

## **ШИДЛОВСКИЙ Алексей Валерьевич**

2014-2018 г. – заместитель декана факультета Управления Южного федерального университета. Электоральный эксперт. Международный наблюдатель на выборах. Международный наблюдатель на выборах Президента США в 2012 и 2016 гг. Электоральный эксперт в реестре международных наблюдателей ОБСЕ

## **ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ ПАРАГВАЯ**

Республика Парагвай, как и многие другие страны, прошла длительный путь развития – от колониального владения до современного независимого демократического государства. Основными гарантиями, предоставляемыми демократическими государствами, являются контроль за правильностью проведения референдумов и выборов, а также возможность разрешить избирательные споры и реализовать защиту своих избирательных прав.

В статье автором анализируются особенности электоральной юстиции в Республике Парагвай и делается вывод о том, что в данном государстве, с одной стороны, наблюдается стройная система электоральной юстиции, облаченная в соответствующие правовые рамки. Однако при анализе законодательных положений, призванных обеспечить эффективность электоральной юстиции, становится понятно, что в действительности правовые нормы, регулирующие электоральную юстицию в Парагвае, неоднозначны и противоречивы, и проявляется это в несогласованности отдельных законодательных норм, закрепляющих правовые рамки электоральной юстиции с конституционными положениями, а также в наличии законодательных пробелов, приводящих к правовой неопределенности в отношении применения и толкования таких положений. Кроме того, механизм, созданный в Республике Парагвай, для разрешения жалоб и апелляций, не предусматривает своевременной и эффективной правовой защиты. Между тем, сам институт электоральной юстиции объективно показывает свою эффективность и рекомендуется для внедрения в Российской Федерации в виде автономной системы электоральных судов, включающих в себя федеральный электоральный суд, электоральные суды субъектов федерации, муниципальные электоральные суды и корпуса электоральных судей избирательных участков.

Ключевые слова: электоральная юстиция, электоральный суд, Парагвай, избирательное право, судебные органы, национальное право, Верховный суд, правовая неопределенность.

## **SZYDLOWSKI Aleksey Valerjevich**

2014-2018 - Deputy Dean of the Department of Management of the Southern Federal University. Electoral Expert. International election observer. International Observer for the 2012 and 2016 U.S. Presidential Elections. Electoral expert in the register of international observers of the OSCE/ODIHR

## **ELECTORAL JUSTICE OF PARAGUAY**

The Republic of Paraguay, like many other countries, has passed a long path of development – from a colonial possession to a modern independent democratic state. The main guarantees provided by a democratic State are control over the correctness of holding referendums and elections, as well as the ability to resolve electoral disputes and protect the right to vote.

In the article, the author analyzes the features of electoral justice in the Republic of Paraguay and concludes that in the Republic of Paraguay, on the one hand, there is a coherent system of electoral justice, clothed in the appropriate legal framework. However, when analyzing the legislative provisions designed to ensure the effectiveness of electoral justice, it becomes clear that in reality the legal norms regulating electoral justice in Paraguay are ambiguous and contradictory, and this is manifested in the inconsistency of certain legislative norms that fix the legal framework of electoral justice with constitutional provisions, and in the presence of legislative gaps that lead to legal uncertainty regarding the application and different interpretations of such provisions. In addition, the mechanism established in the Republic of Paraguay for resolving complaints and appeals does not provide for timely and effective legal protection. Meanwhile, the institution of electoral justice itself objectively shows its effectiveness and is recommended for implementation in the Russian Federation in the form of an autonomous system of electoral courts, including the Federal Electoral Court, Electoral Courts of the constituent entities of the Federation, Municipal Electoral Courts and Electoral judges corps of polling stations.

Keywords: electoral justice, Electoral Court, Paraguay, electoral law, judicial bodies, national law, Supreme Court, legal uncertainty.

Контроль за правильностью проведения референдумов и выборов, а также возможность разрешения избирательных споров и защита избирательных прав, являются основными гарантиями, предоставляемыми демократическими государствами. Однако порядок такого контроля, разрешения споров и защиты варьируется от страны к стране, что обусловлено как особенностями правовой системы, так и исторически сложившимися традициями.

