

Еще в правовом государстве в административных процедурах есть принцип, что в конце каждого решения, которое выносит чиновник, должно быть написано где и в какие сроки это решение можно обжаловать. То есть принцип разъяснения права на обжалование.

Следующим принципом является обязанность по переадресации в компетентный орган. Я примерно три часа ждал своей очереди в окно одного чиновника, а когда подошла моя очередь, мне сказали, что мне нужно обратиться в другое окно. В правовом государстве любой чиновник должен принимать любое мое ходатайство. Он же лучше должен знать свою «кухню», он должен передать в нужный орган и мне сообщить кому он это передал. Гражданин не обязан разбираться во внутренней организации государственных структур.

Я думаю, что все эти принципы в правовых государствах обычно регулируются законом об административных процедурах. И, конечно, Россия очень нуждается в таком законе, который будет регулировать отношения между гражданином и чиновником. Соблюдение этого закона должны контролировать граждане и судьи, не нужны никакие новые контролирующие органы. Но мы знаем, что это не всем выгодно.

Спасибо за внимание!

\*  
**Василевич Григорий Алексеевич** ,  
*Заслуженный юрист Республики Беларусь,  
заведующий кафедрой конституционного права  
Белорусского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор,  
Председатель Конституционного Суда  
Республики Беларусь (1997-2008) в отставке  
(г. Минск)*

## **РАЗВИТИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА – ВАЖНЕЙШАЯ ЦЕННОСТЬ И ЗАДАЧА ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ**

Судебная власть является одной из трех ветвей власти, о которых обычно идет речь в Конституциях. Основы ее конституционно-правового статуса закрепляются не только в Конституциях, но и специальных законах, посвященных судоустройству и статусу судей. Например, судебной власти посвящается глава 6 Конституции Беларуси, Кодекс о судоустройстве и статусе судей, акты Президента Республики Беларусь, например, декрет Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 г. № 6 «О совершенствовании

---

\* © Василевич Г.А., 2015

судебной системы Республики Беларусь», которым проведено реформирование судебной системы<sup>1</sup>.

Одним из отличий нынешней Конституции Республики Беларусь является закрепление в ней положения, согласно которому Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. При этом не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции.

В рамках судебной власти Республики Беларусь сегодня функционируют две подсистемы – орган конституционного правосудия (Конституционный Суд) и система судов общей юрисдикции. У каждого органа из этих подсистем своя компетенция.

В интеграционных образованиях, в которые входила наша республика, всегда функционировали наднациональные судебные органы, которые обладали различным объемом полномочий, что было обусловлено предшествующим этапом развития. Содружество Независимых Государств, а впоследствии и Евразийский экономический союз возникли после распада СССР.

Разделяем высказанный в литературе взгляд, что создание органа судебного контроля, ответственного за единообразное применение норм права межгосударственного образования, «является оптимальным вариантом поддержания единства и эффективности интеграционного правопорядка. Ни исполнительные, ни административные (и уж тем более правотворческие) органы не смогут справиться с этой работой, поскольку они неизбежно будут приходить к применению механизма согласования позиций органов различных государств-членов, что может растянуть процедуру обеспечения единообразного правоприменения»<sup>2</sup>. Поэтому «поиск способов эффективного предупреждения и разрешения противоречий норм права становится все более актуальным. Это связано с теми современными тенденциями, что развитие сфер бизнеса, экономики и финансов, науки и технологий, политики и культуры усложняет и расширяет сферу правового регулирования»<sup>3</sup>. Конечно, при цивилизованных отношениях между государствами, создавшими соответствующее образование, приоритетным является «правило результата», согласно которому государства обязаны создавать правовую ситуацию, совместимую с учредительным договором, добросовестно выполнять международные обязательства<sup>4</sup>.

