэтому запрещенной для государственных служащих, действующих в своем официальном качестве. Компетентный орган должен играть консультативную роль при рассмотрении запросов во время избирательного периода, в отношении того, подпадает ли то или иное действие под запрет на участие в кампаниях официальных лиц и государственных служащих.

1. 6. Правовая система должна обеспечивать четкое различие между "деятельностью по проведению кампаний" и "информационной деятельностью" общественных СМИ для обеспечения равенства среди политических конкурентов в СМИ, а также для сознательного и свободного выбора избирателей³².

1. 7. Помимо национального законодательства, должными инструментами по предупреждению злоупотребления административными ресурсами во время процесса выборов являются этические хартии или кодексы поведения.

2. Аудит

2. 1. На орган, функциональный и независимый от других органов власти, должна возлагаться ответственность за проведение аудита политических партий и кандидатов в том, что касается использования ими административных ресурсов в процессе выборов. В этой связи такой орган, независимо от его институциональной формы, должен действовать беспристрастно и эффективно.

2. 2. У такого органа должны быть достаточные полномочия и ресурсы, для того чтобы осуществлять надзор за всеми государственными расходами и использованием административных ресурсов. Кроме того, от данного органа требуется представлять доклады о злоупотреблениях во время процесса выборов своевременно, четко и всеобъемлющим образом.

2. 3. От политических партий и кандидатов требуется сообщать о происхождении и цели всех их сделок по финансированию кампании для того, чтобы содействовать прозрачности при выявлении потенциального злоупотребления административными ресурсами. Любое разрешенное

³² См., помимо прочего, Замечание общего порядка № 25 МПГПП, Статья 25.

использование административных ресурсов для партий или кандидатов должно рассматриваться как финансовый вклад в кампанию и об этом необходимо должным образом сообщать.

2. 4. Обмен информацией и данными между органами аудита и другими органами должен регулироваться таким образом, чтобы это способствовало эффективному обмену информацией и реальному соблюдению прозрачности решений.

3. Политическая воля

3. 1. Эффективное соблюдение законодательства требует, чтобы любые ограничения на использование административных ресурсов соблюдались добросовестно.

3. 2. В случае необходимости органы государственной власти могут делать четкие заявления и давать письменные указания о том, что никакие формы давления на государственных служащих не будут приниматься, и что ни один госслужащий или гражданин не должен опасаться за свое рабочее место или социальные услуги в результате оказания поддержки или неоказания поддержки той или иной политической партии или кандидату. Соответственно, государственные служащие должны быть защищены от любой формы запугивания или давления.

3. 3. Государственные служащие, а также их родственники должны быть защищены от (скрытых) санкций, давления или запугивания, когда они раскрывают возможные противоправные действия или злоупотребления административными ресурсами. Если законодательство не защищает информаторов в целом, то необходимо принимать конкретные правила в контексте процесса выборов³³.

3. 4. Подлинная политическая воля высших государственных, региональных и местных органов власти является ключевым фактором для эффективного предупреждения и наказания в случае злоупотребления административными ресурсами. Поэтому важнейшее значение имеет развитие плюралистической и политической культуры – характеризуемой прозрачностью в отношении избирателей, - взаимного понимания и чувства ответственности, как со стороны действующих политических сил – кандидатов, так и со стороны оппозиционных сил.

3. 5. Гражданское общество, в том числе национальные наблюдатели за выборами, играют ключевую роль в том, чтобы информировать о потенциальном злоупотреблении административными ресурсами и предлагать рекомендации по усилению законодательства и практики.

4. Информационная и просветительская работа

4. 1. Власти, в том числе органы по организации выборов, должны проводить широкие информационные кампании, благодаря которым граждане и государственные служащие, кандидаты и руководители политических партий информируются о своих правах и ответственности во время процесса выборов. Следует устанавливать четкие критерии для того, чтобы проводить различия между мероприятиями в рамках избирательной кампании и информационными

³³ См. в этом отношении Рекомендацию Комитета министров Совета Европы о защите информаторов ([CM/Rec\(2014\)7](#)).

