

**Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения
обязательств, посвященное человеческому измерению 2014 года
(г. Варшава)**

Доклад

**заместителя начальника Отдела международно-правового
сотрудничества**

**Высшего административного суда Украины
Бондарчука Владимира Петровича**

*на тему: «Применение судами Украины избирательного
законодательства»*

(22 сентября 2014 г., рабочее заседание 1)

Одним из центральных элементов демократического порядка в любой стране являются выборы. Украина является демократическим и правовым государством, поэтому выборы как общественно-политический институт являются частью деятельности украинского общества, формирования и организации государственных органов и органов местного самоуправления. Путем избрания к активной деятельности привлекаются миллионы граждан Украины, в частности в качестве: избирателей, членов избирательных комиссий, кандидатов в депутаты соответствующих советов, кандидатов на должности сельских, поселковых, городских председателей, кандидатов на пост Президента Украины, уполномоченных и доверенных лиц, наблюдателей. Граждане Украины путем деятельности в таком статусе реализовывают избирательные права, которые им гарантированы Конституцией Украины. Это – основополагающие права как избирать так и быть избранными. На наш взгляд, право избирать, от которого зависит избранность субъектов, которым на определенное время передается власть в Украине, необходимо относить к священному праву и приравнять его к гражданскому долгу каждого избирателя. Это обязательство не влияет на волеизъявление избирателя, но обязывает его не быть равнодушным к общественному порядку и государственному строительству в украинском обществе. С учетом важности выборности государственных органов и органов местного

самоуправления, эти процессы должны быть должным образом урегулированы законодательно.

Частью первой статьи 55 Конституции Украины определено, что права и свободы человека и гражданина защищаются судом.

Обращение в суд для защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина непосредственно на основании Конституции Украины гарантируется (часть 3 статьи 8 Конституции Украины).

Создание эффективной системы обжалования нарушений избирательного законодательства и рассмотрения избирательных споров не есть самоцелью, поскольку функционирование этой системы есть одной из наиболее весомых гарантий свободных и **справедливых** выборов. Именно такая позиция Европейского суда по правам человека представлена в решении «*Намат Алиев против Азербайджана*» (*Case of Namat Aliyev v. Azerbaijan*). Европейский суд также подчеркнул, что система должна обеспечить эффективную реализацию права избирать и быть избранным, поддержать общую уверенность в надлежащей организации и проведении государством избирательного процесса, а также создать важный механизм, с помощью которого государство достигает исполнения своих обязательств относительно проведения демократических выборов.

Специалисты в целом выделяют существующие в разных странах четыре вида систем обжалования нарушений и рассмотрения избирательных споров, а именно:

судебная, что предусматривает обращение в суд;

внезудебная, что осуществляется путем обращения в органы, которые организуют подготовку и проведение выборов, и которые в разных странах традиционно именуется избирательными комиссиями, комитетами, советами, бюро и тому подобное;

законодательная, которая может быть реализована через предоставление парламенту полномочий рассматривать избирательные споры;

международная, что предусматривает обращение к соответствующим международным юрисдикционным органам.

В частности в Украине активно используются два основные правовые механизмы защиты нарушенных избирательных прав и интересов, а именно: **судебный**, который реализуется путем

обращения с административным иском в соответствующий суд (административный суд и в некоторых случаях местный общий суд как административный), и *внесудебный*, который заключается в обращении с жалобой в избирательную комиссию, которая компетентна решать спор определенной категории. В то же время законодательное закрепление механизма судебного контроля за результатами рассмотрения жалоб комиссиями свидетельствует об определяющей роли именно административных судов в обеспечении эффективной защиты избирательных прав граждан и выполнения государством ее обязательств.

Системный анализ законодательства Украины приводит к выводу, что административные суды при рассмотрении избирательных споров напрямую применяют практику Европейского суда по правам человека. Избирательные комиссии в своей деятельности должны неуклонно учитывать и придерживаться правовых позиций и выводов, сформулированных в решениях Европейского суда по правам человека, принятых по делам против Украины и других государств - членов Совета Европы, что, в свою очередь, может представлять в дальнейшем предмет проверки со стороны административных судов.

