



Страсбург, Варшава, 24 февраля 2017 г.

CDL(2017)012
Переведено отделом

Заключение № 879/2017
Заключение БДИПЧ №

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

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

**ПРОЕКТ СОВМЕСТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ
НА ПРОЕКТ КОНТРОЛЬНОГО СПИСКА
ПО СООТВЕТСТВИЮ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ И
НАИЛУЧШЕЙ ПРАКТИКЕ МЕР ПО ПРЕДОВАЩЕНИЮ
ЗЛУОПОТРЕБЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕСУРСОМ В
ХОДЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА НА МЕСТНОМ И
РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ**

На основе комментариев:

г-на Оливера Каска (член, Эстонии)
г-на Ричарда Баррета (член, Ирландии)
Экспертов ОБСЕ/БДИПЧ

CDL(2017)012

I. Введение

1. Меморандумом от 25 января 2017 года Генеральный секретарь Конгресса местных и региональных властей Совета Европы г-н Андреас Кифер (далее - Конгресс) запросил заключение Венецианской комиссии на документ под названием «Контрольный список по соответствию международным стандартам и наилучшей практике мер по предотвращению злоупотребления административным ресурсом в ходе избирательных процессов на местном и региональном уровнях»¹, который был подготовлен Комитетом по мониторингу Конгресса.

2. Меморандумом от 15 февраля 2017 года директор Венецианской комиссии подтвердил готовность Комиссии рассмотреть указанный Контрольный список и предложил подготовить заключение совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), учитывая регулярное сотрудничество организаций в области законодательства о выборах.

3. Необходимо, чтобы Контрольный список Конгресса соответствовал Регламенту по предупреждению и ответственности за злоупотребление административными ресурсами в ходе избирательных процессов, подготовленному совместно ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2016 году².

4. Настоящее совместное заключение принято на XXX заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, XXX) и Венецианской комиссией на ее XXX пленарной сессии (Венеция, XXX).

II. Общие замечания

Сфера, охватываемая Контрольным списком

5. Контрольный список имеет целью представить алгоритм оценивания законодательства и практики использования административных ресурсов³ в государствах-членах на местном и региональном уровнях в период выборов. Контрольный список соответствует Регламенту по предупреждению и ответственности за злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательных процессов, изданному совместно ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией в 2016 году, Докладу Венецианской комиссии о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательных процессов 2013 года и Резолюции Конгресса 402(2016)⁴. Контрольный список базируется на вышеупомянутых документах и не направлен на изменение стандартов или руководств, разработанных до настоящего времени. Предложение подготовить контрольный список в данной области должно быть поддержано. Цель Контрольного списка – сосредоточиться на вопросах, которые возникают на местном и региональном уровне, где административные ресурсы часто используются неправомерно. Намерение ввести специальный контрольный список вопросов для

¹ Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Контрольный список по соответствию международным стандартам и наилучшей практике по предотвращению неправомерного использования административных ресурсов в избирательном процессе на местном и региональном уровнях, Докладчик: Стюарт Диксон, Соединенное Королевство (CG/MON05(2017)10).

² Совместный регламент по предупреждению и ответственности за злоупотребление административным ресурсом в ходе избирательного процесса (CDL-AD(2016)004; Совместный регламент 2016 года).

³ Как определено в Докладе о злоупотреблении административным ресурсом в ходе избирательного процесса CDL-AD(2013)033; Доклад 2013 года) и в Совместном руководстве по предупреждению и ответственности за неправомерное использование административных ресурсов в избирательном процессе (CDL-AD(2016)004).

⁴ Резолюция № 402 (2016) о «Злоупотреблении административными ресурсами в ходе избирательного процесса: роль представителей местных и региональных властей и государственных должностных лиц».

использования теми, кто оценивает, были ли административные ресурсы использованы правомерно, также может быть поддержано.