мероприятиями. Такая информация должна распространяться последовательно.

4. 2. Необходимо разрабатывать внутренние инструкции и проводить подготовку для госслужащих с целью продвижения юридически обоснованного внепартийного поведения со стороны исполнительной власти. Должны распространяться руководящие принципы для государственных служащих, а также общественные обязательства, кодексы поведения и другие инструменты³⁴.

4. 3. Гражданское общество может вести просветительскую работу среди граждан и участников политических процессов в отношении важности справедливого использования административных ресурсов в процессе выборов.

С. Средства правовой защиты и санкции

1. Жалобы и обжалование

1. 1. Правовая система должна предусматривать эффективную систему обжалования в компетентном, независимом и беспристрастном суде или же в эквивалентном судебном органе. Независимая судебная система является обязательным условием для определения санкций в случае злоупотребления административными ресурсами.

1. 2. Апелляционным органом первой инстанции по вопросам выборов должен быть либо орган по организации выборов, либо суд, либо эквивалентный орган. В любом случае должна иметься возможность окончательного обжалования дела в суде³⁵. Эти рекомендации должны применяться к возможным случаям злоупотребления административными ресурсами.

1. 3. Правовая система должна обеспечивать независимость органов по организации выборов, других административных органов, а также судов в их решениях по спорам, связанным со злоупотреблениями административными ресурсами. Это должно быть отражено как при их подготовке, так и в вопросах технического обеспечения. Для этого органы по организации выборов должны иметь соответствующих сотрудников и иные условия работы.

1. 4. При рассмотрении дел, связанных со злоупотреблениями административными ресурсами, в том числе и по вынесению решений по спорам, связанным с выборами, органы по организации выборов, другие административные органы и суды должны применять законы единообразным и беспристрастным образом независимо от сторон в конкретном деле.

1. 5. Уполномоченные правоохранительные органы – полиция, прокуратура – должны расследовать дела о злоупотреблении административными ресурсами эффективно и своевременно.

1. 6. Юридические рамки должны обеспечивать, чтобы органы по организации выборов и суды – и другие судебные органы – проводили слушания и чтобы их решения принимались публично, в письменном виде и были аргументированы.

³⁴ См. также Руководящий принцип В. 1. 7.

³⁵ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, II. 3.3 а.

Юридические рамки должны также обеспечивать своевременное вынесение решений и процесс обжалования.

2. Санкции³⁶

2. 1. Правовая система должна содержать определение злоупотребления административными ресурсами во время процесса выборов как нарушения избирательного права.

2. 2. Правовая система должна устанавливать конкретные, предсказуемые и соразмерные санкции за нарушения запрета на использование административных ресурсов – от административных штрафов до более жёстких мер - вплоть до отмены результатов выборов в случаях, когда нарушения могли повлиять на их итоги³⁷. Государственные служащие, которые злоупотребляют административными ресурсами в процессе выборов, должны нести за это уголовную и дисциплинарную ответственность (вплоть до увольнения с должности).

2. 3. Политические партии и кандидаты, которые намеренно получают преимущество от злоупотребления административными ресурсами, должны подвергаться санкциям, соразмерным совершенному правонарушению. Это может включать официальные предупреждения, фиксированные денежные штрафы, сокращение государственного финансирования или же уголовного преследования.

2. 4. Правовая система должна предусматривать, что в случае нарушения правил государственного финансирования, а именно злоупотребления административными ресурсами или же когда политическим партиям или кандидатам предоставляется незаконные финансовые преимущества, то такие государственные средства должны возвращаться государству или в муниципальный бюджет, независимо от других применимых санкций.

2. 5. Применение санкций в связи с злоупотреблением административными ресурсами является эффективным только в том случае, если следствие, аудит, прокуратура и система правосудия независимы от политической власти.

³⁶ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, II. 3.3.

³⁷ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, II. 3.3. e.