Часть первая статьи 5 Кодекса административного судопроизводства Украины устанавливает, что административное судопроизводство осуществляется в соответствии с Конституцией Украины, этого Кодекса и международных договоров, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины. Кроме этого, в статье 8 Основного Закона отмечено, что в Украине признается и действует принцип верховенства права, который согласно пункту 1 части первой статьи 7 Кодекса административного судопроизводства Украины одновременно есть и одним из принципов осуществления правосудия в административных судах. Часть первая статьи 8 Кодекса административного судопроизводства Украины предусматривает, что суд при решении дела руководствуется принципом верховенства права, в соответствии с которым человек, его права и свободы признаются наивысшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Согласно части второй статьи 8 Кодекса административного судопроизводства Украины суд применяет принцип верховенства права с учетом судебной практики Европейского суда по правам

человека. Статья 17 Закона Украины "О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека" устанавливает, что суды применяют при рассмотрении дел Конвенцию о защите прав человека и основоположных свобод и практику Европейского суда по правам человека как источник права. Кроме этого, в соответствии с положениями части пятой статьи 19 данного Закона министерства и ведомства обеспечивают систематический контроль за соблюдением в рамках ведомственного подчинения административной практики, которая отвечает Конвенции и практике Суда.

В то же время необходимо учитывать, что законы Украины "О выборах народных депутатов Украины", "О выборах Президента Украины", "О выборах депутатов Верховной рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских председателей" содержат процессуальные нормы, в том числе и относительно совершения процессуальных действий судами. Эти нормы подлежат применению и являются специальными относительно норм Кодекса административного судопроизводства Украины, однако лишь относительно решения избирательных споров, которые возникли во время выборов.

При определении приоритетности норм, которые содержатся в Кодексе административного судопроизводства Украины и других законах, в том числе и законах о выборах, суды должны учитывать то, что норма, принятая позже, имеет приоритет над нормой, принятой раньше. Исключение составляют случаи, когда принятой раньше нормой определено субъективное право участников избирательного процесса (избирателей, наблюдателей и тому подобное) и действие этой нормы не остановлено, а норма действует.

Статьями 172-179 Кодекса административного судопроизводства Украины определены особенности рассмотрения избирательных споров административными судами, нормы указанных статей являются специальными по отношению к другим нормам Кодекса административного судопроизводства Украины, а потому суды должны учитывать, что эти нормы имеют приоритет над другими нормами Кодекса административного судопроизводства Украины. Отдельные нормы указанных статей являются бланкетными, поэтому для правильного понимания положений и отдельных процессуальных институтов,

определенных этими нормами, необходимо применять положения других законодательных актов.

Внеочередные выборы Президента Украины 25 мая 2014 года характеризовались присутствием большого количества международных наблюдателей от иностранных государств и международных организаций, среди которых в частности была Миссия ОБСЕ по наблюдению за выборами в Украине (БДИПЧ).

В своем Окончательном отчете Миссия дала положительные отзывы о работе судов. В частности в отчете отмечается, что суды рассматривали поданные для решения избирательные жалобы и обращения безотлагательно и внимательно, придерживались двухдневного срока для их рассмотрения, а также предоставляли заявителям достаточные возможности для обоснования их требований и уделяли особенное внимание аргументам Центральной избирательной комиссии, истребовали дополнительные документы от Центральной избирательной комиссии для принятия решения по соответствующему вопросу.

Кроме того, в упомянутом Отчете наблюдатели рекомендуют упростить порядок обжалования и поощряют разработку бланка жалобы, который мог бы помочь обеспечить понимание жалобщиками, какие документы нужны для представления жалобы к избирательной комиссии или в суд, а также разъяснить жалобщикам, куда обращаться с жалобой.

Таким образом, подобные оценки международных наблюдателей свидетельствуют о том, что суды в целом выполняют возложенные на них задания, однако законодательство о проведении выборов нуждается в дальнейшем совершенствовании (в частности, необходимо унифицировать некоторые положения законодательства о выборах Президента Украины, народных депутатов Украины, а также о местных выборах».