



Страсбург, 16 декабря 2013 г.

CDL-AD(2013)033
Or. Engl.
Неофициальный перевод

Исследование № 585/2010

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ДОКЛАД

О

**ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ
В ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕССОВ***

на основе комментариев

**г-на Мануэля ГОНСАЛЕСА ОРОПЕСА (заместитель члена, Мексика),
г-на Йохана ХИРШФЕЛЬДА (заместитель члена, Швеция),
г-на Оливера КАСКА (член, Эстония),
г-на Сергея КАЛЬЧЕНКО (эксперт, Украина)**

*Перевод данного документа осуществлен Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Определение и круг вопросов	3
A.	Круг вопросов	3
B.	Источники, справочные документы	4
C.	Определение	5
II.	Аналитическая записка	9
III.	Правовая среда и практика	11
A.	Принципы	11
B.	Сравнительный анализ	13
C.	Судебные стандарты, установленные прецедентами	28
IV.	Законное использование или злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов: элементы для анализа	30
A.	Оценка ситуаций использования или злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов	30
B.	Правительство в противопоставлении партии власти, большинства и оппозиционных партий, представленных или не представленных в парламенте	31
V.	В качестве рекомендаций	33
A.	Саморегулирование - первый шаг	33
B.	Законодательные санкции за взяточничество и коррупцию	34
C.	Другие законодательные меры	34
D.	Правильная и эффективная реализация законодательства	36
E.	Требование прозрачности и свободы информации	36
F.	Общественные гранты политических партий	36
VI.	Регламент	37

I. Определение и круг вопросов

A. Круг вопросов

1. После более чем двадцати лет наблюдения за выборами в Европе и более чем десяти лет юридической помощи государствам-членам Совета Европы, отмечались многочисленные улучшения в отношении избирательного законодательства и практики его применения. Эти улучшения материализовались благодаря политической воле и довольно успешной реализации международных рекомендаций в избирательной правовой базе. Тем не менее практическая реализация избирательного законодательства и законов, связанных с политическими партиями (в том числе финансирование политических партий и избирательных процессов) остается несколько проблематичной. Проведение выборов в соответствии с принципом верховенства закона включает в себя отлаживание механизма, который бы обеспечивал уважение демократических принципов, гарантии равных условий в осуществлении права избирать и быть избранным, развитие политической культуры, а также прозрачность в осуществлении прав и обязанностей избирательных субъектов, таким образом предотвращая любые злоупотребления. Одним из самых значительных структурных противоречий, регулярно появляющихся в отчетах миссий по наблюдению за выборами в большинстве стран, является злоупотребление административным ресурсом, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и широко распространенным явлением во многих европейских странах, в том числе в странах с многолетней традицией демократических выборов. Несколько поколений должностных лиц и государственных служащих считают эту практику нормой и частью избирательного процесса. Они, кажется, даже не рассматривают такую практику как незаконные действия в отношении других претендентов на выборах. Следовательно, этим претендентам может быть труднее воспользоваться административным ресурсом. Это явление представляется частью устоявшейся политической культуры и имеет связь не только с потенциально незаконной практикой, но также одновременно обусловлено отсутствием этических норм, связанных с избирательными процессами.

2. Учитывая это распространенное явление, Венецианская комиссия решила подготовить доклад по данному вопросу, а также составить регламент, сформулированный в том числе и при содействии трех членов Венецианской комиссии – г-д Гонсалеса Оропеса¹, Хиршфельда, Каска и эксперта по выборам г-на Сергея Кальченко. Для оценки ситуации в государствах-членах Венецианской комиссии целью доклада являются ответы на два вопроса: 1) каковы слабые места, присущие законодательству и практике государств-членов, которые приводят к неправильному использованию административного ресурса во время избирательных процессов; и 2) как решить эти проблемы в законодательстве и на практике?

3. В вводной части доклада предлагаются определения понятия административного ресурса во время избирательных процессов. Также в вводной части доклада определяются границы данного анализа в сравнительной перспективе. Для целей настоящего сравнительного подхода Секретариат Венецианской комиссии подготовил таблицу сравниваемых правовых положений, заключений и отчетов наблюдательных миссий, посвященных этой теме в различных государствах – членах Венецианской комиссии, с помощью членов комиссии, которые содействовали обновлению сравнительной таблицы (CDL-REF(2012)025rev). Эта таблица

¹ Использование государственных средств для избирательных целей. Практика в Мексике. Доклад г-на Мануэля Гонсалеса Оропеса (CDL(2012)076). Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

Примечание: Все ссылки на сайты обновлялись до 15 октября 2013 года.

анализирует исключительно избирательные законы. Таким образом, другие законодательные акты, связанные с неправильным использованием административного ресурса, хотя это и представляется необходимым, не рассматриваются в докладе. Содействие в подготовке доклада оказали материалы четвертого семинара Восточного партнерства, состоявшегося в Тбилиси, Грузия, 17 – 18 апреля 2013 г., и представление соответствующей практики по Латинской Америке, Франции, Армении, Азербайджане, Грузии, Украине и Молдове².

4. После аналитической записки (часть вторая) третья часть доклада посвящена правовой среде и практике в государствах-членах, а также в других странах для сравнения. В четвертой части определяются различия между законным или незаконным использованием административного ресурса во время избирательных процессов. В пятой части доклада предлагаются рекомендации в целях предотвращения злоупотреблений административным ресурсом и ограничения данного явления.

5. Наконец, в шестой части доклада Венецианская комиссия предлагает регламент действий, направленных на предотвращение злоупотреблений административным ресурсом в ходе избирательных процессов для рассмотрения государствами и субъектами правотворчества.

6. Этот отчет был принят Советом по демократическим выборам на 46-м заседании (Венеция, 5 декабря 2013 г.) и Венецианской комиссией на 97-м пленарном заседании (Венеция, 6 – 7 декабря 2013 г.).

В. Источники, справочные документы

7. Этот доклад в основном базируется на следующих источниках:

- Конвенция о защите прав человека и основных свобод Совета Европы³;
- Копенгагенский документ 1990 г. ОБСЕ⁴;
- Судебная практика Европейского суда по правам человека⁵;
- отчеты миссий по наблюдению за выборами Парламентской ассамблеи Совета Европы⁶;
- доклады GRECO (Группа стран по борьбе с коррупцией) Совета Европы⁷;
- Лоббирование в демократическом обществе (документ 11937 Парламентской ассамблеи Совета Европы)⁸;
- Кодекс добросовестной практики при проведении выборов (CDL-AD(2002)023rev) Венецианской комиссии Совета Европы;
- доклад по мониторингу СМИ в период миссий по наблюдению за выборами (CDL-AD(2004)047) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Руководство по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами, подготовленное при содействии Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Венецианской комиссией Совета Европы, Генеральным директором по правам человека и Европейской комиссией (CDL-AD(2005)032);

² Доклады семинара: CDL-EL(2013)007. Доступно по адресу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

³ Доступно по адресу: www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm.

⁴ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/14304.

⁵ Доступно по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int>.

⁶ Отчеты по странам подробно изложены в докладе

⁷ Доступно по адресу: www.coe.int/t/dqhl/monitoring/greco/default_en.asp.

⁸ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fNeid=12205&lang=EN&search=MTE5Mzc=>

- Руководство по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) и Венецианской комиссии (CDL-AD(2009)031);
- Кодекс добросовестной практики в сфере политических партий (CDL-AD(2009)021) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Руководство по регулированию политической партии ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы (CDL-AD(2010)024);
- Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте (CDL-AD(2010)025) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Сравнительная таблица по законодательству, заключениям и отчетам миссий по наблюдению за выборами, относящиеся к административным ресурсам, обновленная после консультаций с членами Венецианской комиссии (CDL-REF(2012)025rev) Венецианской комиссии Совета Европы;
- Обзор избирательного законодательства и практики в государствах-участниках ОБСЕ⁹;
- Руководство по регулированию политических партий (CDL-AD(2010)024) Венецианской комиссии Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ¹⁰;
- Четвертый семинар Восточного партнерства по «использованию административного ресурса во время избирательной кампании», Тбилиси, Грузия, 17 – 18 апреля 2013 - Доклады семинара (CDL-EL(2013)007); а также
- отчеты миссий по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ¹¹.

С. Определение

8. «Злоупотребление государственными ресурсами» широко известно как противоправное поведение государственных служащих, политических кандидатов и партий, использующих свое служебное положение или связи с правительственными учреждениями, направленное на оказание влияния на итоги выборов. Тем не менее это определение не точно очерчивает конкретные границы настоящего доклада. Действительно, в докладе выделяется постоянная или часто встречающаяся проблема практики использования административного ресурса как кандидатами, так и государственными служащими во время избирательных процессов. Поэтому предлагается следующее: в законодательстве и практике государств-членов Венецианской комиссии существует ряд недостатков, которые могут привести к злоупотреблению административным ресурсом, дающему неправомерное преимущество для действующих политических партий и кандидатов по отношению к их соперникам, влияя таким образом на равенство избирательных процессов¹².

⁹ Опубликовано 15 октября 2013 г. Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/107073. Эта публикация указывается для информации, она не была использована докладчиками для этого доклада в связи с ее недавней публикацией.

¹⁰ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e); и www.osce.org/odihr/77812.

¹¹ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/. Отчеты по странам подробно изложены в докладе. Следует отметить, что список докладов ОБСЕ/БДИПЧ, упомянутых в настоящем докладе, не является исчерпывающим. Более того, если нет упоминания о вопросах использования / злоупотребления административным ресурсом в отчетах ОБСЕ/БДИПЧ, это не обязательно означает, что проблемы не было. Те же соображения относятся к докладу по наблюдению за выборами миссий Парламентской Ассамблеи Совета Европы.

¹² Регламент ОБСЕ/БДИПЧ регулирования политических партий определяет преимущество должностного положения следующим образом: «В то время, как существует естественное и неизбежное административное преимущество, законодательством должны быть предусмотрены механизмы для сдерживания усиления таких преимуществ. Действующие кандидаты и партии не должны использовать государственные средства и ресурсы (материалы, трудовые договоры, транспорт, сотрудников и т.д.) в свою пользу».

9. Избирательный процесс, как он понимается в докладе и в избирательном законодательстве, это период, выходящий за границы избирательной кампании, он охватывает различные этапы избирательного процесса, например, территориальное устройство выборов, вербовку членов избирательных комиссий или регистрацию кандидатов, списков кандидатов для участия в выборах. Этот период приводит к избранию должностных лиц, включает всю деятельность действующих представителей власти за или против определенного кандидата, политической партии или коалиции до и во время дня выборов. Избирательная кампания, как это определяется в докладе, начинается на очень раннем этапе. Таким образом, доклад ссылается на национальные положения, которые действуют строго в период избирательной кампании, действие других распространяется на большие периоды. Избирательные кампании являются частью избирательного процесса, как предусматривается в докладе, это не влияет на сравнительный аспект методологии, используемой для данного доклада (в частности, в отношении сравнительной таблицы по законодательству, заключениям и отчетам миссий наблюдения за выборами, относящимся к административным ресурсам, обновленной после консультаций с членами Венецианской комиссии)¹³. Поэтому в докладе применяется широкое определение избирательного процесса.

10. В докладе также четко различаются использование и злоупотребление административными ресурсами. Использование ресурсов должно быть разрешено законом; это означает законную возможность использования административного ресурса в ходе избирательных процессов для надлежащего функционирования институтов при условии, что такое использование не применяется в целях агитации. Напротив, злоупотребление административным ресурсом должно наказываться по закону и будет признано противоречащим надлежащему использованию средств, выделяемых за счет государственных источников, в связи с незаконным использованием этих государственных ресурсов должностными лицами и государственными служащими в целях агитации.

11. Распределение государственных средств в целях агитации предоставляется политическим партиям и кандидатам за счет специальной государственной финансовой поддержки, ограничивая риски несбалансированного использования финансовых средств для избирательной кампании. В этом отношении есть примеры законов, предусматривающих, что парламентарии и кабинет министров имеют право на бесплатное передвижение внутри страны в периоды избирательных процессов. Если такая политическая деятельность финансово поддерживается государственными фондами, основана на принципе равенства парламентариев и проводится под общественным контролем, то данные меры не будут подпадать под определение «злоупотребление административным ресурсом».

12. Таким образом, для целей настоящего доклада может быть предложено следующее определение административного ресурса:

Административные ресурсы – это человеческие, финансовые, материальные, натуральные¹⁴ и другие нематериальные ресурсы, используемые кандидатами и государственными служащими на выборах, полученные в результате их контроля над персоналом в государственном секторе, над финансами и их распределением, доступа к государственным возможностям¹⁵, а также ресурсы, получаемые в результате присущего им авторитетного или общественного положения выборных или

¹³ CDL-REF(2012)025rev. Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

¹⁴ Как и некоторые выгоды от социальных программ, в том числе товары и материальные ресурсы.

¹⁵ А также государственные СМИ, которые не будут здесь рассматриваться.

государственных служащих, которые могут трансформироваться в политические или другие формы поддержки¹⁶.