Анализ ст.ст. 8 и 116 Основного Закона позволяет сделать вывод о верховенстве международных договоров над иными подконституционными актами. В то же время, в Конституции Беларуси (ст. 116) предусмотрено, что акты межгосударственных образований по юридической силе идут вслед за Конституцией, законами, декретами и указами Главы государства. При этом уместно сделать, по крайней мере, два замечания. При отсутствии данной нормы можно было бы утверждать, как это делают некоторые авторы (об этом будет сказано ниже), что акты, издаваемые органами межгосударственных образований, функционирующие на основе международного договора,

носят «производный» от них характер, т.е. имеют международную договорную основу, поэтому уже обладают более высокой юридической силой, чем акты текущего национального законодательства. С учетом редакции ст. 8, абзаца второй части четвертой ст. 116 Конституции Республики Беларусь в данном случае не имеются в виду международные договоры, которые идут вслед за Конституцией и примыкающими к ней конституционными законами (см. ст. 140 Конституции). Таким образом, под актами межгосударственных образований, о которых говорится в абзаце третьем части четвертой ст. 116 Конституции Республики Беларусь, следует, на наш взгляд, понимать именно акты органов наднационального характера.

Глава государства, национальный Парламент, Правительство могут реализовать с учетом собственной компетенции решение соответствующего наднационального органа. Тогда облеченное в соответствующую форму национального акта, оно приобретает иной, обычно более высокий юридический статус в национальной системе, чем акт межгосударственного органа, который был принят и который, как нами отмечено, реализовано решением в рамках уже национальной правовой системы.

На реализацию актов, принимаемых в рамках межгосударственных образований, самое непосредственное влияние оказывает национальная Конституция, ведь она обладает верховенством. Хотя, на наш взгляд, с учетом европейской практики, учредительные международные договоры приобретают наднациональный статус: государства, заключив их, обязаны привести свое законодательство в соответствие с заключенным международным соглашением. К такому уровню правовой культуры государства идут трудно. Для стран молодой демократии характерно то, что они дорожат своим суверенитетом, с трудом «поступаются» им. Система нормативных правовых актов определяется национальной Конституцией и изданными в соответствии с ней подконституционными актами. В них определены органы, имеющие право принимать нормативные акты, и порядок издания таких актов. Конституции всех государств, входящих в ЕАЭС, подчеркивают верховенство своих конституционных норм. В этой связи будем исходить из реальных возможностей обеспечения баланса национального и наднационального.

В литературе высказаны противоречивые взгляды относительно прямого действия актов органов межгосударственных образований. Хотя они и были высказаны применительно к ЕврАзЭС, Таможенному союзу, позиции исследователей интересны с точки зрения оценки действия актов органов ЕАЭС. Так, одни авторы утверждают, что не было правовой основы для прямого действия актов органов ЕврАзЭС<sup>5</sup>. Другие авторы, ссылаясь на производный характер решений органов Таможенного союза от международных договоров, считают, что тем самым они определяют их юридическую силу, однако национальное законодательство (имеется в виду Российской Федерации) не определяет юридические вопросы разрешения коллизий между органами международных организаций и внутригосударственными нормативными правовыми актами<sup>6</sup>. В

контексте анализируемой проблемы особый интерес представляет нормативное постановление Конституционного Совета Казахстана от 5 ноября 2009 г. № 6 «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов»<sup>7</sup>, который за некоторыми изъятиями (о безусловном суверенитете на собственную территорию, о недопустимости изменения унитарного характера государства, территориальной целостности, формы правления), зафиксировал, что если в международном договоре указана обязательность актов международных организаций, то государство в лице уполномоченных субъектов обязано осуществлять все необходимые организационно-правовые мероприятия, направленные на исполнение такого требования, включая приведение в соответствие с ними актов национального законодательства.

Согласно Договору Суд ЕАЭС является постоянно действующим судебным органом Союза. Статус, состав, компетенция, порядок функционирования и формирования Суда Союза определяются согласно приложению № 2 к Договору.