Избирательные права являются частью политических прав, которые, в свою очередь, являются категорией прав человека. Избирательные права закреплены в основных правовых положениях (как правило, в Конституции и соответствующих уставах) и в различных международных договорах по правам человека. В отдельных странах избирательные права также возникают из прецедентного права.

Правовые рамки, которые обеспечивают защиту избирательных прав, должны быть простыми, ясными и по-

следовательными, а также должны обеспечивать полный и эффективный доступ к правосудию по вопросам выборов и гарантировать право на справедливое судебное разбирательство, а в случае необходимости – восстановление нарушенных прав.

Контроль за правильностью проведения выборов и референдумов, разрешающих избирательные споры и защищающих избирательные права осуществляется посредством деятельности специально уполномоченных органов (таких, как органы конституционного правосудия, избирательные трибуналы, суды общей юрисдикции, специальные комиссии). При этом органы электоральной юстиции косвенно защищают и субъективные избирательные права граждан, поскольку кандидат, оспаривающий результаты выборов, обращается прежде всего за защитой своего пассивного избирательного права<sup>1</sup>.

1 Сравнительное конституционное право / [В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, М. А. Никифорова и др.; Редкол.: В. Е. Чиркин (отв. ред.)

В Парагвае существует обособленная система электоральной юстиции, состоящая из Высшего избирательного суда и нижестоящих избирательных судов, деятельность которых обеспечивается правовыми нормами как национального, так и международного законодательства.

В частности, Парагвай является участником основных международных и региональных договоров, содержащих принципы проведения демократических выборов. К таким документам в том числе относятся Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах инвалидов, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт об экономических и социальных правах. Являясь членом Организации американских государств, Парагвай обязан соблюдать правила Американской конвенции о правах человека, Межамериканской демократической хартии 2001 года и Межамериканской конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов. Кроме того, в 1998 году Парагваем подписан так называемый «Ушуйайский протокол демократического компромисса» (*Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*), в соответствии с которым государство обязано соблюдать правила демократии в Меркосур (Общего рынка Южной Америки)<sup>2</sup>.

Международные договоры, ратифицированные Парагваем, автоматически инкорпорируются в нормы национального парагвайского законодательства.

Национальное законодательство Парагвая, закрепляющее правовые рамки электоральной юстиции, состоит из Конституции Парагвая 1992 года, Избирательного кодекса Парагвая 1996 года, Закона о избирательном правосудии, Закона о коалициях, а также иных законодательных актов, регулирующих порядок регистрации избирателей и финансирование выборов, о доступе граждан к публичной информации и прозрачности избирательного процесса.

Вместе с тем, при детальном анализе норм национально-парагвайского законодательства становится очевидным, что правовые нормы, регулирующие электоральную юстицию в Парагвае, местами неоднозначны и противоречивы. Такая противоречивость и неоднозначность проявляется как в несогласованности отдельных законодательных норм, закрепляющих правовые рамки электоральной юстиции с конституционными положениями, так и в наличии законодательных пробелов, приводящих к правовой неопределенности в отношении применения и различных толкований таких положений. В качестве примеров можно привести значительное ограничение правомочий, связанных с реализацией избирательных прав, не предусмотренных Конституцией Парагвая 1992 года, но «навязанных» Избирательным кодексом, а также невключение в Избирательный кодекс права голоса парагвайцев, проживающих за рубежом, согласно конституционной поправке 2011 года.

Существуют также юридические коллизии по вопросу отставки президента и/или вице-президента страны в отдельных случаях. Так, например, Конституция Парагвая 1992 года предусматривает несовместимость президентства или вице-президентства с прозелитизмом (стремление обратить других в свою веру), однако в ней ничего не говорится о каких-либо наказаниях или процедурах борьбы с ним. Основной причиной такого подхода к законодательству об электоральной юстиции в Парагвае, которое, как уже было отмечено ранее, является частью политических прав, относящихся, в свою очередь, к категории прав человека, на наш взгляд, выступает пренебрежительное отношение законодателя к верховенству закона и судебной системе.