13. Злоупотребление административным ресурсом включает, соответственно, использование оборудования (использование телефонов, автомобилей, конференц-залов и т.д.), а также доступ к человеческим ресурсам (государственные служащие, должностные лица) в министерствах и в территориальных и местных государственных учреждениях и направлено на продвижение избирательных кампаний должностных лиц. Такие злоупотребления приводят к неравенству между кандидатами, в частности между должностными лицами и другими политическими партиями или кандидатами, особенно для тех, кто не представлен в парламенте. Следует отметить, что несмотря на то, что доклад посвящен выборам в парламенты, он также может быть применен к территориальным и местным органам самоуправления. Кроме того, для того, чтобы ограничить сферу исследования, доклад рассматривает государственные институты в качестве основных органов, злоупотребляющих административным ресурсом. Не стоит исключать полугосударственные органы, такие как государственные предприятия, полугосударственные учреждения, государственные агентства и их сотрудников, которые подвергаются или могут быть подвержены политическому давлению в целях предвыборной агитации.

14. Учитывая, что понятие злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов определено, оно также должно быть определено во всех существующих международных документах и в «мягком праве». В этом отношении Документ совещания в Копенгагене Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 года подчеркивает необходимость «четкого разделения между государством и политическими партиями». Политические партии должны быть обеспечены «необходимыми правовыми гарантиями, позволяющими им соперничать друг с другом на основе равенства перед законом и властями»¹⁷. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (Конвенция ООН против коррупции), а также Рекомендации Комитета министров Совета Европы 2003 г. об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний¹⁸ являются частью применяемых международных стандартов.

¹⁶ Это определение направлено на гармонизацию различных выражения, которые можно увидеть в национальных законодательствах, например, «общественный ресурс» или «государственный ресурс». Оба выражения означают «административный ресурс».

¹⁷ П. 5.4 и 7.6 Копенгагенского документа 1990 г.

Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/14304.

¹⁸ См. соответственно: МПГПП, статья 25: «...Лица, имеющие право голоса, должны иметь возможность свободно проголосовать за любого кандидата на выборах и за или против любого предложения, вынесенного на референдум или плебисцит, свободно поддерживать или выступать против правительства без ненадлежащего влияния или принуждения любого рода, которые могут исказить или ингибировать свободное волеизъявление избирателя. Избиратели должны иметь возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилия, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства». Доступно по адресу: <http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>.

Конвенция ООН против коррупции, статья 17: «Каждое государство-участник принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для признания уголовными преступлениями в случае их умышленного совершения хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование публичным должностным лицом для его или ее пользы или в пользу другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг или любой другой вещи в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения». Доступно по адресу: <http://treaties.un.org/>

Рекомендация Комитета министров CE Rec(2003)34, Раздел IV: «Цель: в отношении распределения государственной поддержки должны применяться справедливые и разумные критерии...» (статья 1) и «...государствам следует запрещать юридическим лицам, находящимся под контролем государства или других государственных органов, принимать пожертвования в пользу политических партий» (статья 5.в). Доступно по адресу: [www.coe.int/t/dqhl/monitoring/qreco/general/Rec\(2003\)94_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dqhl/monitoring/qreco/general/Rec(2003)94_EN.pdf).

15. Это требование равноправного режима – принцип равенства возможностей – является эффективным средством против злоупотребления административным ресурсом как лидирующих политических партий, так и государственных служащих во время избирательных процессов, а также в период, когда они находятся у власти, и особенно в период, предшествующий избирательному процессу¹⁹. Следуя принципу нейтралитета, который гарантирует единые «правила игры» для всех политических соперников и влечет за собой беспристрастное поведение государственных служащих в течение всего избирательного процесса, важно, чтобы власти всех уровней оставались в стороне от избирательного процесса по причине невмешательства публичной власти, ее ресурсов и возможностей, чтобы избежать каких-либо препятствий и гарантировать справедливость и беспристрастность в течение всего избирательного процесса²⁰. Более того, в странах, где разрешено переизбрание, лица, занимающие государственные должности или работающие в органах власти, должны избегать представления себя в качестве представителей правительства или определенного органа. Нормы, касающиеся злоупотребления административным ресурсом государственными должностными лицами, направлены на укрепление практики, определяемой как демократические принципы, гарантии равенства для каждой политической партии и гарантии соблюдения принципа свободных и справедливых выборов²¹.

16. Доклад основывается на вышеизложенном определении злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов. Следовательно, в настоящем докладе не рассматривается вопрос о злоупотреблении административными ресурсами с применением государственных средств массовой информации или предел расходов на избирательную кампанию, даже если они также являются широко распространенными явлениями. Кроме того, к СМИ применяются специальные положения во время избирательных кампаний, распределяющие общее эфирное время всех конкурентов на равноправной основе²². Если эти нарушения

¹⁹ См. Также Регламент по регулированию политической партии ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии (CDL-AD(2010)024), с. 207-210, где представлены некоторые вопросы злоупотребления административным ресурсом. Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ADf2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-ADf2010)024-e).

²⁰ Доступно по адресу: www.tedf.orq.mx/sentencias/index.php/sentencias.

²¹ По мнению Конституционного Суда Германии в решении от 1977 года, действия государственных органов имеют влияние на мнение электората. Таким образом, они запрещены в связи с их общественной функцией, чтобы идентифицировать себя с политическими партиями или кандидатами на выборах и использовать административный ресурс в пользу или против них, в частности, за счет рекламы, направленной на оказание воздействия на решение избирателей (см. BVerfGE 44; 125, С, Я, 4, пункт 49). См., в том числе: <http://www.kommunalbrevier.de/kb.epl?dn=ou%3D%C2%A7%2011%20Untemchtung%20der%20Einwohner%20Cou%3DLandkreisordnung%20%28LKO%29%2Cou%3DGesetzestexte%20Cou%3DKommunalbrevier%2Cdc%3DKomb%2Cdc%3Dqstbrp>.

²² В этом отношении, в Кодексе рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской Комиссии (CDL-AD (2002) 023rev) говорится:

I. 2.3. Равенство возможностей

Равенство возможностей должно быть гарантировано для партий и кандидатов. Это влечет за собой нейтральное отношение государственных органов власти, в частности, в отношении:

- i. избирательной кампании;
- ii. освещения в средствах массовой информации, в частности в государственных средствах массовой информации;
- iii. государственного финансирования партий и кампаний.

(...)

II. 3.1. Свобода избирателей формировать свое мнение

Государственные органы должны соблюдать обязанность быть беспристрастными. В частности, это касается:

- i. СМИ ;
- ii. расклейки плакатов;
- iii. права на демонстрации;
- iv. финансирования партий и кандидатов.

См. также доклад наблюдательных миссий по мониторингу СМИ в период выборов (CDL-AD(2004)047),

действительно существуют, целью этого отчета не является отражение всех этих аспекты.

II. Аналитическая записка

17. Несмотря на многочисленные положительные сдвиги в Европе в области избирательного законодательства и практической имплементацией избирательного законодательства и законов, связанных с политическими партиями (в том числе с финансированием политических партий и избирательных процессов), остается в некоторой степени проблематичной. Одна из самых важных структурных периодически повторяющихся проблем, регулярно отражаемая в отчетах миссий по наблюдению за выборами и наблюдаемая в большинстве стран, – злоупотребление административным ресурсом, также называемым государственным ресурсом, в ходе избирательных процессов. Эта практика является признанным и широко распространенным явлением не только в Европе, но и, например, в Северной и Южной Америке и в Центральной Азии, в том числе в странах с многолетними традициями демократических выборов. Венецианская комиссия считает, что в государствах-членах Венецианской комиссии присутствуют слабые места в законодательстве и на практике, которые могут привести к злоупотреблению административным ресурсом и потенциально предоставить какое-либо неправомерное преимущество находящимся у власти политическим партиям и кандидатам по сравнению с их соперниками, влияя, таким образом, на равенство избирательных процессов и свободу избирателей формировать свое мнение.

18. В докладе подчеркивается, что злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов может угрожать некоторым основным требованиям демократического правового государства. Тем не менее ключевым фактором для обеспечения свободных, справедливых и уравновешенных выборов остается политическая воля высших государственных органов. Кроме того, решающим здесь является то, как используются законодательные акты, как исполнительная и судебная власть или соответствующие независимые органы применяют закон. Реализация санкций против злоупотребления административной властью возможна только тогда, когда системы расследования, контроля, обвинения и правосудия не зависят от правящей политической власти.

19. Правовые нормы предупреждения и пресечения неправомерного использования административного ресурса можно разделить на шесть категорий. Некоторые подпункты относятся к схожим законам, но акцентируются на различных положениях:

- Первая категория не делает различия между материальными и человеческими ресурсами. Албания, Грузия, Турция и Украина требуют запретить злоупотребление административным ресурсом, в то время как Российская Федерация накладывает ряд ограничений, чтобы избежать использование государственных средств в пользу какой-либо политической партии, конкурирующей на выборах.
- Вторая категория выделяет определенные виды ресурсов. Это, в частности,

пункты 9, 14.5, 22.1, 22.3, 26, 41, 46, 49.1, 58, 60, 62-63, 147-148 и 166.

Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)047-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)047-e).

См. также Регламент по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами. Подготовлен при содействии Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека Венецианской комиссией Совета Европы и Генеральным директоратом по правам человека и Европейской комиссией (CDL-AD(2005)032); а также Регламент по медиа анализу в ходе миссий по наблюдению за выборами (CDL-AD(2009)031), в частности пункты 60-61. Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)032-e), и по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)031-e).

касается таких стран, как Армения, Грузия, Казахстан, Молдова и Черногория. В случае Молдовы и Черногории имеют место правовые положения о запрещении использования административного ресурса целевыми кандидатами, а не государственными служащими. В Казахстане, например, соответствующее регулирование действует в отношении неправомерного использования государственной собственности. Что касается злоупотребления человеческими ресурсами, большинство нормативно-правовых актов направлены на государственных служащих, использующих свое служебное положение, и подробно рассматривают предполагаемые возможные нарушения. Некоторые европейские страны придерживаются общей ограничительной оговорки, в том числе Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан и Молдова.

- Третья категория основывается на положениях, запрещающих любой вид выступлений государственных служащих на стороне кандидата. Это в особенности отмечается в Греции, Ирландии, Кыргызской Республике, Португалии и Испании. В законодательствах Албании, Армении, Кыргызстана и Украины выделяются временные условия, когда государственные служащие не могут вести агитацию, например, на рабочем месте или в рабочие дни.
- Четвертая категория положений содержит правила, сфокусированные на сохранении свободного избирательного права против возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания. Такой запрет недвусмысленно предусмотрен в избирательных законах Бельгии, Франции, Люксембурга и Монако.
- Пятая категория включает освещение в СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств (см. избирательные кодексы Армении и Грузии).
- Шестая категория отмечает государства, в которых нет конкретных положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, но присутствуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решения этих вопросов.

20. В странах, где нет положения о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, конституционные суды или эквивалентные им органы интерпретируют закон через свод решений путем судебного толкования конституционных принципов о равенстве в избирательных процессах, чем способствуют обеспечению нейтралитета государственных органов в избирательном процессе. В докладе также упоминается несколько актуальных решений Европейского суда по правам человека.

21. Венецианская комиссия считает, что кодексы добросовестной практики и этических стандартов, в частности в отношении избирательного администрирования и избирательных споров, должны быть определены и доступны для государственных служащих. Также должна подчеркиваться важность соблюдения роли оппозиции в демократическом парламенте. Это может рассматриваться как важный первый шаг против злоупотребления властью.

22. Кроме того, в докладе отмечается, что соответствующие уголовные законы против использования административного ресурса действуют в большинстве стран, но их эффективная реализация остается общей проблемой. Для эффективной реализации законодательства необходимо взаимопонимание и чувство взаимной

ответственности заинтересованными политическими участниками. Существует необходимость общего понимания и консенсуса относительно важности конституционных ценностей. Однако это касается не только уголовного, но и всего законодательства.

23. Беспристрастность всех соответствующих заинтересованных сторон, в частности полиции, прокуратуры, судов, судей, а также аудиторов, имеет важное значение для решения вопросов злоупотребления административными ресурсами. СМИ в соответствии с принципом свободы информации также могут играть важную роль в борьбе с такими злоупотреблениями и поддерживать эффективное осуществление правосудия в этой области. Венецианская комиссия напоминает, что основные принципы прозрачности (в избирательных процессах) и свобода информации являются обязательными условиями для предотвращения неправомерного использования административного ресурса.

24. Регламент, разработанный на основе данного доклада и направленный на предотвращение использования административного ресурса во время избирательных процессов, можно найти в главе V.

III. Правовая среда и практика

A. Принципы

25. Традиционно избирательный процесс является периодом острой конкуренции, иногда выходящей далеко за рамки политических платформ, которые должны быть представлены гражданам. Избирательные процессы часто характеризуются резкой полемикой между конкурентами; давлением на избирателей и кандидатов; клеветой; подкупом избирателей, а иногда и незаконной агитацией. Эта практика избирательных процессов является хронической на многих выборах. Действительно, злоупотребление административным ресурсом в течение всего избирательного процесса оказывает влияние на государственные учреждения (министерства, территориальные и местные органы и другие финансируемые государством органы) и на человеческие ресурсы в государственном секторе.