6. Неправомерное использование административных ресурсов является очень тонким вопросом. То, что в некоторых странах может быть расценено как злоупотребление (например, использование в рамках предвыборной кампании транспортных средств, принадлежащих государству), в других избирательных системах может быть более или менее оправдано для определенных целей. Отчасти это зависит от уровня гласности и информированности. Если все заинтересованные лица осведомлены об опасности злоупотребления, и привлечение ресурсов государства в рамках выборов является открытым и соответствует существующим правилам, такое использование не проблематично.

7. Одной из главных тем комментария является проверка Контрольного списка на соответствие Совместному регламенту. В Контрольном списке сохранена терминология, используемая в регламенте. Конгресс фактически оставил неизменным определение «административные ресурсы», которое получило развитие в регламенте. Период, в рамках которого применима концепция «административные ресурсы», также максимально широк, то есть включает в себя весь избирательный процесс. Определение «административные ресурсы» предусмотрено в Докладе Венецианской комиссии 2013 года и было полностью воспроизведено в Регламенте 2016 года. Однако положения параграфа, который следует за определением «административных ресурсов», ограничивают данное понятие человеческими ресурсами, в то время как не только человеческие, но и финансовые, материальные ресурсы часто используются в избирательном процессе, например, помещения, телекоммуникации и другие ресурсы, принадлежащие государству.

8. В общем, Контрольный список ссылается на соответствующую терминологию (такую как, например, «административные ресурсы» или «избирательный процесс»), используемую в вышеуказанных документах. Однако некоторые понятия, используемые в Контрольном списке, могут быть неверно истолкованы или ввести в заблуждение, поскольку они напрямую не упоминаются в документах схожей тематики (например, в регламенте). Таким образом, либо необходимо избегать употребления таких понятий, либо они должны быть прямо определены в тексте документа⁵.

Комментарий по структуре

9. Приветствуется, что структура Контрольного списка следует логике Регламента 2016 года. Однако вопросы Контрольного списка сложно использовать на практике. Они должны быть заданы четко и внятно, то есть представлять собой конкретное руководство по практическому установлению и предотвращению случаев злоупотребления административными ресурсами. Более того, различия в использовании административных ресурсов в разных государствах могут затруднить практическое установление случаев неправомерного использования.

10. Контрольный список состоит из 4 частей⁶. Структура списка достаточно запутанная и ее сложно определить. Было бы более рационально переместить вопросы, входящие

⁵ Понятия «конфликт интересов», «семейственность» и «покровительство» являются достаточно широкими. Они появляются на третьей странице сверху и в третьем и четвертом вопросах, которые начинаются со слов «Конкретные правила...» на странице 7, а также во втором вопросе на странице 8 «Реализация...». Определения «семейственности» и «покровительства» могут быть уместными, поскольку они могут быть неправильно истолкованы.

⁶ Следующие четыре части:

A. Общие риски неправомерного использования административных ресурсов в избирательном процессе: правовые основы

CDL(2017)012

в Контрольный список, в приложение, где они могут быть сгруппированы по темам (правовая основа, СМИ и т.д.). Деление может быть осуществлено по общим темам (а не по частным аспектам злоупотребления административными ресурсами, например, борьбе с коррупцией, общим требованиям беспристрастности государственных служащих и еще более частным аспектам). Как альтернатива Контрольный список может быть сгруппирован в соответствии с юридическими аспектами злоупотребления: реализация мер, предупреждение злоупотребления, санкции.

11. Одной из главных проблем структуры является Раздел В («Реализация правовых основ, общие меры и санкции») по реализации общих положений (полномочий *ex officio* компетентных государственных органов), системы обжалования и апелляции, а также законодательства в ряде областей. Указанные подкатегории достаточно широки и у них мало точек соприкосновения. Решение – это выделить законодательство, его реализацию, систему обжалования и апелляцию в один раздел, а другой раздел посвятить конкретным областям злоупотребления административными ресурсами (включая общие и специальные положения, предупреждение злоупотребления и санкции).