По общему правилу утверждение, толкование и применение правовых норм зависят законодателя, устанавливающего законы в качестве актов государственной власти. В Парагвае, как отмечается в различных источниках, толкование и применение правовых норм зависит от воли политических сил, имеющих

наибольшее представительство в Конгрессе, при этом данный факт был публично признан руководством страны, как и тот факт, что на применение права влияют и личные интересы правящей партии<sup>3</sup>.

В Парагвае такая ситуация приводит к тому, что Решения Верховного суда, – единственного органа, ответственного за толкование конституционных положений, не всегда выполняются<sup>4</sup>. Кроме того, Конгрессом нарушаются основные конституционные принципы разделения властей, в связи с чем судебная система Парагвая в мировом сообществе воспринимается как глубоко политизированная и подверженная политическому давлению и контролю.

Усложняет и без того неоднозначную ситуацию также отсутствие в нормах парагвайского законодательства об электоральной юстиции механизма санкций за нарушение законодательства. Так, например, если Верховный суд принимает решение о том, что какое-либо положение законодательства является неконституционным, то это не делает его недействительным, а лишь означает, что это положение не применимо к физическому или юридическому лицу, подавшему иск.

В качестве примера можно привести дело, рассмотренное в Верховном суде по иску нескольких региональных средств массовой информации о признании неконституционным положения Избирательного кодекса в части запрета на публикации в средствах массовой информации общественного мнения в период за 15 дней до предстоящей даты выборов. Согласно решению Верховного суда, положения Избирательного кодекса, устанавливающие соответствующий запрет, были признаны неконституционными, однако разрешение на публикацию результатов опросов общественного мнения в любой день до начала выборов получили лишь те средства массовой информации, которые обращались в Верховный суд с соответствующим иском<sup>5</sup>.

Такая практика ведет к нарушению основных принципов демократии – равенства всех перед законом и судом, а также нарушает основополагающий правовой принцип – принцип равенства определенности, заключающийся в ясности, однозначности и непротиворечивости правовых норм.

Наличие правовых коллизий и проблем в парагвайском электоральном законодательстве не означает, что эти проблемы не пытаются решать. Так, например, в 2014 году в Парагвае был разработан законопроект о внесении изменений в законодательство об электоральной юстиции с рядом предложений, которые бы сделали избирательный процесс в Республике более приближенным к демократическим конституционными принципам. Однако законопроект не получил должного внимания Конгресса и был отклонен.

Еще одним пробелом является правило о вынесении процедуры импичмента отдельным государственным служащим за совершение преступлений. Так, Конституцией Парагвая 1992 года<sup>6</sup> установлено общее правило, предусматривающее вынесение импичмента президенту, вице-президенту, министру, судье Верховного суда, Государственному прокурору и иным высокопоставленным государственным служащим из конституционно закреплённого перечня, за преступления, совершенные такими служащими при исполнении ими своих должностных обязанностей, или за общие преступления, повлекшие их отстранение от должности. Процедура импичмента, согласно Конституции Парагвая 1992, инициируется Палатой депутатов и выносится по решению Сената, требующего двух третей голосов.

Кроме вышеназванных правил никаких более норм, регулирующих порядок процедуры импичмента, которую следует соблюдать перед принятием решения и/или для подтверждения факта совершения преступления, не установлено. Сказанное позволяет сделать вывод о еще одном законодательном пробеле, приводящем к правовой неопределенности в отношении надлежащей правовой процедуры импичмента в отно-

и др.]; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – М.: Изд. фирма «Манускрипт», 1996. – С. 556; Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н. Б. Шлыкова, М. А. Сапронова, А. Г. Орлов, Е. В. Черепанова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. – М.: РЦОИТ, 2010. – С. 56; Carter M. *Democracia, sociedad civil y participación popular en América Latina*. – 2012. – Novapolis 5. – P. 77-112.