26. Несмотря на необходимость регулирования использования административного ресурса во время избирательных процессов, во многих странах национальные избирательные законы не предусматривают каких-либо правил и/или санкций. В результате принцип баланса сил может быть под угрозой, вызванной злоупотреблением административным ресурсом, в том числе несбалансированностью избирательных процессов в пользу должностных лиц. Кроме того, общие законодательные акты, такие как законы о борьбе с коррупцией, о конфликте интересов или о государственной службе могут быть слишком общими, чтобы эффективно реагировать на необходимость решения конкретных ситуаций злоупотребления такими ресурсами. В тех случаях, когда законодательства по этому вопросу нет, государственные органы должны действовать на основе этических принципов, гарантируя условия равенства для всех политических конкурентов. Поддержание сбалансированного избирательного процесса и, следовательно, основных требований демократического правового государства предполагает обязательство государства по защите этих принципов, в частности для новых политических партий и кандидатов, особенно не представленных в парламенте и/или в местных органах самоуправления и, прежде всего, во время избирательных процессов, где изначальные условия являются наиболее агрессивными и часто наиболее несбалансированными. В этом смысле избирательное законодательство должно быть разработано с учетом предоставления эффективных и достаточных средств для блокирования злоупотреблений административными ресурсами, которые

должны корректно применяться к государственным служащим на основании принципа нейтралитета при выполнении ими своих функций с четкой, понятной и предсказуемой системой соответствующих санкций.

27. В демократических институтах необходимо различие в отношении доступа к государственным учреждениям политических партий, которые представлены или не представлены в парламенте, учитывая, что для кандидатов без представительства в парламенте не легко получить доступ к таким государственным учреждениям²³. Оппозиционные партии и кандидаты должны иметь доступ к административным ресурсам в соответствии с принципом равенства. Правительственные действия и политическая агитация должны быть различными видами деятельности, соответствуя разделению ролей для политических игроков, которые включают органы государственной власти и политические партии. Поэтому важно разработать должным образом законодательство, в том числе о государственном финансировании политических партий и избирательных кампаний, с тем чтобы предусмотреть все возможные ситуации как для президентских, так и для парламентских систем.

28. Злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов может угрожать отдельным основным требованиям демократического правового государства. Баланс сил и свобода мнений должны гарантироваться и продвигаться парламентом как законодательным органом, осуществляющим контроль правительства, правительством как исполнительным органом, независимой судебной властью и свободными средствами массовой информации. Кроме того, орган, независимый от правительства и политических структур, может нести ответственность за злоупотребление административным ресурсом независимо от того, является ли он частью судебной системы, независимым конституционным органом или межведомственным учреждением с надлежащим представительством различных политических партий, представленных или не представленных в парламенте, в соответствии с практикой аналогичных независимых органов в других странах. Межведомственный формат, как это установлено, например, в Грузии, представляется интересным подходом, имеется в виду, что такой орган не имеет судебных полномочий. Он логически связан с избирательными комиссиями, в частности с центральным избирательным органом, и с судами, рассматривающими избирательные вопросы²⁴. Тем не менее политическая воля высших государственных органов для обеспечения свободных, справедливых и сбалансированных выборов остается ключевым фактором. Без этой воли, охватывающей заинтересованные политические стороны, создание независимого органа, контролирующего использование административного ресурса в ходе избирательных процессов, может остаться несущественной инициативой.

29. Соответственно, существование демократического государства в духе верховенства закона требует, чтобы были разработаны и поддерживались определенные всеобщие общественные ценности. Целью должна являться политическая и правовая культура «честной игры», в которой политики, в том числе должностные лица, судьи, государственные служащие и все общественные лидеры, которые вмешиваются в избирательный процесс, не только обеспечивали соответствие этой игры закону, но и стремились к поддержанию высоких этических стандартов, и где общество принимает участие в системных и ответственных социальных дискуссиях.

30. Доклад подготовлен с учетом различных традиций и взглядов на положение политических партий. Некоторые страны, например скандинавские, традиционно

²³ См. п. 25.

²⁴ См. п. 61.

предпочитали саморегулирование и добровольные партийные соглашения более детальным законам. Такие джентльменские соглашения может быть труднее достичь в других регионах Европы, где традиции плюралистической политической арены появились недавно или менее развиты.

31. Национальное законодательство может гарантировать некоторые привилегии для оппозиционных политических сил, в том числе места в парламентских комитетах и большинство в Центральном избирательном органе²⁵.

32. Важно отметить, что в странах как с сильными и давними правовыми традициями, так и с не устоявшимися правовыми системами существуют два ключевых элемента для ограничения административного ресурса в течение всего избирательного процесса: во-первых, обеспечение соблюдения существующих законов, во-вторых, хорошо функционирующие институты, где саморегулирование может быть реализовано политическим сообществом. Последнее включает в себя реальную возможность для негосударственных политических партий и кандидатов по пропаганде и предъявлению претензий о злоупотреблении административным ресурсом. Независимые, беспристрастные и открытые институты укрепляют и стимулируют культуру законности и демократической среды.

33. Наконец, решающее значение имеет факт того, как используются законодательные акты, осуществляется исполнительная власть и как соответствующие судебные или независимые учреждения применяют закон. Как и в случаях коррупции, реализация санкций против злоупотребления административной властью возможна только тогда, когда системы расследования, уголовного преследования и правосудия не зависят от правящей политической власти.

В. Сравнительный анализ

34. Принимая во внимание правовую среду и основываясь на представленной сравнительной таблице, выявлено, что в избирательном законодательстве некоторых государств – членов Венецианской комиссии нет специальных положений о запрещении злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов²⁶. Однако более тщательный анализ других законодательных актов может охватывать положения уголовного или административного законодательства или законодательства о политических партиях²⁷. В странах, в которых представлено законодательство о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, уровень детализации и эффективных санкций, предусмотренных законом, является переменным и не обеспечивает одинаковый уровень гарантий. Если избирательные процессы зачастую регулируются в отношении финансирования кампаний и политических партий, СМИ или клеветы, то законы слабо регулируют вопросы злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов, в том числе санкции. Следовательно, в национальном избирательном законодательстве недостает закона, чтобы противостоять этой многолетней практике²⁸. В целом судебная система не достаточно охватывает это

²⁵ В Швеции в настоящее время является принятой практикой в парламенте назначение на должность Президента Конституционного комитета представителя оппозиционной партии, в то время как большинство членов комитета принадлежит к партии правительства; как правило, правящая партия или правящая коалиция имеют большинство в парламенте.

²⁶ CDL-REF(2012)025rev.

²⁷ Подробнее о соответствующих положениях о злоупотреблении административным ресурсом: International IDEA Political Finance Database. Доступно по адресу: www.idea.int/political-finance/index.cfm.

²⁸ В Латинской Америке по крайней мере в 18 странах имеются специальные положения о злоупотреблении административным ресурсом во время избирательных кампаний. В Мексике и Уругвае есть конституционные положения о том, что мандат государственных служащих должен выполняться беспристрастно, без влияния на политических конкурентов. Существует доказательство того, что

явление и другие существующие претензии, процедуры обжалования систематично не адаптированы к этому вопросу. В таких странах, как Мексика, конституционные принципы помогли судебной системе в рассмотрении споров о злоупотреблении административным ресурсом на основе принципа равенства.

35. Следует отметить, что перечень отчетов ОБСЕ/БДИПЧ, упомянутых в настоящем докладе, не является исчерпывающим. Более того, отсутствие упоминаний о вопросах использования административного ресурса в отчетах ОБСЕ/БДИПЧ не обязательно означает, что такой проблемы не существовало. То же самое относится и к отчетам по наблюдению за выборами миссий Парламентской ассамблеи Совета Европы.

36. Следующие пункты направлены на дифференцирование различных категорий положений, касающихся использования административного ресурса. Некоторые подразделы относятся к одним и тем же законам, но выделяют различные положения.

37. а. Первая категория положений регламентирует использование административного ресурса во время избирательных процессов, не делая различий между материальными и человеческими ресурсами²⁹.

38. Избирательный кодекс Грузии, принятый в 2011 году, предусматривает исчерпывающие положения как о запрещении злоупотребления административными ресурсами во время предвыборной агитации и кампании (статья 48), так и о запрещении использования бюджетных средств, статуса неприкосновенности или должностного положения (статья 49)^{30,31}.

39. В Российской Федерации статья 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» накладывает ряд ограничений, чтобы избежать использование государственных средств в пользу какой-либо политической партии, конкурирующей на выборах. На практике ОБСЕ/БДИПЧ отмечает в своем докладе о президентских выборах 4 марта 2012 года, что «здесь была очевидна мобилизация физических и административных ресурсов в поддержку кампании г-на Путина, которая наблюдалась Миссией наблюдателей на выборах ОБСЕ/БДИПЧ. В ряде регионов участники выборных мероприятий сообщали, что они получили распоряжение руководства принять участие в выборах. Различные уровни государственных учреждений поручили своим подчиненным структурам организовать и обеспечить проведение агитационных мероприятий для г-на Путина. Местные органы власти также использовали официальные средства массовой информации, например, местные веб-сайты или газеты, чтобы содействовать кампании г-на Путина»³². ПАСЕ в докладе по тем же выборам рекомендует введение «строгих правил... в связи с использованием административного ресурса в периоды проведения кампаний»³³.

Верховные суды и специализированные Избирательные суды предпринимали действия в отношении злоупотребления административным ресурсом, что является доказательством наличия положительной практики, хотя проблемы все еще доминируют.

²⁹ Страны, описанные в п. 37-43, относятся к этой категории. В Северной и Южной Америке такие страны, как Боливия, Гватемала, Гондурас, Мексика, Панама, Доминиканская Республика, США и Венесуэла относятся к этой категории. Что касается Соединенных Штатов Америки, Закон 1939 года (Law on Hatch 1939) ограничивает политическую активность, основанную на партийной принадлежности любого человека, работающего в государственном секторе, или работающего в связи с программами, финансируемыми федеральными займами или грантами. Law on Hatch претерпел реформу в 2011 году (Закон о Законе о реформе государственных и местных правоохранительных органов 2011).

³⁰ Выражения "Electoral Code" или "Election Code" используются в докладе в зависимости от первоначальной версии, используемой в стране, как в заключении, так и во всех других соответствующих документах.

³¹ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

³² Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/90461.

³³ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails->

40. В Турции Закон об основах проведения выборов и избирательных регистрах запрещает злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний со стороны государственных властей (ст. 63-65). На практике международные наблюдатели в 2011 году на парламентских выборах не отмечали злоупотреблений административным ресурсом в ходе избирательной кампании³⁴.

41. Закон о выборах народных депутатов Украины запрещает злоупотребление административным ресурсом в ходе кампаний со стороны государственных властей³⁵. Статья 74 Закона предусматривает ограничения в отношении проведения избирательных кампаний, запрещая, в частности, агитацию государственных служащих в рабочее время или размещение агитационных материалов в зданиях государственной администрации. ОБСЕ/БДИПЧ сообщили в своем окончательном докладе о парламентских выборах 28 октября 2012 года «об отсутствии равных условий, вызванных [в частности], прежде всего, злоупотреблениями административными ресурсами...». В докладе также подчеркивается, что эти злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательной кампании «продемонстрировали отсутствие четкого разграничения между государством и правящей партией в некоторых частях страны в нарушение положений пункта 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г.»³⁶

42. В Албании использование материальных ценностей и человеческих ресурсов относится к одним и тем же положениям законодательства, но эти понятия явно различаются. Избирательный кодекс определяет злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний следующим образом:

Статья 88. Запрет на использование государственных ресурсов для поддержки избирательных субъектов

1. За исключением случаев, предусмотренных законом, ресурсы государственных органов или субъектов государственного и местного уровня либо любой другой организации, в которой государство владеет капиталом или акциями и/или назначает большинство членов наблюдательного или административного органа юридического лица, независимо от источника капитала или собственности, не могут быть использованы или предоставляться в поддержку кандидатов, политических партий или коалиций на выборах.

2. Для целей настоящей статьи движимое и недвижимое имущество, указанное в статье 142 Гражданского кодекса, а также любой человеческий ресурс учреждения, считаются «ресурсами». Использование «человеческих ресурсов» понимается как использование их администрацией учреждения в рабочее время для избирательных целей. Даже наём, увольнение с работы, освобождение, направление и передача обязанностей, за исключением мотивированных случаев, считаются деятельностью государственного учреждения, осуществляемой в избирательных целях³⁷.

43. В данном положении активы и человеческие ресурсы рассматриваются как административные ресурсы, если они используются в предвыборных целях в рабочее время. Это положение интересно, поскольку оно охватывает, по крайней мере в законе, требования по предотвращению ненадлежащего использования административного ресурса. Тем не менее последнее совместное заключение

EN.asp?fileid=18168&lanq=EN&search=MTI5MDM=.

³⁴ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/84588 и <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12999&lanq=en>.

³⁵ Статьи 6.2, 68.4, 68.10, 74.1, 74.4, 74.13, 74.21 и 74.24 Закона.

³⁶ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/98578 и <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19213&lanq=en>.

³⁷ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)038-e).

Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ³⁸ по Избирательному кодексу Албании подчеркивает, что выражение «за исключением мотивированных случаев» (ст. 88.2) «представляется весьма объемным и нуждается в доработке». Таким образом, «Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют внести изменения в статью 88.2, чтобы ограничить сферу применения этого исключения»³⁹.

