



ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ ОБЖАЛОВАНИЯ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ

Сергей КАЛЬЧЕНКО,

соискатель кафедры хозяйственного и административного права факультета социологии и права
Национального технического университета Украины «Киевский политехнический институт», адвокат

Summary

The paper is dedicated to evaluation of well-recognized european standards in sphere of challenging electoral violations and examination of elections related disputes. A definition of those standards has been enunciated. A structure of the standards concerned has been developed, including: normative and legal acts of binding force, non-regulatory legal acts, and documents adopted by international (european) institutions, and decisions of european judicial bodies. A catalog of the main sources of those standards has been presented.

Key words: european electoral standards, standards in sphere of challenging electoral violations, structure of standards of challenging, sources of standards of challenging.

Аннотация

Статья посвящена исследованию общепризнанных европейских стандартов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах. Сформулировано определение этого понятия, предложено структуру таких стандартов: нормативно-правовые акты, имеющие обязательную юридическую силу, правовые акты, документы рекомендательного характера, принятые международными (европейскими) организациями, решения европейских юрисдикционных органов. Приведен перечень основных источников таких стандартов.

Ключевые слова: европейские стандарты выборов, стандарты обжалования нарушений законодательства о выборах, структура стандартов обжалования, источники стандартов обжалования.

Постановка проблемы. В период избирательного процесса национальная правовая система государства должна обеспечить функционирование эффективных механизмов обжалования нарушений, рассмотрения жалоб и исковых заявлений, относящихся к реализации избирательных прав. Такие механизмы являются одной из весомых гарантий проведения свободных и демократических выборов в соответствии с общепризнанными международными стандартами.

Актуальность темы исследования. Вопросы обжалования решений, действий или бездействий, нарушающих законодательство о выборах, и рассмотрения дел об избирательных спорах являются важными, прежде всего, с учетом тех прав, свобод и интересов, которые выступают непосредственным объектом защиты, и обязательств государств проводить выборы в соответствии с общепринятыми стандартами. В основном эта тема рассматривается в более широком аспекте международных (европейских) «стандартов выборов» или «избирательных стандартов». Считаем это следствием отсутствия единого источника или небольшой по объему группы источников таких стандартов. Соответствующие требования, определяющие основные принципы, основы, порядок обжалования нарушений, рассмотрения и разрешения дел об избирательных спорах находятся в отдельных правовых актах,

документах и решениях юрисдикционных органов, которые считаются стандартами выборов. Представляется, что до сих пор тематика международных (в частности, европейских) стандартов обжалования нарушений избирательного законодательства как отдельный объект исследования недостаточно полно освещена специалистами. Поэтому исследование стандартов обжалования как самостоятельного объекта представляется актуальной задачей.

Состояние исследования. Научному анализу тематики международных, в частности европейских, стандартов выборов уделяют внимание украинские и иностранные авторы Ю. Ключковский, Б. Кофман, С. Серегина, М. Смокович, М. Ставнийчук, З. Тот и другие, работы которых послужили основой для последнего исследования указанных вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование общепринятых европейских стандартов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах, формулирование понятия таких стандартов, а также анализ их основных источников. Новизна работы заключается в том, что данные стандарты выделяются из общего массива стандартов выборов.

Изложение основного материала. Ст. 5 Конституции Украины определяет Украину как суверенное и независимое, демократичное, социальное, правовое

государство [1]. Провозглашенный курс на активную интеграцию в международные, в частности, европейские межгосударственные структуры, который предусматривает в перспективе обретение статуса государства – члена Европейского Союза, требует учета соответствующими государственными органами в их нормотворческой и правоприменительной деятельности общепризнанных стандартов, на которых базируются правовые системы стран устоявшейся демократии [2].

Стандартом принято считать эталон, шаблон, норматив, с характеристиками, свойствами или критериями осуществления которого согласуется деятельность или итоговый результат такой деятельности. Так, Б. Кофман рассматривает понятие «международные избирательные стандарты» как совокупность признанных сперва на международном, а затем и на национальном уровне правовых норм и нормативных требований, имеющих различную правовую силу (общеобязательные, рекомендательные), в которых обобщен накопленный мировым сообществом государств опыт нормативно-правовой регламентации и регулирования общественных отношений в сфере организации и проведения выборов, направленных на обеспечение одинакового понимания и применения принципов и норм избирательного законодательства. Эти стандарты выступают как нормативная основа правоприменительной прак-



тики государств и их органов и одновременно как одно из правовых средств процесса реализации норм избирательного законодательства [3, с. 7-8].