12. Контрольный список предназначен *inter alia* для использования наблюдателями на выборах, что предполагает такую структуру, которая будет удобна как для использования наблюдателями, так и для профессиональных экспертов. Может быть предложено разработать два варианта разделов: одни для наблюдателей, которые посещают страну непосредственно в дни проведения выборов и другие для экспертов, которые будут рассматривать проблему с учетом более отдаленной перспективы.

13. Раздел D посвящен предупреждению злоупотребления административными ресурсами («Предупредительные меры, направленные на борьбу со злоупотреблением административных ресурсов на низшем уровне»). Предпочтительнее поместить указанную часть в начале документа после введения, которое посвящено международным стандартам.

14. Вопросы, касающиеся обжалования и апелляции рассматриваются как в разделе В, так и в разделе С. Подобные повторения можно встретить и в других частях Контрольного списка. Лучше сгруппировать текст по темам, которые не повторяются, чтобы сделать документ более ясным. Кроме того, можно заметить множество повторяющихся вопросов. Например, вопрос «*Подвергаются ли санкциям за нарушения члены избирательной комиссии?*» содержится в разделе А, а также имеет отношение к теме раздела В. Следующие вопросы также схожи между собой и не учитывают различных аспектов, как, например, «*Существуют ли четкие инструкции по осуществлению финансирования избирательной компании для обеспечения равенства возможностей и недискриминационного подхода?*», «*Закон в целом обеспечивает единство избирательного процесса и равенство возможностей для кандидатов и политических партий (существуют ли равные возможности для конкурирующих на выборах кандидатов?)*». «*Существует ли равенство возможностей и равенство перед законом (для партий/кандидатов?)*». Таким образом, все указывает на то, что документ должен стать более последовательным, удобным для использования и содержать меньше повторений в структуре.

В. Реализация правовых основ, общие меры, санкции.

С. Квалификация особых случаев неправомерного использования административных ресурсов в избирательном процессе, включая местный и региональный уровень

Д. Предупредительные меры по борьбе с неправомерным использованием административных ресурсов с особым влиянием на низовой уровень.

15. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют упростить документ с целью привести в порядок его структуру и избегать повторений.

Комментарий по введению

16. Злоупотребление административными ресурсами напрямую связано с вопросами нейтралитета и беспристрастности в избирательном процессе. Равное обращение ко всем кандидатам и партиям по вопросу использования административных ресурсов; равные условия конкуренции между ними, включая кандидатов, занимающих в период выборов официальные должности. Это должно быть в Контрольном списке, поскольку содержится в регламенте и, в целом, необходимо для обеспечения справедливости избирательного процесса.

17. В Контрольном списке, в первую очередь, должна содержаться четкая информация о том, для кого он предназначен: наблюдателей на выборах, экспертов, местных и региональных властей, лиц, ответственных за организацию выборов, и так далее.

18. Первое предложение в Контрольном списке должно содержать ссылку на Регламент 2016 года, а также на Доклад 2013 года⁷.

19. Поскольку определение административных ресурсов воспроизведено из Доклада 2013 года и Регламента 2016 года, должны присутствовать ссылки на эти документы, например, в примечаниях⁸.

20. В предложении *«Кроме того, в день выборов могут случиться проблемы, выражающиеся, например, в давлении на избирателей»*, можно было бы рассмотреть вопрос о замене слова «давление» на «недолжное влияние» или как альтернатива – «покровительство избирателям в день выборов».

Комментарии к Разделу А «Изучение рисков общего характера, имеющих отношение к злоупотреблению административными ресурсами в ходе избирательного процесса: правовые основы».

21. Первая часть Раздела А соответствует Контрольному списку по вопросам верховенства права Венецианской комиссии, что приветствуется⁹. В первой части этого раздела, где говорится о *«дальнейших требованиях должной беспристрастности и нейтральности государственных служащих, государственных и частично государственных учреждений и их служащих»*, необходимо также отметить равенство и недискриминацию.

22. Некоторые вопросы, которые получили развитие в Разделе А, было бы более целесообразно перенести в Раздел В («Реализация правовых основ, общие меры и санкции»), поскольку они более соответствуют тематике этого раздела (например, *«Существуют ли механизмы, которые позволяют предотвращать, исправлять или накладывать санкции за злоупотребление дискреционными полномочиями?»*).