44. Итоговый отчет ОБСЕ/БДИПЧ о парламентских выборах 28 июня 2009 года подчеркивает, что «были обоснованы обвинения в злоупотреблении административным ресурсом со стороны Демократической партии для целей избирательной кампании. Такие действия стирают различия между государственной и партийной деятельностью в нарушение пункта 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ»⁴⁰. Доклад Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) о наблюдении за выборами поднимает те же проблемы:

38. Специальный комитет рассмотрел вызывающую беспокойство информацию, предоставленную оппозиционными партиями, о случаях использования административных ресурсов для целей избирательной кампании и государственных служащих под угрозой потери работы, в частности учителей и медицинского персонала, в основном в сельских районах, для поддержки оппозиционных кандидатов.

39. Специальная комиссия была проинформирована, что было проведено большое количество мероприятий по открытию дорог, больниц и гидроэлектростанции, а также другие официальные мероприятия были организованы властями во время избирательной кампании в Тиране и в регионах, государственные служащие, студенты и школьники якобы участвовали в этих мероприятиях по принуждению. При этом одной из главных целей избирательной кампании должно быть информирование граждан о программах и идеях политических партий, прежде чем обращаться к гражданам за мандатом⁴¹.

В докладе Парламентской ассамблеи Совета Европы о наблюдении за парламентскими выборами 23 июня 2013 года подчеркивается, что «законодательство не в полной мере регулирует или наказывает злоупотребления административным ресурсом. Принудительное обеспечение исполнения положений, направленных против неправомерных кампаний, в том числе подкуп избирателей, было достаточно слабым»⁴². ОБСЕ/БДИПЧ подчеркивает в своем докладе, что «существующие ограничения не в состоянии детализировать комплексную систему санкций за неправильное использование административного ресурса, в том числе за привлечение государственных служащих, школьников для агитации, и незаконное использование государственных официальных должностей и государственных мероприятий для целей избирательной кампании» и считает, что «эффективное предотвращение злоупотребления государственными ресурсами, включая человеческие ресурсы, для целей избирательной кампании может быть достигнуто путем обеспечения исполнения правовых санкций по привлечению к ответственности»⁴³.

³⁸ Все ссылки, сделанные в совместных докладах и заключениях, подготовлены совместно с Венецианской комиссией и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ).

³⁹ CDL-AD(2011)042, п. 85-86.

Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)_042-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)_042-e).

⁴⁰ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/albania/38598.

⁴¹ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=12831&lanq=EN>.

⁴² Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20055&lanq=en>.

⁴³ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/106963

45. б. Существует еще одна категория положений, которые привлекают внимание к определенным видам ресурсов⁴⁴.

46. Избирательный кодекс Армении регулирует вопросы злоупотребления административным ресурсом во время избирательных кампаний начиная с 2011 года, следуя рекомендациям ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии в отношении правовой системы Армении, где наблюдалась систематическая проблема отделения государственных ресурсов от партийных ресурсов и/или ресурсов кандидатов. В этом отношении статья 22 гласит:

1. Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие должности государственного или общественного служащего, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:

(...)

(2) использование территорий для целей избирательной кампании, транспортных и коммуникационных средств, материальных и человеческих ресурсов, предоставляемых для выполнения официальных обязанностей, должно быть запрещено за исключением мер безопасности, применяемых в отношении высокопоставленных чиновников, подлежащих государственной охране в соответствии с Законом Республики Армения «Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих особой охране государства».

Эти кандидаты должны использовать государственную собственность на основаниях, равных тем, которые предусмотрены для других кандидатов.

47. Другим примером этого положения в Европе⁴⁵ является Избирательный кодекс Грузии, в котором статья 48.1 позволяет использовать административные ресурсы в избирательной кампании, а также использовать государственные здания, средства связи и транспортные средства при условии равного доступа всех избирательных субъектов. Совместное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по проекту избирательного кодекса Грузии в очередной раз поднимает вопросы постоянного риска злоупотребления административным ресурсом. В заключении говорится, что «это положение, как представляется, придерживается принципа равных возможностей. Однако на практике такое равенство может быть быстро подорвано политическими партиями в правительстве, которые имеют более легкий доступ к таким ресурсам (государственные учреждения, телефоны, компьютеры и автомобили). Кроме того, статья 48.2 позволяет государственным служащим использовать свои служебные транспортные средства для целей агитации, при этом расходы на топливо возмещаются»⁴⁶.

48. В своем заключительном докладе о парламентских выборах 1 октября 2012 года ОБСЕ/БДИПЧ подчеркивает возможность, предоставляемую законом, злоупотреблять «некоторыми административными ресурсами для целей избирательной кампании, в частности государственным имуществом, при условии предоставления равного доступа для всех избирательных субъектов». Тем не менее в докладе отмечается обеспокоенность, изложенная в совместном заключении: «на практике такое равенство может быть подорвано, так как политические партии имеют более легкий доступ к правительству»⁴⁷. В докладе Парламентской ассамблеи подчеркивается, что «кампания сконцентрирована в основном на вопросах злоупотребления административными ресурсами и должностными преимуществами со стороны

⁴⁴ Эта группа отличается не только материальными и человеческими административными ресурсами, но также включает в себя другие критерии, которые являются специфическими для стран.

⁴⁵ В Северной и Южной Америке это Боливия, Сальвадор и Никарагуа.

⁴⁶ CDL-AD(2011)043, para. 11 & 60 ss.

Доступно по адресу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

⁴⁷ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/98399.

правлящей партии и злоупотребления частными финансовыми ресурсами лидеров оппозиции», и отмечается, что «злоупотребление административным ресурсом остается проблемой и на этих выборах, в том числе наличие заявлений о давлении на государственных служащих и активистов оппозиции. Международные наблюдатели отметили, что различие между государством и правящей партией зачастую размыты. В этом отношении местные организации гражданского общества сыграли важную функцию независимого наблюдателя. В ряде случаев, IATF (Межведомственная целевая группа за свободные и честные выборы) давала рекомендации как по подтвержденным, так и по необоснованным заявлениям о злоупотреблении административным ресурсом»⁴⁸.

49. В Казахстане также существует регулирование нецелевого использования государственной недвижимости (п. 62-63). Аналогично в Молдове (п. 64-65) и в Черногории (п. 50-51) есть такие правовые положения, хотя запреты использования административного ресурса в избирательных целях направлены не на государственных служащих, но на кандидатов, вероятно в контексте переизбрания.

50. Правовые положения Черногории сосредоточены главным образом на использовании материальных ресурсов; статья 22 Закона о выборах Президента предусматривает:

Кандидат на пост президента Черногории не может использовать средства, финансовые ресурсы, транспортные средства, технические средства и иное государственное имущество в целях избирательной кампании.

51. Закон Черногории о выборах советников и представителей в статье 50.2 гласит, что «имущество (деньги, техническое оборудование, материально-техническая база и т.д.) органов государственной власти, государственных предприятий, государственных учреждений и фондов или Палаты торговли и экономики Черногории не может быть использовано в рамках представления избирательных списков».

52. На практике в окончательном докладе ОБСЕ/БДИПЧ о досрочных парламентских выборах 14 октября 2012 года подчеркивается, что «заявления о злоупотреблении государственными ресурсами и выявленные нарушения запрета рекрутирования государственного сектора в ходе избирательной кампании показывают, что нет четкой границы между государственной деятельностью и избирательной кампанией правящей коалиции»⁴⁹. В докладе Парламентской ассамблеи Совета Европы о наблюдении за досрочными парламентскими выборами 14 октября 2012 года отмечаются злоупотребления административным ресурсом, в частности давление и запугивание государственных служащих для голосования в пользу правящих политических сил⁵⁰. После президентских выборов 7 апреля 2013 года, ОБСЕ/БДИПЧ в своем окончательном докладе указывает, что «заявления о злоупотреблении государственными ресурсами и недоверие к государственным институтам и судебной системе умаляют общественное доверие к избирательному процессу и должны быть урегулированы»⁵¹. В докладе Парламентской ассамблеи подчеркивается, что «специальный комитет был проинформирован миссией наблюдателей БДИПЧ и представителями НПО и СМИ о случаях предполагаемого подкупа избирателей и злоупотребления административным ресурсом со стороны правящей коалиции,

⁴⁸ Парламентская ассамблея Совета Европы, Наблюдение за парламентскими выборами в Грузии (1 октября 2012 г.), отчет о наблюдении за выборами (документ 13068, 29 ноября 2012), п. 59 и 61.

⁴⁹ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/97940.

⁵⁰ Парламентская ассамблея Совета Европы, Наблюдение за досрочными парламентскими выборами в Черногории (14 октября 2012 г.), отчет о наблюдении за выборами (документ 13069, 29 ноября 2012), п. 5, 33, 42 и 45. Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FNeID=19196&lang=en>.

⁵¹ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/103093.

поскольку граница между деятельностью государства и избирательной кампанией была размыта. Около 40% рабочих мест в Черногории прямо или косвенно связаны с различными государственными органами». В докладе сказано, что злоупотребления административным ресурсом «должны быть преодолены властями Черногории как можно раньше»⁵².

53. Относительно злоупотребления человеческими ресурсами большинство правил относятся к государственным служащим, использующим должностное положение, и детально рассматриваются гипотетически возможные нарушения.

54. Некоторые европейские страны, в частности Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан и Молдова находятся в рамках общих ограничительных предложений⁵³.

55. В Армении (как указано в п. 45) статья 22 предусматривает:

1. Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие государственные или общественные должности, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:

(1) прямые или косвенные заявления, призывающие голосовать за или против кандидата, политической партии, союза политических партий при исполнении служебных обязанностей, а также любое злоупотребление служебным положением с целью получения преимущества на выборах, должны быть запрещены.

56. Кроме того, представитель Центральной избирательной комиссии Армении в ходе семинара в апреле 2013 года⁵⁴ также отметил, что Избирательный кодекс запрещает использование для агитации помещений в зданиях, занимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (за исключением случаев, когда офисы избирательных кампаний занимают площадь, не принадлежащую таким органам), или в зданиях, в которых работают избирательные комиссии⁵⁵. Избирательный кодекс далее предусматривает, что общественные лидеры должны определить места для размещения агитационных плакатов. Рекламные плакаты предоставляются бесплатно для всех кандидатов в целях обеспечения равных условий⁵⁶.

57. В Совместном заключении по Избирательному кодексу Армении (по состоянию на 26 мая 2011 года) подчеркивается, что «проблема отделения государственных ресурсов от ресурсов партий и кандидатов отмечается в каждом докладе ОБСЕ/БДИПЧ о выборах с 1996 года. Правящая партия оказывает влияние на национальное правительство, а также на администрации губернаторов и органов местного самоуправления в большинстве регионов. В период национальных выборов ресурсы, контролируемые этими администрациями, привлекаются к избирательным кампаниям от имени государственных кандидатов. Это создает неравенство доступных ресурсов и дополнительные проблемы, воспринимаемые сотрудниками как служебные обязанности, посещать митинги и голосовать в пользу государственных кандидатов, опасаясь за свое трудоустройство. Эта практика не соответствует ни Кодексу этики по избирательным вопросам, где принцип равенства возможностей предполагает нейтральное отношение государственных органов власти⁵⁷, ни

⁵² Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19735&lanq=en>.

⁵³ В латиноамериканском контексте следующие страны подпадают под действие общей ограничительной оговорки: Коста-Рика, Сальвадор, Соединенные Штаты Америки и Венесуэла.

⁵⁴ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)007-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)007-bil).

⁵⁵ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

⁵⁶ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)029-e).

⁵⁷ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-e).

обязательствам в рамках ОБСЕ, которые призывают к разделению партии и государства и проведению избирательной кампании на основе равного доступа⁵⁸. Надлежащие изменения в статьях 19 и 22 и их соответствующая реализация могли бы внести существенный вклад в решение проблем, отмеченных на прошлых выборах»⁵⁹.

58. На практике критические замечания остаются. В Итоговом отчете наблюдения миссии ОБСЕ/БДИПЧ за последними парламентскими выборами 6 мая 2012 года отмечается, что «некоторые нарушения положений об избирательных кампаниях конкурентами на выборах, в том числе использование административного ресурса и попытки ограничить свободу выбора избирателей, создали неравные условия»⁶⁰. После тех же выборов Парламентская ассамблея Совета Европы подчеркивает, что «административные ресурсы были использованы неправильно, в прямом противоречии с Избирательным кодексом. РПА (Республиканская партия Армении, партия власти) активно привлекала школьных учителей и учеников к предвыборным мероприятиям, в том числе во время занятий. В одном случае учителя и местные власти даже попросили родителей принять участие в мероприятиях РПА. Агитационные материалы и партийные флаги РПА имелись в ряде школьных зданий»⁶¹. В итоговом отчете ОБСЕ/БДИПЧ после президентских выборов 18 февраля 2013 подчеркивается, что «правила кампании не всегда толковались или осуществлялись должным образом со стороны властей и участников, особенно относительно положений о финансировании кампании. Это позволило злоупотреблять административными ресурсами и не обеспечило кандидатам равных условий, а также защиту избирателей от ненадлежащего влияния. Кроме того, Уголовный кодекс не содержит специальных положений по конкретным преступлениям за злоупотребление служебным положением и государственными ресурсами в избирательной кампании. Эти факторы определили неправомерное преимущество действующего президента во время избирательной кампании»⁶². Парламентская ассамблея указывает в своем докладе по результатам наблюдения за теми же выборами, что «регулирование избирательной кампании не обеспечивает достаточную защиту ни от неправомерного использования административного ресурса, ни от размывания границы между государством и правящей партией»⁶³.