Исследователи предлагают различные подходы к определению понятия «международные стандарты», основным идентификационным признаком которых является характер источников таких стандартов. Так, С. Серегина рассматривает в целом три уровня европейских избирательных стандартов. Первый – «базовый уровень» стандартов – составляют требования международных актов универсального характера, к которым относятся Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и ряд конвенций. Второй – «региональный уровень» европейских избирательных стандартов – составляют требования международно-правовых актов, принятых в рамках Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ). К источникам стандартов этого уровня автор относит документы ОБСЕ, Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция о правах человека). С. Серегина считает, что третий уровень европейских избирательных стандартов составляют требования, которые действуют исключительно в пределах Европейского Союза, прежде всего, относительно выборов в Европейский парламент [4, с. 39-43]. М. Смокович рассматривает международные стандарты как правовые нормы, в которых заложены принципы и правила надлежащей подготовки, проведения выборов и определения их результатов, в том числе и надлежащего контроля за этим процессом [5, с. 7]. Таким образом, исследователь фактически ограничивает массив источников соответствующих стандартов только теми международными договорами, которые составляют часть национального законодательства государства, то есть нормативно-правовыми актами, исключая так называемые «недоговорные» стандарты.

Специалисты также рассматривают международные избирательные стандарты, учитывая критерий их обязательности для государства. Так, З. Тот считает, что первоисточниками таких стандартов являются международные соглашения, договоры и другие международные юридические документы. По его мнению, недоговорные стандарты происходят от

заявлений (деклараций), выводов, общих положений, рекомендаций. Несмотря на то, что эти документы пока не имеют достаточного влияния на государственную власть, политические соглашения создают международные избирательные стандарты. Такие стандарты содержат резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, документы ОБСЕ, Европейской комиссии «За демократию через право» (далее – Венецианская комиссия) Совета Европы [6, с. 10].

В общем аспекте международных (европейских) стандартов выборов (избирательных стандартов) специалисты рассматривают более узкую тематику стандартов обжалования решений, действий или бездействия, которые нарушают избирательное законодательство, и рассмотрения дел об избирательных спорах. Причем эти вопросы стали объектом внимания исследователей лишь в последние годы. Так, М. Смокович считает, что соответствующими стандартами являются установленные международным уполномоченным органом рекомендательные правила (регуляторы) по обжалованию нарушений избирательного законодательства и рассмотрению избирательных споров административными судами [5, с. 7]. Мы разделяем такую позицию лишь частично, поскольку стандарт, закрепленный соответствующим нормативно-правовым актом и являющийся частью национального законодательства, не может рассматриваться таким, что устанавливает «рекомендательное» правило. Кроме того, не в каждом государстве функционирует ветка «административных судов», а помимо судебного порядка существует внесудебный порядок рассмотрения дел об избирательных спорах, к которому также относятся соответствующие стандарты.

По нашему мнению, *международными стандартами обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах являются правовые принципы, требования, нормы, имеющие обязательную юридическую силу или рекомендательный характер, закрепленные в международных договорах, принятых международными организациями, сформулированные в решениях международных юрисдикционных органов*. Эти стандарты являются результатом систематизации и обобщения накопленного опыта государств, между-

народных организаций, международных юрисдикционных органов по осуществлению нормотворческой и правоприменительной деятельности в определении принципов, оптимальных форм, порядка рассмотрения и разрешения дел, связанных с организацией и проведением выборов, с целью наиболее полной реализации и эффективной защиты прав, свобод и интересов участников выборов.

Украина является членом Совета Европы, Венецианской комиссии, участником ОБСЕ. Поэтому, рассматривая вопросы международных стандартов в этой сфере, считаем целесообразным ограничиться исследованием существующих европейских стандартов в этой сфере. В связи с отсутствием единого правового акта, устанавливающего такие стандарты, считаем, что *источниками европейских стандартов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах являются:*

- 1) нормативно-правовые акты, имеющие обязательную юридическую силу;
- 2) правовые акты, документы рекомендательного характера, принятые европейскими организациями;
- 3) решения европейских юрисдикционных органов.