23. В Части 2 Раздела А указываются существующие международные стандарты в данной области. Подробную дискуссию по поводу соотношения национального и международного права можно исключить из документа, поскольку Контрольный список предназначен для иных целей. В дополнение, в документе может быть приведено

⁷ Доклад 2013 года и Регламент

⁸ Ссылки на параграф 12 Доклада 2013 года, параграф 9 Регламента

⁹ CDL-AD(2016)007. См. в частности II. подраздел С, на который может быть сделана ссылка к примечанию 5

CDL(2017)012

упрощенное понимание различия между обязательными нормами международного права и мягким правом. Например, Кодексы наилучшей практики Венецианской комиссии являются документами политического характера и, следовательно, источниками мягкого права (Кодекс наилучшей практики по вопросам выборов был поддержан в Комитете министров в торжественной декларации). Кроме того, в Контрольном списке должны содержаться отсылки к обязательным для соблюдения международным актам – Конвенциям Совета Европы по противодействию коррупции: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS No. 173) и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS No. 174).

24. Среди источников мягкого права рекомендуется сделать ссылку на Руководство по регулированию деятельности политических партий¹⁰, а также Руководству по наблюдению за финансированием предвыборной кампании¹¹, изданные ОБСЕ/БДИПЧ.

25. Часть 1 Раздела А также может включать список вопросов, относящихся к «политическим свободам», как, например:

- В каких случаях данные свободы могут быть ограничены?
- Существуют ли ограничения для работников государственных учреждений и/или публичных служащих?¹²
- Как частное лицо может обжаловать ограничение своих прав?

26. В этот же список вопросов можно добавить лиц, ответственных за проведение выборов, как тех, кому запрещено принимать участие в избирательных кампаниях, в рамках такого вопроса: *«Существуют ли в правовых основах положения о невозможности участия лиц, ответственных за проведение выборов, судей, прокуроров, полиции и военных в избирательных кампаниях кандидатов?»*.

27. Вопросы Раздела 4 (*«Как злоупотребление административными ресурсами регулируется в национальном законодательстве?»*) являются уместными и, в целом, могут быть признаны соответствующими. Однако некоторые разъяснения все-таки могут потребоваться.

28. Прежде всего, в развитие положений Раздела 4 перед списком вопросов необходимо процитировать (возможно, в примечаниях) пункт 1.7 регламента: *«Злоупотребление административными ресурсами может регулироваться добровольными кодексами надлежащего поведения или в рамках саморегуляции. Центральным вопросом является установление адекватных обязательств и то, соблюдают ли эти обязательства лица, участвующие в избирательном процессе»*.

29. Первый вопрос¹³ можно было бы уточнить и предусмотреть ссылку на законодательство о злоупотреблении административными ресурсами.

30. Что касается вопроса *«Обеспечена ли стабильность закона (законов) (законы о злоупотреблении административными ресурсами стабильны в том случае, если изменяются при наличии предварительного уведомления не менее, чем за один год до выборов?»*¹⁴. Кодекс наилучшей практики по вопросам выборов касается базовых аспектов избирательного процесса, таких как избирательная система, избирательная администрация и других, которые должны обладать стабильностью¹⁵. Кроме того, в

¹⁰ CDL-AD(2010)024

¹¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/135516?download=true>

¹² В свете решения Европейского суда по права человека Ахмед и другие против Соединенного Королевства 1998 года

¹³ *«Существуют ли законодательный акт (акты) или положения законов...?»*, с. 7.

¹⁴ В списке вопросов *«Общие положения внутреннего законодательства»*, с. 7.

¹⁵ II. 2. b.