59. Избирательный кодекс Азербайджана также запрещает злоупотребление административным ресурсом во время избирательных кампаний. Статья 55 направлена на «обеспечение равного статуса кандидатов во время их выдвижения». Это положение подчеркивает, что «все кандидаты обладают равными правами и обязанностями» (статья 55.1); в Избирательном кодексе предусмотрены положения о мероприятиях, таких как злоупотребление служебным положением (статья 55.2) и список лиц и учреждений, которым запрещается проведение благотворительных мероприятий в течение избирательных кампаний (статья 55.3). В соответствии со статьей 115 Избирательного кодекса лица, которые злоупотребляют своими полномочиями и административными ресурсами с целью влияния на результаты выборов, должны быть привлечены соответствующим образом к уголовной, гражданской или административной ответственности. В Уголовном кодексе Азербайджанской Республики также предусмотрено, что должностные лица, нарушающие избирательные права путем злоупотребления должностными полномочиями, должны быть соответственно наказаны штрафом, лишением права занимать должность в течение определенного периода или тюремным заключением.

⁵⁸ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/14304.

⁵⁹ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)_032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)_032-e).

⁶⁰ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/91643.

⁶¹ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=18720&Iana=en>.

⁶² Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/101314.

⁶³ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19556&Iana=en>.

60. В итоговом отчете ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдениям за парламентскими выборами 7 ноября 2010 года отмечается, что «злоупотребления административным ресурсом, а также вмешательство местных властей в пользу кандидатов от правящей партии создают неравные условия для кандидатов». В докладе подчеркивается, что «о злоупотреблениях административным ресурсом сообщалось из 20 избирательных округов, где сотрудники государственных учреждений в рабочее время были вовлечены в агитацию за конкретного кандидата». В докладе ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуется, что «существующие проблемы, касающиеся неправомерного вмешательства местных органов исполнительной власти в избирательный процесс, в частности, в отношении... злоупотреблений административными ресурсами в пользу отдельных кандидатов, должны быть обязательно решены, так как это обязанность государства – обеспечить конкуренцию на выборах на основе равных возможностей»⁶⁴. В отчете Парламентской ассамблеи Совета Европы о тех же выборах также отмечены «обвинения в злоупотреблении административными ресурсами»⁶⁵. После президентских выборов 9 октября 2013 г. Международная миссия по наблюдению за выборами заявила, что «кампания партии «Новый Азербайджан» – партии действующего президента – показала хорошую организацию и ресурсы, включая митинги и концерты. В то время как действующий президент прямо не агитировал, он совершал поездки по стране в своем официальном качестве и часто появлялся на публичных мероприятиях. Кампании других кандидатов были более скромными, в форме малочисленных встреч, агитации путем поквартирных обходов и через социальные сети в Интернете, было проведено несколько крупномасштабных митингов. Некоторые кандидаты не проводили митинги и вывешивали плакаты»⁶⁶.

61. Статья 49.1 Избирательного кодекса Грузии запрещает лицам, «занимающим должности в государственных или местных органах власти», объединение агитационных мероприятий в поддержку (или против) избирательных субъектов с использованием своих служебных полномочий, в частности с помощью привлечения подчиненных сотрудников к проведению кампаний, сбору подписей или проведению «предвыборной агитации» во время официальных командировок. Совместное заключение подвергает критике это положение, так как «лица, занимающие должности в государственных или местных органах власти, не перечислены в статье 49, и существуют различные трактовки заинтересованных сторон о том, что подразумевается под формулировкой «лица, занимающие должность в государственных или местных органах власти». В заключении рекомендуется обозначить список должностных лиц, к которым относится данное положение, и включить в него губернаторов и мэров, которые привлечены к кампании. Согласно совместному заключению, «Кодексу в дальнейшем следует запретить таким лицам прямо или косвенно использовать административный ресурс и участие в избирательной агитационной деятельности от имени любой партии/кандидата с тем, чтобы обеспечить равные условия для всех участников»⁶⁷. В совместном заключении, напротив, приветствуется положение, которое предусматривает, что «государственные и местные органы власти в период между днем объявления выборов и днем определения результатов выборов не имеют права начинать какие-либо специальные программы, кроме тех, которые предусмотрены в их годовых бюджетах»⁶⁸.

62. В отчетах ОБСЕ/БДИПЧ о миссиях по наблюдению за выборами неоднократно указывалось на злоупотребления⁶⁹ административным ресурсом на выборах в Грузии,

⁶⁴ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/75073.

⁶⁵ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13086&lanq=en>.

⁶⁶ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/106901.

⁶⁷ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)043-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)043-e).

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ В оригинальном тексте говорится «use». Докладчик добавил префикс «mis», чтобы сохранить

что представляется серьезной проблемой. Эта проблема отчасти возникает из-за отсутствия ясности и конкретности в законодательстве, которое повторяется и в проекте кодекса. Положения проекта кодекса размывают границу между государством и политическими партиями и не выполняют обязательства в рамках ОБСЕ. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют пересмотреть положения о злоупотреблении административным ресурсом. Кроме того, в последнем экспертном отчете Группы государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (GRECO) о прозрачности финансирования политических партий в Грузии отмечается аналогичная обеспокоенность и «рекомендуется принять дополнительные меры по предотвращению неправомерного использования всех видов административного ресурса в избирательных кампаниях⁷⁰. Как следствие, была создана Межведомственная комиссия (МВК) для осуществления контроля за злоупотреблениями административным ресурсом во время избирательной кампании. МВК является органом, состоящим из высших должностных лиц исполнительной власти, уполномоченным рассматривать подтвержденные и неподтвержденные заявления о нарушениях, допущенных государственными служащими. Г-н Зураб Харатишвили, бывший президент Центральной избирательной комиссии, подчеркнул эффективность такого механизма. Он исполняет превентивную функцию по сдерживанию нарушений в избирательной кампании, используя 12 рекомендаций для устранения недостатков. Тем не менее соответствующие рекомендации вызвали обеспокоенность в связи с тем, что фактически МВК иногда превышала пределы своих полномочий и оспаривала принцип разделения властей.

63. Конституционный закон Казахстана о выборах (статья 27.5) предусматривает, что:

«Кандидатам, являющимся должностными лицами государственных органов, запрещается использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

Под использованием преимуществ должностного или служебного положения в настоящем Конституционном законе понимается:

- 1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в другой служебной зависимости, к осуществлению предвыборной агитации, за исключением случаев, когда указанные лица осуществляют агитацию в качестве доверенных лиц кандидата;
- 2) использование помещений, занимаемых государственными органами, для осуществления деятельности, способствующей избранию кандидата, политической партии, выдвинувшей партийный список, если иным кандидатам, политическим партиям не гарантировано использование указанных помещений на таких же условиях.

64. На практике отчет ОБСЕ/БДИПЧ о досрочных парламентских выборах 15 января 2012 года отдельно не отмечает вопросы административных ресурсов. Тем не менее избирательный процесс в целом был оценен как не соответствующий «основным принципам демократических выборов»⁷¹.

65. Кодекс о выборах Молдовы в статье 47.6 устанавливает, что «кандидаты не вправе использовать в ходе избирательной кампании публичные средства и имущество (административный ресурс), а публичные и приравненные к ним органы/учреждения не вправе передавать/предоставлять конкурентам на выборах публичное имущество или оказывать другие услуги иначе как на договорной основе с

концептуальную согласованность в докладе.

⁷⁰ Доступно по адресу: www.coe.int/t/dahl/monitorina/areco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2912GeorgiaOneEN.pdf.

⁷¹ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/89401.

обеспечением равных условий для всех конкурентов на выборах». Совместное заключение 2010 г. подчеркивает, что «этот новый пункт приветствуется и соответствует предыдущим рекомендациям»⁷². Риск злоупотребления административным ресурсом может быть выше у кандидатов, занимающих государственные должности на момент регистрации в избирательном списке кандидатов, кодекс о выборах обязывает их слагать свои полномочия на срок избирательной кампании⁷³.

66. На практике в своем докладе о наблюдении за местными выборами 2011 г. ОБСЕ/БДИПЧ отметило вручение незаконных подарков избирателям в ходе предвыборной кампании⁷⁴. Также указывается, что респонденты «жаловались на злоупотребления административным ресурсом на местном уровне, особенно со стороны кандидатов на переизбрание, хотя масштабы этого было трудно определить». В своем докладе о наблюдении за досрочными парламентскими выборами в 2010 г.⁷⁵ ПАСЕ утверждает, что «многие люди выражали озабоченность злоупотреблением административным ресурсом во время избирательной кампании». Документ сообщает о заявлениях о раздаче подарков, в том числе продуктов питания и различных других товаров с именами политических лидеров избирателям⁷⁶.

67. с. В европейских странах существуют положения, запрещающие любые виды вмешательства в пользу кандидата, т.е. запрещающие факт одобрения со стороны государственных должностных лиц или государственных служащих⁷⁷.

68. Закон о выборах в парламент Португалии запрещает злоупотребление государственными функциями в целях агитации (ст. 153). На практике, в своем докладе по итогам парламентских выборов 27 сентября 2009 года ОБСЕ/БДИПЧ не упоминало о злоупотреблении административным ресурсом⁷⁸.

69. В Греции такое положение включено в Конституцию:

Статья 29

3. Любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны должностных лиц, военнослужащих и служащих органов безопасности категорически запрещаются. При осуществлении своих обязанностей любые проявления в пользу или против какой-либо политической партии со стороны государственных служащих, работников муниципальных учреждений, других юридических лиц публичного права или государственных предприятий, или предприятий органов местного самоуправления, или предприятий, управляющие которыми прямо или косвенно назначаются государством, административным актом или в силу ее качества акционера, абсолютно запрещены.

70. Закон о выборах Ирландии запрещает «председателям выступать в качестве агента кандидата или продвигать его кандидатуру» (статья 144):

«Председатель избирательной комиссии, помощник, заместитель или исполняющий обязанности председателя избирательной комиссии или любой человек, работающий в любой аналогичной должности, в любых целях, связанных с выборами, который действует в качестве агента для любого

⁷² Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)014-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)014-e).

⁷³ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)082-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)082-e).

⁷⁴ Следует учитывать, что финансирование кампаний в Молдове в основном государственное.

⁷⁵ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/85409.

⁷⁶ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=13085&lanq=en>.

⁷⁷ В Латинской Америке общий запрет, действующий в отношении какого-либо конкретного кандидата, можно найти в правовых положениях Боливии, Колумбии, Коста-Рики, Гаити, Гондурасе, Никарагуа и Панаме. См. также сноску № 31.

⁷⁸ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/41003.

кандидата на этих выборах или активно связан с продвижением кандидатуры любого кандидата или продвижением интересов какой-либо политической партии на выборах, считается виновным в совершении преступления».

71. На практике, в докладе миссии по оценке потребностей ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за досрочными парламентскими выборами 25 февраля 2011 г. подчеркивается, что «в избирательном процессе и в органах по проведению выборов был очень высокий уровень доверия всех групп заинтересованных лиц». Таким образом, вопрос злоупотребления административным ресурсом во время избирательных кампаний не вызывал озабоченности⁷⁹.

72. В соответствии с Конституционным законом Кыргызской Республики о президентских и парламентских выборах «члены избирательных комиссий, наблюдатели, международные наблюдатели, судьи, представители религиозных организаций, благотворительные организации, частные лица до 18 лет, иностранные граждане и организации не имеют права проводить предвыборную кампанию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Должностные лица государственных органов и органов самоуправления могут проводить избирательную кампанию и распространять любые агитационные материалы, когда они находятся за пределами их официальных должностей» (статья 22.15). Совместное заключение по закону о выборах подчеркивает, что запрещая определенным группам агитацию, статья 22.15 представляет «необоснованные ограничения для отдельных граждан» и может рассматриваться как «чрезмерно ограничительная»⁸⁰.

73. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за президентскими выборами 30 октября 2011 года подчеркивается, что «заявления о злоупотреблениях институциональной власти в виде давления и запугивания появлялись в течение всего предвыборного периода, что подрывало доверие к избирательному процессу». В докладе также указывается, что «29 сентября парламент принял постановление о «мерах по обеспечению реализации Закона о президентских и парламентских выборах», усиливая избирательное законодательство и вводя строгие меры в случаях использования ресурсов не по назначению»⁸¹.

74. Закон о режиме всеобщих выборов Испании включает различные положения, касающиеся злоупотребления административным ресурсом. Статья 52 запрещает должностным лицам участие в агитации; статья 139 определяет санкции за нарушения, совершенные государственными служащими во время избирательных кампаний, а статья 140 определяет санкции гражданских служащих за злоупотребление своим должностными полномочиями в целях агитации. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по итогам досрочных парламентских выборов 20 ноября 2011 г. не сообщается о случаях злоупотребления административным ресурсом⁸².

75. Другие более конкретные запреты относятся к использованию персонала и сотрудников как в Грузии (п. 60-61), так и в Казахстане (п. 62-63)⁸³.

76. Только в четырех из всех проанализированных законодательствах определяются временные условия, когда государственные служащие не могут вести агитацию – как только на рабочем месте, так и только в течение рабочего дня, это отмечено в законодательстве Албании (п. 42), Армении (п. 54), Кыргызской Республики (п. 71-72) и

⁷⁹ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/75725.

⁸⁰ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)_025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)_025-e).

⁸¹ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/86926.

⁸² Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/Spain/88222.

⁸³ В Северной и Южной Америке этот вид положений можно найти в Боливии, Колумбии и США.

Украины (п. 40)⁸⁴.