2 Официальный сайт законодательных актов Республики Парагвай. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/law/help/guide/nations/paraguay.php> да (дата обращения: 21.06.2021).

3 Carter M. *Democracia, sociedad civil y participación popular en América Latina*. – 2012. – Novapolis 5. – P. 77-112; Levitsky S., Murillo M. V. *Building Institutions on Weak Foundations // Journal of Democracy*. – 24(2). – 2013. – P. 93-107.

4 Liliana Rocío Duarte-Recalde. *Democracy and Representation in Paraguay* Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción» // SSRN Electronic Journal. – 10(1). – March 2017. – P. 65-88.

5 Levitsky S., Murillo M. V. *Building Institutions on Weak Foundations // Journal of Democracy*. – 24(2). – 2013. – P. 93-107.

6 Конституция Парагвая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en) (дата обращения: 21.06.2021).

шения отдельных государственных служащих, и делает обладателей таких должностей уязвимыми перед волей и личными интересами Конгресса.

Кроме того, такая ситуация подрывает независимость органов электоральной юстиции Республики, ответственных за управление, контроль и соблюдение электоральных прав – Верховного Суда и Высшего трибунала избирательного правосудия Парагвая, нарушая международные принципы электоральной юстиции. Так, согласно положениям Международного пакта о гражданских и политических правах, «требование независимости относится, в частности, к порядку и условиям назначения судей, а также является гарантией их безопасности пребывания в должности... а условия, регулирующие их продвижение по службе, перевод, приостановление и прекращение их полномочий должны находиться в фактической независимости судебной системы от политического вмешательства со стороны органов исполнительной и законодательной власти.

Государства должны принимать конкретные меры, гарантирующие независимость судебной системы, защиту судьи от любой формы политического влияния при принятии ими решений через конституцию или принятие законов, устанавливающих четкие процедуры и объективные критерии назначения, вознаграждения, пребывания в должности, продвижения по службе, отстранения от должности и увольнения членов судебной системы и применяемых к ним дисциплинарных санкций. Ситуация, когда функции и компетенция судебной власти и исполнительной власти четко не разграничены или когда последняя способна контролировать или направлять первую, несовместима с понятием независимого трибунала»<sup>7</sup>.

Что касается избирательных преступлений, то их составы перечислены в статьях 275-280 Уголовного кодекса Парагвая и в статьях 315-330 Избирательного кодекса. В силу своей криминальной природы избирательные правонарушения рассматриваются обычными уголовными судами. Избирательные же правонарушения регулируются статьями 331-337 Избирательного кодекса, а санкцией за совершение таких нарушений является уплата штрафа. Составы преступлений варьируются от голосования более одного раза, до уничтожения агитационных материалов, причинения беспорядков на избирательных участках и голосования без надлежащих документов.

Если говорить об уголовных преступлениях, совершенных в сфере электорального права, то наказания здесь включают штрафы, лишение права голосовать и быть кандидатом, а также тюремное заключение. Наказание в виде лишения свободы предусмотрено за уничтожение избирательных материалов или размещение плакатов в несанкционированных местах, а также за подкуп или незаконное голосование. Срок такого лишения свободы составляет пять лет. Думается, что такое наказание является чрезмерным и противоречит международным обязательствам, поскольку уничтожение избирательных материалов или размещение плакатов в несанкционированных местах, а также подкуп или незаконное голосование, на наш взгляд, не обладают такой высокой степенью общественной опасности, которая позволила бы лишить лицо, совершившее деяние, свободы сроком на 5 лет.

Избирательные споры рассматриваются органами электоральной юстиции, обладающими судебными полномочиями, а также административной и юрисдикционной независимостью. Сюда входят Высший трибунал избирательного правосудия Парагвая, Избирательные трибуналы, Избирательные суды, прокуратуры и избирательные участки.