связи с указанными положениями необходимо упомянуть Заявление о толковании Кодекса наилучшей практики по данному вопросу¹⁶. Поскольку данный вопрос не входит в основные положения законов о выборах, настоятельно рекомендуется изменение или введение соответствующих положений об ответственности или административных и уголовных санкциях за нарушение правил, относящихся к злоупотреблению административными ресурсами, по крайней мере, за один год до выборов. В дополнение, положения уголовных и административных законов не наделяют санкции обратным действием¹⁷, однако штрафы накладываются таким образом и в таком размере как это происходило бы в момент совершения нарушения.

31. В отношении вопроса *«Существуют ли положения, которые направлены на обеспечение беспристрастности государственных служащих, работников государственных органов иных лиц (судей, военных и так далее) в избирательном процессе (защищены ли они соответствующим образом от давления)?»*¹⁸, можно указать, что беспристрастность как требования к людям, имеющим определенную профессию или исполняющим определенные функции, также должна распространяться на те группы лиц, которые пользуются авторитетом на государственной службе (в частности, на должностях, связанных с организацией и проведением выборов). Более того, вопросы также должны затрагивать проблему предупреждения неправомерного использования оборудования и помещений, принадлежащих государству.

32. Вопрос *«Предусмотрено ли четкое разделение между государством и политическими партиями?»*¹⁹ должен быть доработан и конкретизирован, поскольку законодательные положения о подобном разделении встречаются редко. Чаще можно встретить положения о политическом плюрализме и равенстве политических партий, а также о разделении государственного бюджета и бюджета политических партий. Вопросы по таким частным проблемам должны быть сформулированы более подходящим образом.

33. Вопрос *«Обеспечивается ли беспрепятственный и недискриминационный доступ к СМИ для всех политических партий и кандидатов?»*²⁰ предполагает, что доступ к СМИ должен быть недискриминационным. Важно разграничивать государственные и частные СМИ, поскольку последние могут принадлежать отдельным политическим партиям. Контрольный список должен быть уточнен в соответствии с европейскими стандартами в этой области, возможно путем добавления ряда конкретизирующих вопросов или ограничиться только государственными СМИ.

34. Вопрос доступа к СМИ является достаточно комплексным. Можно зайти слишком далеко, если предположить, что доступ к любому СМИ должен основываться на принципе равенства. Различие между государственными и частными СМИ должно быть принято во внимание, и отправной точкой здесь может являться равный доступ, а не строгое равенство²¹. Вопрос *«Гарантируется ли законодательством беспрепятственный и недискриминационный доступ для всех политических партий и кандидатов?»* должен указывать на то, имеется ли в виду строгое или пропорциональное равенство²². В первом вопросе на странице 9 понятие

¹⁶ Декларация толкования Кодекса наилучшей практики по вопросам выборов и стабильности законодательства о выборах (CDL-AD(2005)043)

¹⁷ См. в этом отношении статью 7 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

¹⁸ В списке вопросов «Конкретные нормы текущего внутреннего законодательства», с. 7.

¹⁹ Там же.

²⁰ В списке вопросов «Имплицитные положения текущего внутреннего законодательства», с.7.

²¹ Данная проблема возникает в третьем вопросе раздела «Законодательное регулирование» и в четвертом вопросе «Беспристрастность...» на стр. 4 и в связи с понятием «нейтралитета» СМИ в шестом вопросе в конце стр. 7

²² См. в этом отношении Кодекс наилучшей практики по вопросам выборов, I. 2.3.

CDL(2017)012

«недискриминация» приводится очень неточно. Может быть рекомендовано, чтобы вопросы, касающиеся СМИ, были выделены отдельно и использовались более корректные формулировки.

35. В списке вопросов *«Злоупотребление административными ресурсами, которое регулируется кодексами надлежащего поведения или механизмами саморегуляции»*, первым должен быть вопрос о том, существует ли вообще такой кодекс.