77. В отношении агитации⁸⁵ Избирательный кодекс бывшей югославской Республики Македонии предусматривает, что:

(1) Избирательной кампанией считается: общественное собрание и другие общественные мероприятия, инициированные организаторами избирательной кампании, публичная демонстрация плакатов, видео презентации в публичных местах, предвыборные медиа- и интернет-презентации, распространение печатных материалов и публичные выступления подтвержденных кандидатов официальными избирательными органами.

(2) Избирательная кампания начинается за 20 дней до дня голосования и должна заканчиваться в первом, и во втором туре выборов за 24 часа до выборов и не проводится в день выборов (статья 69-а).

78. Совместное заключение по Избирательному кодексу подчеркивает, что «это определение можно рассматривать как ограничение регулярных политических мероприятиях, проводимых до начала официальной предвыборной кампании» и что «кодекс должен определять, что политическая деятельность не допускается до начала официальной предвыборной кампании»⁸⁶.

79. На практике в отчете ОБСЕ/БДИПЧ о наблюдении за досрочными парламентскими выборами 5 июня 2011 года сообщается, что «некоторые аспекты выборов требуют внимания», в том числе «меры по обеспечению адекватного разделения государственных и партийных структур». Кроме того, «ОБСЕ/БДИПЧ (миссия по наблюдению за выборами) получило ряд заявлений о том, что партийные активисты просили государственных служащих выделить определенное количество избирателей, которые проголосуют за правящую партию. В соответствии с этими заявлениями сотрудники государственных и общественных учреждений были запуганы угрозой потери работы, если они не выполнят эти требования. Другие обвинения имели отношение к угрозам потери гражданами своих пенсий или социальных услуг, если они не поддержат определенные партии или кандидатов. Подавляющее большинство этих заявлений касалось действий государственных чиновников и активистов от правящей партии. Любые диверсионные действия государственных служащих в течение рабочего дня представляют собой злоупотребление государственными ресурсами для партийных целей»⁸⁷.

80. Помимо статьи 134 Конституции⁸⁸ специальным соответствующим законодательным актом Мексики является Федеральный кодекс избирательных институтов и процедур. Статья 134.8 Конституции гласит, что популярные представители федеральных или местных органов власти, а также сенаторы и парламентские группы не могут использовать государственные средства в избирательных кампаниях. Каталог ограничений для официальных лиц достаточно большой, поскольку он включает комиссии по правам человека, избирательные комиссии, Национальный институт статистики, географии и информатики и Банк Мексики. Этот каталог также включает любые другие организации или агентства правительства, которые на всех уровнях правительства, федерации, штатов или городов являются частью правовой системы общественного статуса. Это законодательство дополняется статьей 212 Федерального уголовного кодекса, которая предусматривает преступления, совершенные государственными должностными

⁸⁴ В Северной и Южной Америке это Чили, Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Панама, США и Уругвай.

⁸⁵ В Мексике существует аналогичный судебный критерий (Верховный суд выборах, 14/2012).

⁸⁶ CDL-AD(2011)027, п. 46.

Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)027-e).

⁸⁷ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/83666.

⁸⁸ Доступно по адресу: www.diputados.qob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

лицами⁸⁹. Эти правила устанавливают отстранение всех государственных должностных лиц от своих обязанностей на время конкурирования за выборную должность, отличную от той, которую они занимают, учитывая, что немедленное переизбрание запрещено. На президентских выборах 2012 года появлялись заявления, что партия победившего кандидата раздавала банковские и потребительские карты в пользу кандидата в президенты. Однако представленные доказательства не были достаточными, чтобы подтвердить влияние на окончательные результаты выборов.

81. d. Другая категория положений содержит правила, направленные на защиту свободы голосования от возможного влияния государственных служащих через подарки, пожертвования или обещания⁹⁰

82. Избирательный кодекс Бельгии предусматривает санкции для лиц, которые обещают рабочие места в государственном или частном секторе (статья 182). Кодекс также запрещает обещания лицам в отношении их голосования или их воздержания от голосования (статья 187)⁹¹. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ о наблюдении за федеральными выборами 10 июня 2007 года отмечалось наличие в правовой среде «некоторых аспектов, выгодных основным партиям, но это не помешало новым партиям, созданным в последние десятилетия и способствовало развитию неоднородной политической среды»⁹².

83. Избирательный кодекс Франции запрещает дарить любые подарки, делать пожертвования и давать обещания, направленные на оказание влияния на голосование, а также запрещает принимать такие подарки, пожертвования или обещания⁹³. В докладе ОБСЕ/БДИПЧ по итогам парламентских выборов, состоявшихся 10 и 17 июня 2012 года⁹⁴, не упоминается о злоупотреблениях административным ресурсом. Тем не менее, Национальная комиссия Франции по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию (CNCCFP)⁹⁵ подчеркивает в своем ежегодном докладе о деятельности за 2011 год⁹⁶, что Комиссия приняла 2899 решений о проверке с целью подтверждения счетов кандидатов (в общей сложности 7047 счетов тщательно изучены). Счета, утвержденные после проверки, составили чуть более 40% всех счетов (в два раза больше, чем на выборах 2008 года), которые, как правило, показывают включение многими кандидатами расходов, квалифицированных как избирательные расходы и не рассматривались Комиссией в качестве расходов в предвыборных целях. Счета этих кандидатов были утверждены главным образом после проверки следующих расходов: процентные ставки, оборудование, приемы, телефоны и расходы на связь⁹⁷. Однако эти правила не всегда так легко осуществляются, как отмечалось в ходе кампании бывшего президента Франции Николя Саркози в 2012 году. В данном случае Национальная комиссия Франции по счетам избирательных кампаний и политическому финансированию подсчитала, что г-н Саркози включил в свои расходы по избирательной кампании стоимость открытых заседаний, проведенных им в провинциях в рамках своего мандата Президента, даже те их них, которые были

⁸⁹ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2012\)076-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2012)076-e).

⁹⁰ В Северной и Южной Америке аналогичные случаи наблюдались в Бразилии и Сальвадоре. В Канаде кандидатам запрещено принимать подарки или соглашаться на любые другие преимущества во время избирательных кампаний.

⁹¹ Доступно по адресу: www.droitbelge.be/codes.asp.

⁹² Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/belgium/28213.

⁹³ Доступно по адресу: <http://www.leaifrance.aouv.fr/>; и <http://www.leaifrance.aouv.fr/telecharaer.pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070239>.

⁹⁴ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/93621.

⁹⁵ Доступно по адресу: www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf.

⁹⁶ Доступно по адресу: www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2011.pdf.

⁹⁷ Доступно по адресу: www.cnccfp.fr.

проведены до выдвижении им своей кандидатуры. В июле 2013 года Конституционный совет Франции отверг счета президентской избирательной кампании 2012 года г-на Саркози⁹⁸. Следовательно, его партия (UMP) должна возместить 11 миллионов евро в пользу государства. Этот случай подчеркивает, что несмотря на наличие инструментов против любого вида злоупотреблений, по-прежнему трудно определить четкое различие между использованием административных ресурсов для кампании кандидата и использования ресурсов в соответствии с занимаемой официальной должностью.

84. Избирательный закон Люксембурга запрещает давать или получать пожертвования или обещания от кандидатов на выборах и избирателей (статья 95). Закон также запрещает давать или получать пожертвования, а также подарки и обещания в целях голосования определенным образом или воздержания от голосования (статья 96).

85. Избирательный закон Монако запрещает подарки и обещания на национальных и муниципальных выборах (статья 69). Международные наблюдатели за выборами не отмечали случаев злоупотребления административным ресурсом⁹⁹.

86. e. В законодательствах двух европейских стран включены положения, связанные с привлечением СМИ в качестве возможного нецелевого использования государственных средств¹⁰⁰

87. Помимо Грузии¹⁰¹, Избирательный кодекс Армении также обращается к этому вопросу в статье 22:

1. Кандидаты, занимающие политические, дискреционные, гражданские должности, а также кандидаты, занимающие должности государственного или общественного служащего, проводят избирательные кампании с учетом следующих ограничений:

(...)

(3) запрещается освещение деятельности этих кандидатов в средствах массовой информации, за исключением случаев, установленных Конституцией, официальных визитов и приемов, а также освещение их деятельности во время стихийных бедствий.

2. Если освещается иная деятельность указанного в настоящей статье кандидата, то средство массовой информации, осуществляющее территориальное эфирное вещание, учитывает это при освещении деятельности других кандидатов для соблюдения установленного статьей 19 настоящего Кодекса равенства освещения и принципа недискриминации¹⁰².

88. f. В ряде государств нет четких положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, но существуют косвенные правила, которые могут быть предназначены для решения данного вопроса. Это будет рассмотрено далее (п. 89-92, а также в главе С).

89. Закон о выборах Финляндии явно не упоминает о злоупотреблении административным ресурсом во время избирательных процессов, но вводит санкции в случае нарушения служебных обязанностей членами избирательных комиссий:

Статья 185. Уголовная ответственность сотрудника избирательной комиссии

⁹⁸ Доступно по адресу: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/case-law/decision/decision-n-2013-156-pdr-of-4th-july-2013.137967.html.

⁹⁹ Доступно по адресу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19506&lanq=en>.

¹⁰⁰ В Северной и Южной Америке это Боливия, Эквадор, Сальвадор, Гондурас, Мексика, Парагвай и Перу.

¹⁰¹ См. п. 60.

¹⁰² Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2011\)_029-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2011)_029-e).

Если член районной избирательной комиссии, центральной избирательной комиссии муниципального образования, избирательного комитета или избирательной комиссии либо избирательный помощник или любое другое лицо, действующее в качестве избирательного чиновника, как это определено в настоящем Законе, пренебрегает возложенными на него обязанностями, он или она наказывается так, как бы он или она совершили должностное преступление¹⁰³.

90. ОБСЕ/БДИПЧ не рекомендовало проведение мониторинга на последних президентских выборах (22 января 2012 года) в связи с тем, что «контактные лица, с которыми встречалось ОБСЕ/БДИПЧ (Миссия по оценке потребностей) отметили высокий уровень уверенности во всех аспектах избирательного процесса». Остальные рекомендации, сделанные предыдущими миссиями, не относятся к вопросу злоупотребления административным ресурсом во время избирательных кампаний¹⁰⁴.

91. Наконец, Закон Великобритании о политических партиях, выборах и проведении референдумов 2000 года регулирует расходы, квалифицируя их как произведенные для целей проведения выборов¹⁰⁵. Кроме того, Закон 2006 года о проведении выборов¹⁰⁶ включает в себя правила, касающиеся нарушения служебных обязанностей, как в Финляндии, которые могут включать действия под угрозой (статья 63). ОБСЕ/БДИПЧ не сообщает о злоупотреблениях административным ресурсом в ходе избирательной кампании по наблюдениям за всеобщими выборами 6 мая 2010 года¹⁰⁷.

92. Дополнительный вопрос касается только законодательства Грузии и Черногории, которые основывают свои правовые положения на принципе охраны государственных ресурсов, в то время как большинство законов сосредоточены на избирательном равенстве¹⁰⁸.

С. Судебные стандарты, установленные прецедентами

93. Данный обзор действующего законодательства о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов, с одной стороны, и практики, установленной во время выборов, с другой стороны, показывает, что реализация правовых норм в этой области остается сложной во многих странах. Практика слишком часто выявляет противоречия между интересами должностных лиц и справедливостью избирательного процесса.

94. До сих пор в настоящем докладе рассматривались существующие положения по использованию и против злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов. Доклад не адресован государствам – членам Венецианской комиссии, которые не имеют определенных юридических положений избирательного законодательства или других специфических средств против использования административного ресурса во время избирательных процессов¹⁰⁹.

95. Однако такие специальные правовые положения могут быть разработаны в других законодательных актах как общего уголовного или административного

¹⁰³ Доступно по адресу: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714.pdf.

¹⁰⁴ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/85410.

¹⁰⁵ Доступно по адресу: www.leaislation.aov.uk/ukpaa/2000/41/schedule/8.

¹⁰⁶ Доступно по адресу: www.leaislation.aov.uk/ukpaa/2006/22/pdfs/ukpaa_20060022_en.pdf.

¹⁰⁷ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/69072.

¹⁰⁸ Как и в случае с Аргентиной, Чили, Эквадором, Гватемалой, Мексикой, Никарагуа, Парагваем, Доминиканской Республикой, США и Венесуэлой.

¹⁰⁹ См. п. 87-91.

законодательства, так и в законодательстве по борьбе с коррупцией или о государственной службе. Эти положения могут быть столь же эффективными, как более узкие или специальные законодательства (например, избирательные) при соответствующем применении к должностными лицами и к государственных служащим. Они могут быть еще более эффективными в общем законодательстве, поскольку это может подчеркнуть серьезность таких злоупотреблений.

96. В странах, не имеющих положений о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов¹¹⁰, конституционные суды или эквивалентные им органы разъясняют закон через свод решений, давая таким образом судебное толкование конституционных принципов о равенстве в избирательных процессах, способствуя обеспечению нейтральности государственных органов в избирательных процессах. Такое толкование способствует главным образом обеспечению нейтралитета государственных органов в избирательных процессах.