Решения Избирательных судов могут быть обжалованы в Избирательные трибуналы, приговоры которых могут быть обжалованы в Верховный суд в порядке иска о неконституционности решений. Закон предусматривает 15-дневный срок для рассмотрения апелляций Верховным судом, однако, как показывает практика, апелляция редко решается в течение этого срока. Например, в 2018 году это привело к накоплению исков в Верховном суде, некоторые из которых поданы в 2017 году и связаны с избирательным процессом 2018 года<sup>8</sup>. Кроме того, даже несмотря на решение Верховного суда, Конгресс может отказать в присяге и голосовании против кандидатов, по-

дающих иск. Примером такой ситуации является то, что произошло с бывшим президентом Никанором Дуарте Фрутосом в 2008 году<sup>9</sup>, когда Конгресс отменил решение Верховного суда. Таким образом, можно констатировать, что механизм, созданный в Парагвае для разрешения жалоб и апелляций, не предусматривает своевременной и эффективной правовой защиты.

Подводя итог, необходимо отметить, что смысл электоральной юстиции сводится к защите основных прав и свобод человека при участии в состязательном процессе выборов. Особенности электоральной юстиции варьируются от страны к стране, однако принятие государством положений и механизмов, основанных на исторически сложившихся традициях, соответствующих демократическим принципам и ценностям, разделяемым обществом, может помочь предотвратить конфликты на выборах.

В Парагвае, с одной стороны, наблюдается стройная система электоральной юстиции, облаченная в соответствующие правовые рамки. Однако при анализе законодательных положений, призванных обеспечить эффективность электоральной юстиции, становится понятно, что в действительности правовые нормы, регулирующие электоральную юстицию в Парагвае, неоднозначны и противоречивы, а проявляется это в несогласованности отдельных законодательных норм, закрепляющих правовые рамки электоральной юстиции с конституционными положениями, а также в наличии законодательных пробелов, приводящих к правовой неопределенности в отношении применения и различных толкований таких положений.

Кроме того, механизм, созданный в Парагвае для разрешения жалоб и апелляций, не предусматривает своевременной и эффективной правовой защиты. Все вышесказанное приводит к тому, что падает доверие к системе электоральной юстиции как на национальном, так и на международном уровне, что в конечном итоге может привести к конфликтам.

#### Пристатейный библиографический список

1. Конституция Парагвая. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay\\_2011?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Paraguay_2011?lang=en) (дата обращения: 21.06.2021).
2. Официальный сайт законодательных актов Республики Парагвай. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/law/help/guide/nations/paraguay.php> да (дата обращения: 21.06.2021).
3. Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н. Б. Шлыкова, М. А. Сапронова, А. Г. Орлов, Е. В. Черепанова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. – М.: РЦОИТ, 2010. – С. 56.
4. Сравнительное конституционное право / [В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин, М. А. Никифорова и др.; Редкол.: В. Е. Чиркин (отв. ред.) и др.]; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – М.: Изд. фирма «Манускрипт», 1996. – 728 с.
5. Carter M. Democracia, sociedad civil y participación popular en América Latina. – 2012. – Novapolis 5. – P. 77-112.
6. Levitsky S., Murillo M. V. Building Institutions on Weak Foundations // Journal of Democracy. – 24(2). – 2013. – P. 93-107.
7. Liliana Rocío Duarte-Recalde. Democracy and Representation in Paraguay Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción» // SSRN Electronic Journal. – 10(1). – March 2017. – P. 65-88.
8. Paraguay – Election 2018. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.globalsecurity.org/military/world/paraguay/politics-2018.htm#> (дата обращения: 21.06.2021).

7 Официальный сайт законодательных актов Республики Парагвай. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/law/help/guide/nations/paraguay.php> (дата обращения: 21.06.2021).

8 Paraguay – Election 2018. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.globalsecurity.org/military/world/paraguay/politics-2018.htm#> (дата обращения: 21.06.2021).

9 Levitsky S., Murillo M. V. Building Institutions on Weak Foundations // Journal of Democracy. – 24(2). – 2013. – P. 93-107.