36. Вопрос *«Существуют ли какие-либо неофициальные санкции, которые предусматриваются в случае нарушений (например, приостановление государственного финансирования политических партий?»*²³ может вызвать затруднения при ответе. Приостановление государственного финансирования является официальной и суровой мерой за несоблюдение кодекса надлежащего поведения, таким образом, такая санкция в данной ситуации не является хорошим примером. Лучше спросить, всегда ли осуществляется контроль за соблюдением кодекса поведения. Приостановление государственного финансирования как результат нарушения добровольных соглашений, таких как кодексы поведения, могут привести к возникновению еще одной проблемы – злоупотреблению такого рода карательным механизмом. Следствием неформального характера кодексов поведения и наличия неформальных санкций, может быть существенное затруднение обращения с жалобой в рамках справедливого судебного разбирательства.

37. Вопрос *«Существуют ли общие положения о запрете взяточничества и борьбе с коррупцией?»* может быть также дополнен более частными случаями неправомерного использования административных ресурсов: лоббирование, раздача должностей, подарки и т.д.

Комментарии к Разделу В «Реализация законодательных основ, общие меры и санкции»

38. Как уже было указано, содержание и структура этого раздела должны быть пересмотрены, поскольку она имеет отношение к различным вопросам реализации права, процедур обжалования, законодательства об ответственности, что не вносит ясность. Части, в которых содержатся вопросы о мерах по реализации законодательных положений, процедуре обжалования и апелляции должны быть собраны воедино и приведены в логический порядок²⁴.

39. В дополнение к указанным вопросам к законодательным основам могут иметь отношение и предусматриваться в настоящем Разделе следующие вопросы:

- Существует ли равенство возможностей и равенство перед законом (для политических партий/кандидатов?)
- Существуют ли эффективные меры, препятствующие протекционизму и семейственности?
- Существует ли четкое регулирование государственных закупок (особенно во время предвыборных кампаний с целью предотвратить распределение государственных контрактов и т.д. для личной выгоды или в интересах политических партий)?

40. Также может быть задан вопрос о том, не может ли неправомерное использование административных ресурсов послужить основанием для отмены результатов выборов.

²³ В списке вопросов «Неправомерное использование административных ресурсов, которое регулируется кодексами надлежащего поведения или механизмами саморегуляции», с. 7

²⁴ С. 9, 11.

41. Аналогичным образом, может быть предложено задать вопрос о злоупотреблении социальной рекламой: *«Существует ли четкое регулирование социальной рекламы до и в течение предвыборной кампании (особенно направленной на удовлетворение интересов отдельных лиц или бизнес групп)?»*.

42. В данном перечне вопросов все вопросы, связанные со СМИ, можно оценить только на основе результатов мониторинга СМИ, который предполагает, что в соответствующих странах есть институты, способные осуществлять мониторинг и контроль, обеспечивать равный доступ к СМИ.

43. В данном перечне вопросов, примечание к вопросу *«Существуют ли четкое регулирование государственных закупок (особенно во время предвыборных кампаний с целью предотвратить распределение государственных контрактов и т. д. для личной выгоды или в интересах политических партий)?»* может быть уточнено и расширено.

44. В перечне вопросов под заголовком «Прозрачность» примечание к вопросу *«Осуществляются ли проверки независимых организаций в отношении соблюдения существующих обязанностей?»* необходимо дать ссылку на соответствующий раздел.

45. В списке вопросов «Средства правовой защиты, обжалование и апелляция» вопрос *«Существуют ли предусмотренные законодательством эффективные средства обжалования или пересмотра решений, которые были бы доступными и недорогими?»* не имеет непосредственного отношения к злоупотреблению административных ресурсов и может быть исключен из списка вопросов.

46. В вопросе *«Существуют ли предусмотренные законом эффективные средства обжалования или пересмотра решений, которые были бы доступными и недорогими?»* можно было бы добавить слова «скорые».

47. Вопрос *«Существуют ли положения о независимости и беспристрастности судебной власти»* является весьма неопределенным и выходит за рамки списка. Поэтому рекомендуется его исключение.

48. В тот же список вопросов предлагается добавить «и адекватный» в вопрос *«Существуют ли **адекватные** и скорые средства правовой защиты?»*.