97. В европейском контексте следует привести следующие решения Европейского суда по правам человека и конституционных судов (или эквивалентных им органов) (в хронологическом порядке):

- Прецеденты Европейского суда по правам человека:

Великобритания, дело «Ахмед и другие против Соединенного Королевства» о необходимости государственного нейтралитета во время избирательных кампаний в Великобритании¹¹¹;

Россия, дело Республиканской партии России против России о роспуске Республиканской партии России, иллюстрирующее злоупотребление административными ресурсами¹¹²;

Россия, дело Коммунистической партии России и других против России о доступе к СМИ от 19 июня 2012 года¹¹³;

- Прецеденты конституционных судов (или эквивалентных им органов):

Франция, дело о вмешательстве муниципальных служащих в избирательную кампанию¹¹⁴;

Армения, дело о нейтралитете, требуемом от армянских государственных служащих при переизбрании¹¹⁵;

Ирландия, дело МакКристал против министра по делам детей и по делам молодежи на ирландском референдуме, в котором говорится о принципе Британской избирательной комиссии: о том, что все демократические действия, такие как выборы или референдумы, должны быть основаны на доверии и участии и оставаться в стороне от любого ненадлежащего

¹¹⁰ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2012\)025rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2012)025rev-e).

¹¹¹ Доступно по адресу: www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/full/eur/ech/enq/ech-1998-2-011.

¹¹² Доступно по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/enq/paques/search.aspx?i=001-104495>.

¹¹³ Доступно по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/enq/paques/search.aspx?i=001-111522>.

¹¹⁴ Доступно по адресу: [www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/precis/enq/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/precis/enq/eur/fra/fra-2002-3-007?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).

¹¹⁵ Доступно по адресу: [www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/precis/enq/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$a=%5Bfield,GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOCND%5D%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www.codices.coe.int/NXT/qateway.dll/CODICES/precis/enq/eur/arm/arm-2012-2-002?f=templates$fn=document-frameset.htm$a=%5Bfield,GRP%3A%5Bborderedprox,0%3ACCCOCND%5D%5D%20$x=server$3.0#LPHit1).

влияния¹¹⁶;

Украина, дело о выборах Президента Украины Конституционный Суд подчеркивает важность защиты воли избирателей по избранию кандидата на пост президента. Законодательство запрещает органам исполнительной власти и местного самоуправления, а также их должностным лицам участие в избирательных кампаниях, чтобы избежать давления на избирателей и обеспечить свободу выражения мнений¹¹⁷.

98. В судебной практике Соединенных Штатов Америки есть также соответствующие прецеденты:

Народ против Сперл¹¹⁸: в 1976 году Маршал Лос-Анджелеса предоставил транспортное средство в распоряжение кандидата, его сотрудников и семьи. Г-н Сперл был приговорен к тюремному заключению; исполнение приговора было приостановлено и заменено на испытательный срок 4 года, на определенных условиях, в том числе заключение на первые шесть месяцев в тюрьме графства и штраф \$500.

Народ против Баттин¹¹⁹: в 1974 году Баттин был руководителем Первого округа Оранж Каунти, в это время он решил баллотироваться от демократической партии на пост вице-губернатора Калифорнии. В течение пяти месяцев перед предварительным предвыборным собранием для выдвижения кандидатов он использовал свой офис, оборудование и персонал для продвижения своей кандидатуры. Г-на Баттина осудили на три года условно при условии, что он шесть месяцев работал в тюрьме графства и заплатил \$3500 штрафа плюс налоговые штрафы.

Стансон против Мотта¹²⁰: в июне 1974 года в Калифорнии избиратели одобрили вопрос о создании фонда в \$250 млн для будущего приобретения земли парка и рекреационных и исторических объектов государственными и муниципальными органами власти. За день до выборов истец Сэм Стансон подал иск налогоплательщика, утверждая, что ответчик Уильям Пенн Мотт-младший, директор Калифорнийского департамента парков и отдыха, позволил департаменту истратить более чем \$5000 государственных средств для продвижения прохождения облигационного займа через законодательный орган. Утверждая о незаконности такого использования государственных средств, истец просил потребовать, чтобы г-н Мотт лично вернул средства в государственную казну и любые другие присвоенные средства. Верховный суд единогласно признал, что директор действовал незаконно, и заявил, что «...избирательное использование государственных средств в избирательных процессах, конечно, поднимает вопрос именно такого неправильного искажения демократического избирательного процесса».

99. В Латинской Америке есть несколько примеров, в том числе решения Колумбийского Верховного суда (которые наложили ограничения на государственных служащих для предотвращения влияния на избирательные кампании)¹²¹ и

¹¹⁶ Доступно по адресу: www.courts.ie/Judgments.nsf/09859e7a3f34669680256ef3004a27de/47c2796248c9a70280257ad1005980df?OpenDocument.

¹¹⁷ Доступно по адресу: www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8847.

¹¹⁸ Доступно по адресу: <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/54/640.html>.

¹¹⁹ Доступно по адресу: <http://law.justia.com/cases/california/calapp3d/77/635.html>.

¹²⁰ Доступно по адресу: <http://scocal.stanford.edu/opinion/stanson-v-mott-27987>.

¹²¹ Доступно по адресу: www.alcaldiaboato.aov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18212.

Национального избирательного жюри Перу (установление ограничений на участие представителей государственных структур в выборах)¹²².

IV. Законное использование или злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов: элементы для анализа

A. Оценка использования или злоупотребления административным ресурсом во время избирательных процессов

100. На основе рассматриваемых законов и практики (Часть II) представляется легитимным принять законодательство, касающееся использования административных ресурсов во время избирательных процессов, а также положения, запрещающие злоупотребление такими ресурсами. Необходимо обеспечить целостность в осуществлении политики и политических платформ, которые устанавливаются задолго до начала избирательного процесса.

101. Например, Верховный избирательный суд Мексики считает, что привлечение государственных служащих только в нерабочие дни в политических агитационных мероприятиях в поддержку той или иной партии, кандидата на выборах не означает само по себе злоупотребления использованием государственных средств¹²³.

102. Следовательно, чтобы установить четкую границу между использованием или злоупотреблением административным ресурсом в ходе избирательного процесса при реализации политических платформ, в первую очередь следует определить сроки начала этой политики. Существует законное использование административного ресурса в ходе избирательных процессов выборными лицами и высокопоставленными государственными служащими, когда политическая платформа (а точнее события, реализующие эту платформу, такие как торжественное открытие общественных зданий, запуск новых программ общественного потенциала, увеличение зарплаты или пенсии в государственном секторе и т.д.) осуществляется по долгосрочному утвержденному плану, т.е. плану, утвержденному в начале легислатуры (или мандата) или, самое позднее, в начале бюджетного года. Более того, результат такой политики не должен рассматриваться в течение избирательного процесса. Например, количество торжественных открытий общественных зданий должно быть на том же уровне в ходе избирательных процессов по сравнению с другими периодами без выборов. Избирательный процесс не является подходящим моментом для начала реализации новых программ и мероприятий с бюджетным финансированием, которые не были запланированы до начала кампании. Такие программы и действия, следовательно, могут быть более легко квалифицированы как неправильное использование или злоупотребление нематериальными административными ресурсами.

103. Грань (особенно, когда законодательство этого не предусматривает) между использованием и злоупотреблением административным ресурсом в ходе избирательных процессов касается также человеческих ресурсов, вовлеченных прямо или косвенно в участие в выборах, поскольку их использование может вызвать нарушение обязательств справедливости, в духе которых должны проводиться любые избирательные процессы. Эти ресурсы в особенности касаются высокопоставленных

¹²²

Доступно по адресу: <http://portal.jne.aob.pe/informacionleaal/Constitucin%20y%20Leyes1/Realamento%20de%20proaanda%20electoral.pdf>.

¹²³ Доступно по адресу: www.seatlax.qob.mx/JURIS/14_2012.htm.

<http://portal.te.qob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm>;
www.te.qob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0258-2009.pdf; и
www.te.qob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0075-2010.pdf.

государственных служащих, которые либо назначаются политическими властями (избранные лица или правительство), либо становятся ими в результате карьерного роста на государственной службе (из неполитической ветви государственной службы). Независимо от их первоначального назначения (или продвижения в должности) эти должностные лица должны эффективно, честно и грамотно содействовать в осуществлении политики их знаниями и здравым смыслом.

104. Также необходимо отличать назначены ли эти государственные должностные лица политической властью или нет. После этого необходимо оценить выполняют ли они свои обязанности в соответствии с законом беспристрастно (т.е. в интересах общества) или они выполняют их в соответствии с законом, но и с верностью и преданностью по отношению к политическому органу, назначившему этих лиц. Государственные должностные лица не должны исполнять свои обязанности в чисто политических интересах партии (партий), находящейся у власти. Для того чтобы провести различие между этими двумя категориями, только использования законодательства не достаточно. Необходимо также, чтобы эти государственные служащие стремились развивать и поддерживать высокие этические стандарты в своей работе. Таким образом, это не только вопрос культуры политически заинтересованных сторон, но и вопрос о профессиональных стандартах поведения государственных служащих или профессиональной культуре государственного управления. Кодексы этики и этических стандартов (в частности, в отношении избирательной администрации и избирательного правосудия) должны быть сформулированы и размещены на доступных ресурсах для государственных служащих.

В. Правительство против правящей партии, большинства и оппозиционных партий, представленных или не представленных в парламенте

105. Легитимная деятельность правительства должны быть отделена от правящей партии, особенно во время избирательных процессов. Должны быть определены правовые и этические обязательства для того, чтобы отличить обычные правительственные мероприятия от деятельности правящей партии в ходе избирательных процессов. Для определения баланса в избирательных процессах правительственные мероприятия должны быть сравнимы с ролью оппозиции в демократическом парламенте.

106. Поэтому очень важно проводить различие между внутренней работой правящей партии (или коалиции) и подготовкой к политике реформ по различным общественным вопросам и разработкой и последующей работой над программой реформ, за которую правительство несет ответственность. Что касается последнего, у выборных лиц и государственных служащих есть свои задачи и обязательства, и они должны работать в соответствии с определенными правовыми и этическими принципами (как это было предложено выше в главе А).

107. Легитимность текущей деятельности правительства, например, может подвергнуться критике или рассматриваться как простое злоупотребление, когда специальная ограниченная кампания помощи и социальной поддержки немедленно связывается со стимулированием избирательного процесса, например, денежные пожертвования для некоторых специфических групп избирателей.

108. Вопрос о злоупотреблении административным ресурсом также должен быть проанализирован с точки зрения конституционной обязанности государства по защите свободы избирателей в формировании своего мнения и, следовательно, по защите и поощрению равенства и нейтралитета в отношении появления новых политических

участников, которые еще не получили представительство в парламенте, и уже существующих политических партий. Это особенно важно в контексте избирательного процесса и также может оказать влияние на то, как законодательство регулирует прозрачность частного финансирования политических партий и отдельных интересов в правовой конструкции, поддерживающей государственное финансирование политических партий. Реализация специальных правил должна быть основаны на том факте, что главная ценность – защита справедливости в выборах. Такое правило должно иметь следующие характеристики: избегать всего, что может повредить его эффективности, особенно мероприятий на государственном уровне; освещать в средствах массовой информации; а также включать положения, затрудняющие чрезмерное частное финансирование, в частности осуществляемое организованной преступностью.

109. Важно также уважать роль оппозиции в демократическом парламенте¹²⁴. Оппозиционные партии, очевидно, не имеют тех же возможностей использования квалифицированных услуг неполитической общественной ветви власти как партии власти, в том числе в местных и региональных администрациях. Оппозиция может подвергаться дискриминации в отношении условий работы, в том числе относительно помещения и оборудования, персонала и источников связи. Тем не менее можно предоставить некоторые уравнивающие схемы в рамках конституционного строя. Оппозиционным партиям в парламенте могут быть предоставлены эквивалентные ресурсы при участии в работе комитетов и доступа к ресурсам следствия, которые парламент делает доступными для отдельных членов парламента или политических партий, представленных в парламенте. Внутренние правила парламентов должны обеспечить равный доступ к собственным средствам парламентов, а также местных и региональных администраций.

110. Цель законов, предусматривающих меры, направленные против злоупотребления административным ресурсом, в принципе, обеспечить свободное и справедливое голосование. Тем не менее возможен риск слишком радикальных положений, которые могут вступать в противоречие с другими принципами или быть неработоспособными или контрпродуктивными на практике, или вовсе лишать людей возможности занимать государственные должности. Избирательные законы и имеющие отношение к выборам тексты должны стремиться к равновесию. Это равновесие может быть достигнуто путем предоставления необходимых гарантий для лиц, занимающих политические должности, от преследования после проигрыша на выборах. Такие законы должны также обеспечить постоянную и эффективную политику даже в периоды избирательных кампаний, обеспечивая при этом оппозиционные партии, в том числе не входящие в парламент, достаточными ресурсами для осуществления своих предвыборных кампаний.

111. На основе сравнительного анализа законодательства и практики, представленных выше, в части IV настоящего доклада представлены предварительные рекомендации, а в части V – окончательные рекомендации.

V. В качестве рекомендаций

A. Саморегулирование – первый шаг

112. Использование стандартов этического поведения может рассматриваться в качестве первого важного шага против злоупотребления властью. В этом отношении политические партии могут неформально договориться (минуя правовые положения) о этических соглашениях или соглашениях, касающихся избирательных процессов,

¹²⁴ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)025-e).