В частности, к *нормативно-правовым актам, которые имеют обязательную силу*, следует отнести Конвенцию о правах человека. Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Украины указанная Конвенция является частью национального законодательства Украины, поскольку согласие на ее обязательность предоставлено Законом Украины от 17 июля 1997 г. № 475/97-ВР «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Первого протокола и протоколов № 2, 4, 7 и 11 к Конвенции». Согласно ст. 1 этого Закона Украина полностью признает действие на своей территории ст. 25 указанной Конвенции о признании компетенции Европейской комиссии по правам человека принимать от любого лица, неправительственной организации или группы лиц заявления на имя генерального секретаря Совета Европы о нарушении Украиной прав, изложенных в Конвенции, и ст. 46 этой Конвенции о признании обязательной и без заключения специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд) по всем вопросам, что касаются тол-



кования и применения Конвенции [7]. Таким образом, *положения Конвенции о правах человека как часть национального законодательства нашего государства имеют обязательную юридическую силу.*

Рассматривая *правовые акты, документы рекомендательного характера, принятые международными (европейскими) организациями* как источники таких стандартов, укажем на соответствующие документы органов Совета Европы. В частности, в соответствии со ст. 1 Устава Венецианской комиссии, она является независимым консультативным органом, который сотрудничает с государствами – членами Совета Европы, с заинтересованными государствами, которые не являются членами Совета Европы, международными организациями и учреждениями. Как указывается в ст. 3 Устава Венецианской комиссии, этот орган проводит исследования, готовит выводы, проекты рекомендаций, законов и международных договоров. Венецианская комиссия в пределах своих полномочий дает заключения по запросу соответствующих органов Совета Европы, Генерального Секретаря, по запросу государства либо международной организации или учреждения, которые принимают участие в ее работе [8]. Из содержания положений Устава Венецианской комиссии следует, что она является совещательным, консультативным органом Совета Европы. Следовательно, правовые заключения, позиции, представленные в ее документах, не имеют обязательной юридической силы. Одновременно в этих документах систематизированы и обобщены накопленный опыт государств в осуществлении ими нормотворчества и правоприменения в определении принципов, оптимальных форм, порядка реализации соответствующей деятельности. Поэтому правовые рекомендации, сформулированные в документах Венецианской комиссии, признаются государствами как устоявшиеся стандарты такой деятельности и ее результатов.

При рассмотрении дел, непосредственно связанных с нарушением права на выборы, документы Венецианской комиссии учитываются также Европейским судом, что прослеживается в решениях по делам «Суховецкий против Украины» [9], «Петков и другие против Болгарии» [10]. *Учет и применение Европейским судом правовых*

рекомендаций Венецианской комиссии также подтверждает корректность заключения об отнесении соответствующих рекомендаций к категории европейских стандартов. Следует указать на такие документы Венецианской комиссии, как Кодекс надлежащей практики в избирательных делах [11], Доклад об избирательном законодательстве и избирательной администрации в Европе [12, с. 81], Европейское избирательное наследие [12, с. 12], Доклад по вопросам отмены результатов выборов [13]. Считаем, что к источникам соответствующих стандартов, которые носят рекомендательный характер, следует также отнести и некоторые акты ОБСЕ, в том числе Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению 1990 г. [14].

К источникам европейских стандартов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах мы относим также *решения соответствующих юрисдикционных органов.* Отметим, что ч. 1 ст. 46 Конвенции о правах человека предусматривает, что государства – члены Совета Европы обязуются исполнять окончательные постановления Европейского суда в любых делах, в которых они являются сторонами [15]. Таким образом, *правовые заключения этого Суда являются обязательными для государства тогда, когда соответствующее государство является стороной в деле, которое рассматривалось судом.*

Отдельного внимания заслуживает вопрос об учете практики Европейского суда в случаях, когда соответствующее государство не является стороной дела. Согласно ч. 1 ст. 32 Конвенции о правах человека юрисдикция этого Суда распространяется на все вопросы толкования и применения Конвенции и протоколов к ней, представленные ему на рассмотрение [15]. Итак, государство должно учитывать правовые позиции Европейского суда относительно определения содержания положений указанной Конвенции, порядка ее применения, даже в тех случаях, когда государство не является стороной соответствующего дела. Отметим, что именно такой подход воплощен в положениях законов Украины.

Так, согласно ч. 1 ст. 17 Закона Украины «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 г.

№ 3477-IV, суды при рассмотрении дел применяют Конвенцию о правах человека и практику этого Суда как источник права [16]. Как указано в ч. 2 ст. 8 Кодекса административного судопроизводства Украины, суд применяет принцип верховенства права с учетом практики Европейского суда [17].

Следовательно, *практика рассмотрения Европейским судом дел о нарушении Конвенции о правах человека и протоколов к ней содержит значительный по объему массив признанных стандартов и критериев, которым должны соответствовать национальное законодательство в сфере обжалования решений, действий или бездействия, которые нарушают избирательное законодательство, и рассмотрение дел об избирательных спорах.*

Выводы. Учитывая важную роль национальных правовых механизмов обжалования нарушений законодательства о выборах и рассмотрения дел об избирательных спорах, которые служат одной из гарантий свободных и демократических выборов, национальные законодательные и правоприменительные органы должны учитывать и применять на практике общепринятые европейские стандарты в этой сфере.