49. В список вопросов «Аудит, контроль и мониторинг» в вопросе *«Располагают ли люди, которые обращаются в государственные органы по факту злоупотребления административными ресурсами (так называемые «осведомители»), адекватной защитой с целью избежать запугивания, преследования, увольнения или насилия в случае предоставления информации о фактах злоупотребления служебным положением, протекционизма и семейственности?»*, термины «семейственность» и «протекционизм» могут быть исключены. Вопрос может оказаться слишком сложным и указания на «семейственность» и «протекционизм» лучше опустить.

50. К вопросу *«Способствует ли коммуникация и обмен информацией между ревизионными органами, органами, ответственными за организацию и проведение выборов и иными органами, в частности, на низшем уровне, прозрачности процесса принятия решений?»* также можно добавить «а также целям более эффективного мониторинга и контроля».

51. В списке вопросов «Санкции и меры принуждения» два вопроса могут быть объединены:

CDL(2017)012

- *Приняты ли меры для предотвращения, обнаружения, расследования и пресечения случаев злоупотребления административными ресурсами для целей предвыборной кампании?*
- *Приняты ли меры для предотвращения, обнаружения, расследования и пресечения случаев давления на избирателей или их запугивания?*

52. Предлагается добавить слово «административный» в вопрос *«Привлекаются ли государственные служащие или работники государственных учреждений, которые злоупотребляли административными ресурсами к дисциплинарной, административной и/или уголовной ответственности?»*.

Комментарий к Разделу С. «Квалификация частных случаев злоупотребления административными ресурсами в избирательном процессе, включая местный и региональный уровень»

53. В Разделе С рассматриваются вопросы, которые уже приводились в Разделе В. Таким образом, изменение структуры этого раздела также можно считать уместным.

54. Указанный вопрос необходимо пересмотреть: *«Насколько политический сектор и государственная администрация являются осведомленными?»*

55. Вопрос *«В какой степени меры по борьбе со злоупотреблениями административными ресурсами затрагивают основные права человека?»*²⁵ должен быть уточнен. Ясно, что использование некоторых средств, включая административные ресурсы, ограничивает избирательные права и свободы (или права и свободы, тесно связанные с ними), но такое ограничение может считаться допустимым. Вопрос должен сосредоточиться на том, насколько существенны указанные ограничения, введенные с целью обеспечить равенство избираемых и нейтралитет государства и государственной администрации, что также поднимает вопрос о возможном ограничении государственных учреждений в выполнении их задач, особенно в период до выборов. Другой вопрос может быть связан с методами, используемыми в наблюдаемой стране, – ограничиваются ли права с целью избежать злоупотребления административными ресурсами или с целью обеспечить широкий доступ к административным ресурсам (но в любом случае на равных условиях для всех кандидатов).

56. Что касается раздела «Функции, осуществляемые органами управления (местного самоуправления) и неправомерное использование административных ресурсов», примечание № 20 затрагивает весьма чувствительные аспекты, и возможно, было бы полезно привести дальнейшие разъяснения.

57. Предлагается добавить «на период после проведения выборов» в вопрос *«Случается ли, что предполагаемое неправомерное использование административных ресурсов необходимо в целях непрерывной и эффективной работы органов управления или местного самоуправления; является ли это существенно необходимым/необходимым/неважным для осуществления управления или самоуправления и может ли использование указанных ресурсов быть отложено на период после проведения выборов без ущерба для деятельности на местах/ в регионе/ на общегосударственном уровне?»*.

58. В заголовке списка вопросов «Масштабы неправомерного использования административных ресурсов» необходимо заменить слово «масштабы» на слово

²⁵ В списке вопросов «Последствия ограничений на использование административных ресурсов против негативного влияния на основные/ личные права, права человека, с. 11.

«важное значение». «Важное значение неправомерного использования административных ресурсов».

59. Вопрос *«Требуется ли наличие особых гарантий (наличие органов по мониторингу, контрольных органов на региональном и местном уровнях), препятствующих неофициальным отношениям, возникающим между представителями местных властей и местными жителями?»*²⁶ должен быть уточнен. Какую дополнительную информацию может предоставить этот вопрос для оценивания?