включая связанные с неправильным использованием административного ресурса. В соответствии с принципом прозрачности такие соглашения должны обсуждаться публично, чтобы граждане также могли принять участие в дискуссии, и содержать возможные санкции в случае нарушения взятых обязательств. Если такие соглашения не соблюдаются или если наблюдаются нарушения, об этом должно быть сообщено, в том числе в средствах массовой информации. Такие модели саморегулирования широко применяются в скандинавских странах. Их можно определить как принадлежащие к концепции консенсусного подхода. Стороны могут вести себя очень свободно¹²⁵.

113. Альтернативная модель, которая в международной перспективе не столь развита, – это стратегия, при которой законодательство играет важную роль в регулировании политических партий.

В. Законодательные санкции за взяточничество и коррупцию

114. В своем худшем виде злоупотребления административным ресурсом в избирательных процессах (где услуги обмениваются на благосклонность) являются преступлением и проявлением коррупции в стране. Соответствующие уголовные законы против использования административного ресурса действуют в большинстве стран, способствуя предотвращению таких фактов, как присвоение чужого имущества и злоупотребление доверием. Эти уголовные законы могут или должны быть направлены против наиболее серьезных форм злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов. Огромная проблема обеспечения их эффективного выполнения в целом остается. Вынужденные расходы и распространенные нормы поведения (не этические, но возможно законные) ставят дополнительные задачи в этом отношении.

115. Беспристрастность всех соответствующих заинтересованных сторон, в частности полиции, прокуратуры, судов, судей, а также аудиторов, имеет важное значение для решения вопросов злоупотребления. СМИ в соответствии с принципом свободы информации также могут играть важную роль в борьбе со злоупотреблениями и поддерживать эффективное отправление правосудия в этой области. Представляется плодотворным формирование такого же взгляда на нарушения в ходе избирательных процессов, как на коррупцию в целом.

С. Другие законодательные меры

116. Основным инструментом против злоупотреблений является закон и его применение. Этот инструмент содержится не только в уголовном праве, но и в законодательстве в целом, как это предусмотрено во многих европейских странах. Для того, чтобы полностью понять последствия этих положений, также представляется необходимым рассмотреть информацию в общем контексте законодательства, где эти положения являются его частью. В противном случае невозможно правильно оценить влияние этих положений. Этот вопрос требует рассмотрения нескольких областей права.

117. Прежде всего, очень важно подчеркнуть конституционные положения в этом отношении для того, чтобы определить, как конституция закрепляет разделение властей, верховенство закона, контроль правительства парламентом и парламентскими комитетами, конституционный суд (или аналогичный орган), избирательные суды или комиссии, омбудсмена и генерального аудитора. Поэтому такие органы и учреждения должны исполнять свои обязанности в отношении

¹²⁵ См. п. 103.

равенства всех граждан перед законом. Более того, в своих решениях и действиях они должны соблюдать объективность и беспристрастность. Такие принципы должны, очевидно, относиться к избирательным процессам в целом, а также к наблюдению за такими процессами. Действительно, равный доступ политических партий к государственным ресурсам, средствам массовой информации и нейтральность государства должны постоянно превалировать в период избирательного процесса¹²⁶.

118. Злоупотребления административным ресурсом в избирательных процессах, которые только начинаются или которые представляются типичными общими преступлениями, должны быть оставлены на рассмотрение уголовного кодекса, а не регулироваться в специальных избирательных актах. Различные виды несанкционированных акций перед выборами (неправомерные действия при голосовании и неправомерное вознаграждение за голосование и т.д.) следует рассматривать в качестве таких серьезных преступлений, как взяточничество и коррупция, серьезные проступки или злоупотребление служебным положением со стороны государственных должностных лиц, экономические преступления, хищение административного ресурса и злоупотребление доверием. Политические партии, кандидаты, СМИ и государственные должностные лица, которые уличены в злоупотреблении административными ресурсами, должны быть подвергнуты санкциям. Обеспечение внедрения стандартов на различных уровнях государственного управления в рамках федеральных систем также должно быть важным аспектом внимания законодательства.

119. В публичном праве важно предусмотреть положения, устанавливающие четкие различия между политической активностью и должностными обязанностями государственных служащих, а также определить, как задачи и обязанности должны быть распределены между ними. Кроме того, необходимы хорошо разработанные, подробные и прозрачные законодательные акты о государственном бюджете, его распределении и надлежащем использовании. В противном случае, внутренний и внешний аудиторский контроль не будут эффективными мерами противодействия злоупотреблениям. Важно также принять решение о подробных положениях по некоторым бюджетным вопросам, таким как использование официальных помещений, коммуникаций и транспорта и других технических ресурсов, дополненных принятием актов о деловой этике и добросовестной практики в этой области.

120. Государственные должностные лица, которые нарушают правила, регулирующие условия гражданской службы, должны быть наказаны за преступления или за нарушение своих обязанностей в виде дисциплинарных санкций (в том числе освобождения от должности). Различные положения применимы для политических должностей (министры, политический штат государственных учреждений, сотрудники парламентских фракций и т.д.)¹²⁷. В этой области есть также необходимость в независимом рассмотрении и в конечном счете в решениях, вынесенных судами. В дополнение к уголовным обвинениям и соображениям, высказанным в этом докладе, применение административных санкций представляется подходящим решением по сравнению с политическим импичментом в случае злоупотребления административным ресурсом государственными должностными лицами.

¹²⁶ В Латинской Америке Боливия, Сальвадор, Мексика и Уругвай являются примерами стран с особыми конституционными положениями против использования административного ресурса в политических целях. Например, в Мексике Избирательный суд является высшим органом в применении конституционных принципов в избирательных вопросах.

¹²⁷ Доступно по адресу: [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)044-e).

D. Правильная и эффективная реализация законодательства

121. В целях эффективной реализации законодательства от всех политических сторон требуются взаимопонимание и ответственность. Необходимы общее понимание и консенсус относительно важности конституционных ценностей. Например, разделение общего взгляда на роль оппозиции в обществе с четкой отсылкой к добросовестной практике.

122. Если найден такой консенсус, появляются возможности для осуществления более эффективного парламентского контроля в постоянных парламентских комиссиях, которые несут ответственность за конституционные и смежные с ними вопросы, такие как избирательные вопросы. Аналогично, в президентских режимах оппозиция находит больше стимулов для участия через институциональные пути, когда преобладает уверенность в отношении толкования и применения законов.

123. Независимая национальная счетная палата, ответственная перед парламентом, также может играть важную роль, контролируя расходы и финансовое управление правительства. Она также может расследовать и принимать меры против финансовых нарушений в правительстве.

124. Важно, чтобы конституционные суды или эквивалентные им органы, избирательные суды или органы прокуратуры и суды общей юрисдикции несли полную ответственность за отправление правосудия по вопросам злоупотребления административными ресурсами во время избирательных процессов.

125. Важно также, чтобы упомянутые функции исполнялись в соответствии с принципами прозрачности и уважения свободы информации.

E. Требование прозрачности и свободы информации

126. Основные принципы прозрачности в избирательных процессах и свободы информации являются обязательными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом. Предусмотренная законом система и ее реализация через различные учреждения также должна подлежать публичной отчетности и обсуждению. Очень важно, чтобы любые недостатки и ошибки можно было обсуждать открыто в СМИ и в общественных местах. Поведение министров, избранных лиц, государственных служащих и должностных лиц в целом, а также судей и аудиторов должно быть связано с ответственностью перед гражданами, с возможными последствиями в виде расследования и санкций против нарушителей (политических, гражданских или уголовных). В дополнение к этим обязательствам в случае, когда вмешательство государства в выборы является настолько сильным, что ставит под угрозу справедливость между различными политическими конкурентами и свободу граждан, максимальной санкцией должна являться отмена выборов до тех пор, пока собственные правовые традиции и особенности избирательного законодательства предусматривают эту возможность.

F. Общественные гранты политических партий¹²⁸

127. Регулярно встречающейся проблемой является риск несоответствия возможностей, другими словами, неравенства между правительственной партией (партиями) и оппозиционной партией (партиями). Такие дисбалансы могут оказывать некоторое противодействие системе государственного финансирования деятельности

¹²⁸ См. Регламент Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ о регулировании политических партий, п. 176-192.

партий в соответствии с законодательством об общественных грантах политическим партиям, основанном на принципе равенства. Эта система должна быть установлена в соответствии с законодательством об общественных грантах политическим партиям и основана на принципе равенства. В докладе также подчеркивается необходимость обеспечения надлежащих условий для партий, не представленных в парламенте (см. пункт 13). Этот доклад предоставил ряд примеров общественных грантов политическим партиям. Тем не менее он не охватывает всю глубину данной темы¹²⁹.

128. В отношении системы финансовых грантов политическим партиям можно предусмотреть установление некоторой финансовой компенсации, чтобы оппозиционные партии имели дополнительные средства по сравнению с правящими партиями. Это делается для того, чтобы до определенной степени компенсировать им преимущество ресурсов партии (партий) власти, имеющей доступ к человеческим ресурсам правительства, а также местных и региональных администраций.

129. В данном контексте еще одним важным элементом может быть создание государственной системы финансирования. Эта система может обеспечить печать избирательных бюллетеней и финансовую поддержку, например, в виде бесплатных или за счет субсидируемых средств офисных услуг.

130. Законодательство может также обеспечить для членов парламента и министров право на бесплатные внутренние поездки за счет государства даже во время избирательных кампаний.

131. Наконец, система государственных грантов для политических партий может стать хорошей отправной точкой для определенного общественного контроля и аудита экономических условий сторон. Здесь существует возможность для реализации различных защитных механизмов против использования административного ресурса в избирательных процессах. Такая система грантов, основанная на принципе равенства, в конечном счете контролируемого судами или специальными органами, может преследовать законные цели в демократическом обществе, как, например, в Мексике, где правила являются исчерпывающими и судебное рассмотрение гарантируется на каждом этапе государственного финансирования.

132. В докладе предлагается регламент, основанный на анализе явления злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов и направленный на совершенствование нормативно-правовой базы и соответствующей практики государств – членов в этой области.

VI. Регламент

I. Принципы

1. Принципы прозрачности и свободы информации являются неперенными условиями для предотвращения злоупотребления административным ресурсом.

2. Принцип равенства возможностей также является ключевым принципом в целях обеспечения справедливых избирательных процессов. Это влечет за собой два предварительных условия:

- органами государственной власти, а также государственными и полугосударственными органами должны быть приняты нейтральные и этичные правила, в частности, в отношении: предвыборного периода, в том числе в

¹²⁹ См. ч. III, IV доклада.

процессе регистрации кандидатов; представления в средствах массовой информации, в частности в государственных СМИ; и финансирования политических партий и избирательных кампаний, в частности государственного финансирования;

- должностным лицам следует обеспечивать отсутствие дискриминации по отношению к соперникам для обеспечения равного доступа к административным ресурсам.

3. Принцип нейтральности должен применяться к гражданским служащим при исполнении ими своих профессиональных обязанностей, а также к государственным и полугосударственным органам.

II. Нормативно-правовая база для реализации принципов

1. Избирательное и уголовное законодательство, а также законы о финансировании политических партий и избирательных кампаний являются основными текстами, которые должны обеспечить меры для предотвращения злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов.

2. Такие меры должны быть соразмерными, понятными и предсказуемыми для всех претендентов.

3. В данных целях эти положения должны разграничивать деятельность, присущую государственной власти от деятельности политических партий и кандидатов.

III. Меры по осуществлению принципа справедливости и положения, направленные на борьбу со злоупотреблением административным ресурсом¹³⁰.

1. Акты или соглашения о деловой этике могут быть подходящими мерами для решения проблем злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов. В этих целях политические партии соглашаются на такие соглашения. Публичность и повсеместное распространение этих инструментов имеют решающее значение для повышения их эффективности.

2. Во время избирательных процессов государственные должностные лица, которые участвуют в выборах или являются кандидатами, не должны использовать свои должностные полномочия.

3. Независимая национальная счетная палата, проверяющая парламент, играет важную роль по надзору за использованием административного ресурса, в том числе государственного финансирования политических партий и избирательных кампаний. Независимый орган, образованный в соответствии с законодательством, может нести ответственность за решение всех вопросов, связанных с неправильным использованием административного ресурса, в том числе нефинансовых средств, насколько это предусмотрено количеством ресурсов и адекватными правилами для выполнения этой задачи.

4. Компетентные органы, отвечающие за пресечение злоупотребления административными ресурсами, должны использовать превентивные меры для того, чтобы остановить незаконную деятельность до выборов в кратчайшие сроки.

¹³⁰ Помимо принципов и нормативно-правовой базы, политическая воля остается ключевым фактором для эффективного осуществления мер, направленных на противодействие злоупотреблению административным ресурсом.

5. На политические партии, кандидатов, государственные средства массовой информации и должностных лиц, злоупотребляющих административными ресурсами, могут быть наложены санкции.

6. В этом отношении независимая судебная система является неременным условием для применения санкций за злоупотребление административными ресурсами.

7. Поэтому очень важно, чтобы конституционные суды, избирательные суды или эквивалентные им органы, а также прокуроры и суды общей юрисдикции несли полную ответственность за отправление правосудия по делам, связанным со злоупотреблением административным ресурсом.

8. Обеспечение беспристрастности полиции, прокуроров, независимости судей, а также аудиторов (контролеров) политических сил имеет решающее значение. Конкретные законодательные меры должны касаться вопроса независимости с тем, чтобы обеспечить нейтралитет этих лиц по отношению ко всему избирательному процессу.