Список использованной литературы:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. 16th EU – Ukraine Summit: Joint Statement // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135667.pdf.
3. Кофман Б.Я. Міжнародні виборчі стандарти та їх імплементація в законодавство України : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Б.Я. Кофман ; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2012. – 24 с.
4. Сьрьогіна С.Г. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С.Г. Сьрьогіна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.
5. Смокович М.І. Врегулювання виборчих відносин: міжнародні стандарти / М.І. Смокович // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2012. – № 4 – С. 3–16.



6. Тот 3. Судовий захист виборчих прав громадян / 3. Тот // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 2-3 (16-17). – С. 9–13.

7. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

8. Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute.

9. Case of Sukhovetskyu v. Ukraine // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72893>.

10. Case of Petkov and others v. Bulgaria // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=petkov&sessionid=67091110&skin=hudoc-en>.

11. Code of Good Practice in Electoral Matters // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx#](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx#).

12. Європейський демократичний доповідь до галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛІ, ПАРЄ / [за ред. Ю.Ключковського]. – К. : ФАДА, ЛТД, 2008. – 340 с.

13. Report on the Cancellation of Election Results // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)054-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)054-e.pdf).

14. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру 1990 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/odihr/elections/item/14304>.

15. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.

16. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

17. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.

СУЩНОСТЬ СИСТЕМЫ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Александр КАЦУБА,

депутат Харьковского городского совета,
заместитель секретаря постоянной комиссии
по вопросам транспорта, связи и экологии

Summary

The article studies the essence of the system of labor legislation and analyzed its value, including the scientific papers and legislation in this area. Revealed signs of labor law, given their author's classification and each of them soundly. Noted that the system of labor legislation – an ordered, hierarchical, interconnected set of legal acts, which are taken by the authorized entity rulemaking, have official character, aimed at regulating labor relations, designed for reuse and apply to the entire territory of Ukraine.

Key words: nature, system, labor legislation, labor.

Аннотация

В статье исследована сущность системы трудового законодательства и проанализировано его значение, учитывая научные труды и законодательство в данной сфере. Раскрыты признаки системы трудового законодательства, дана их авторская классификация и обоснован каждый из них. Отмечено, что система трудового законодательства – это упорядоченная, иерархическая, взаимосвязанная совокупность нормативно-правовых актов, которые принимаются уполномоченным субъектом нормотворчества, носят официальный характер, направлены на регулирование трудовых отношений, рассчитаны на многократное использование, распространяются на всю территорию Украины.

Ключевые слова: сущность, система, трудовое законодательство, труд.

Постановка проблемы. Научное обоснование упорядочения системы трудового законодательства становится едва ли не самым актуальным вопросом в сегодняшних условиях. Это происходит за счет комплекса общественных отношений в сфере реализации права на труд, что постоянно реформируется. В условиях развития украинского общества государство берет на себя установку только определенного уровня минимальных (однако, необходимых в рыночных условиях) гарантий в сфере труда, оставляя работодателям, работникам и их представителям (например, профессиональным союзам) достаточно широкое поле деятельности: все активнее развивается локальное нормотворчество (в первую очередь, это касается сферы коллективно-договорного регулирования).

Так, возникает необходимость в исследовании сущности системы трудового законодательства, ведь именно благодаря ему можно обеспечить эффективный механизм реализации норм по регулированию трудовых правоотношений. Понимание сущности системы трудового законодательства будет способствовать пониманию существующей системы правовых гарантий в сфере труда.

Актуальность темы исследования связана с отсутствием комплексного исследования вопроса о сущности системы трудового законодательства.

Состояние исследования. Векселей вклад в развитие теоретических основ сущности системы трудового законодательства осуществили такие ученые, как Г.А. Барабаш, Я.И. Безуглая, Н.Б. Болотина, В.С. Венедиктов, Г.С. Гончарова, П.И. Жигалкин, В.В. Жернаков, Н.И. Иншин, З.Я. Козак, Р.И. Кондратьев, Л.И. Лазор, О.Я. Лившиц, А.Р. Мацюк, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, В.И. Прокопенко, А.И. Процевский, В.Г. Ротань, З.К. Симорот, С.Б. Стичинский, Г.И. Чанышева, А.Н. Ярошенко и другие. Однако в связи с развитием общественных отношений, а также появлением новых, сегодня нужны новые научные достижения в области раскрытия проблематики и определения сущности системы трудового законодательства.

Целью и задачей статьи является выяснение сущности системы трудового законодательства. Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи: 1) раскрыть содержание понятия «система