60. Вопрос *«Может ли злоупотребление административными ресурсами на низшем уровне усугубляться наличием особых отношений между местными, региональными властями и населением территории, на которой проходят выборы?»*²⁷ является скорее теоретическим и не учитывает специфику различных государств. Может быть предложено более подробное объяснение сути данного вопроса, например, в примечаниях.

61. В списке вопросов «Способы обжалования и апелляция, мониторинг и санкции» необходимо добавить новый вопрос: *«Существуют ли эффективные и независимые негосударственные организации, которые могут оценить выборы на соответствие текущему законодательству в вопросах финансирования предвыборной кампании, СМИ и так далее?»*. Также предлагается дополнить список следующим вопросом: *«Надлежащим ли образом накладываются санкции или это затруднено?»*.

62. Список вопросов «Уровень осведомленности в отношении проблем и случаев неправомерного использования административных ресурсов» рекомендуется дополнить следующим вопросом: *«Прикладываются ли усилия для повышения уровня осведомленности?»*.

Комментарий в Разделе D «Превентивные меры для борьбы со злоупотреблением административными ресурсами, обращая особое внимание на низовой уровень»

63. Вопрос *«Всегда ли ограничения злоупотребления административными ресурсами реализуются надлежащим образом (например, также предусматривая защиту для государственных служащих и работников государственных учреждений против скрытых санкций и запугивания, а также поощрение принципа беспристрастности в отношении профессиональных обязанностей и государственных (частично государственных) организаций?»*²⁸ должен быть разделен на подвопросы и аспекты, поскольку различные субъекты (политические партии, государственные органы, ответственные за организацию и проведение выборов, другие государственные институты, государственные служащие) могут иметь разный подход в области добросовестности реализации мер. При наличии исходной формулировки очень тяжело оценить страну, основываясь на таком общем подходе.

64. Вопрос *«Выступали ли ведущие общественные деятели против злоупотребления административными ресурсами (то есть с заявлениями и письменно, указывая, что давление на государственных служащих и работников государственных учреждений запрещается?)»*²⁹ не предоставляет какой-либо новой информации о состоянии борьбы со злоупотреблением административными

²⁶ В списке вопросов «Местный/региональный уровень», с. 12

²⁷ Там же.

²⁸ В списке вопросов «Политическая воля и устойчивость системы сдержек и противовесов», с. 12

²⁹ Там же.

CDL(2017)012

ресурсами. Достаточно часто заявления, содержащие большое количество декларативных положений, распространены в странах с развитой коррупцией и наиболее высоким уровнем злоупотребления административными ресурсами, в то время как в странах, где не наблюдается указанных проблем, может не существовать необходимости «громогласно» заявлять об этом.

65. В подразделе «Специальные меры на местном и региональном уровне» не продумано, что размеры или правопорядок страны, могут обуславливать отсутствие необходимости в учреждении местных или региональных институтов или создание каких-то предписаний. Общенациональные положения законодательства и институты хорошо справляются с этой задачей, что не противоречит принципу субсидиарности. Таким образом, вопрос данного подраздела может вводить в заблуждение.

66. В списке вопросов «Информация, информационно-осведомительная деятельность и подготовка кадров» необходимо добавить словосочетание «политические партии» в вопрос *«Предоставляется ли обучение текущим стандартам и наилучшим практикам для принимающих участие в проведении выборов лицам (лицам, ответственным за организацию и проведению выборов, политическим партиям, кандидатам, наблюдателям на выборах?»*.

Заключительные положения

67. Контрольный список, представленный Конгрессом, соответствует международным стандартам в области выборов, отраженных, в частности, в документах Венецианской комиссии и ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам злоупотребления административными ресурсами в ходе избирательного процесса.

68. Однако Контрольный список мог бы быть улучшен после пересмотра его структуры, которая может быть более согласованной и удобной для использования, в частности, для наблюдателей на выборах и экспертов.

69. Контрольный список необходимо улучшить после пересмотра и гармонизации вопросов, которые кажутся разбросанными по документу и повторяющимися.