В соответствии с п. 2 Статута целью деятельности Суда является обеспечение в соответствии с положениями Статута единообразного применения государствами-членами и органами Союза Договора об образовании ЕАЭС, международных договоров в рамках Союза, международных договоров Союза с третьей стороной и решений органов Союза. Таким образом, Суд Союза нацелен на реализации таких принципов межгосударственного образования (их в литературе называют функциональными принципами<sup>8</sup>), как «делегирование полномочий», «верховенство наднационального права» и др.

Вопрос о наличии компетенции Суда по разрешению спора разрешается Судом. Суд при определении того, обладает ли он компетенцией рассматривать спор, руководствуется Договором, международными договорами в рамках Союза и (или) международными договорами Союза с третьей стороной.

В компетенцию Суда не входит наделение органов Союза дополнительной компетенцией помимо той, которая прямо предусмотрена Договором и (или) международными договорами в рамках Союза.

Важно иметь в виду, что спор не принимается к рассмотрению Судом без предварительного обращения заявителя к государству-члену или Комиссии для урегулирования вопроса в досудебном порядке путем консультаций, переговоров или иными способами, предусмотренными Договором и международными договорами в рамках Союза, за исключением случаев, прямо предусмотренных Договором (п.43). Это напоминает положения пункта 1 ст. 35 Европейской Конвенции, согласно которому Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты.

Таким образом, Договор об образовании ЕАЭС, Приложение №2 к нему предполагают предварительное урегулирование спора на национальном уровне либо в ЕЭК. В этой связи необходима выработка практики, полно-

стью соответствующей национальной Конституции и Договору о ЕАЭС. Здесь следует четко определить приемлемость обращения хозяйствующего субъекта в Суд Союза. По аналогии с практикой работы Европейского Суда по правам человека желательно было бы придерживаться правила, в соответствии с которым обращение в Суд Союза допустимо, когда были исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты.

В п. 46 предусмотрено, что суд по заявлению государства-члена или органа Союза осуществляет разъяснение положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, а также по заявлению сотрудников и должностных лиц органов Союза и Суда положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза, связанных с трудовыми правоотношениями (далее – разъяснение). При этом надо иметь в виду, что осуществление Судом разъяснения означает предоставление консультативного заключения и не лишает государства-члены права на совместное толкование ими международных договоров (п. 47). Суд также осуществляет разъяснение положений международного договора Союза с третьей стороной, если это предусмотрено таким международным договором (п.48).

Согласно п. 49 Статута обращение в Суд от имени государства-члена с заявлением о рассмотрении спора или с заявлением о разъяснении осуществляется уполномоченными органами и организациями государства-члена, перечень которых определяется каждым государством-членом и направляется в Суд по дипломатическим каналам. Согласно Указу Президента Республики Беларусь от 30 января 2015 г. № 43 «О мерах по реализации договора о Евразийском экономическом союзе» Министерство юстиции определено в качестве органа, уполномоченного на обращение от имени Республики Беларусь в Суд Евразийского экономического союза о рассмотрении спора, возникающего по вопросам реализации Договора, международных договоров в рамках Евразийского экономического союза и (или) решений органов Союза; о разъяснении положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза. Установлено, что подготовка и направление в Суд заявления осуществляется Министерством юстиции по согласованию с Министерством иностранных дел. К подготовке такого заявления могут привлекаться иные государственные органы и организации, реализующие государственную политику в соответствующей сфере. Министерство юстиции, согласно указу, взаимодействует с Судом по иным вопросам в рамках предоставления по его запросу необходимых для рассмотрения дела материалов<sup>9</sup>.

Статутом предусмотрено, что Суд при осуществлении правосудия применяет: 1) общепризнанные принципы и нормы международного права; 2) Договор, международные договоры в рамках Союза и иные международные договоры, участниками которых являются государства-стороны спора; 3) решения и распоряжения органов Союза; 4) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы (п.50).

Спор с участием хозяйствующего субъекта рассматривается национальным судом, который руководствуется системой правовых актов, куда входят также и международные договоры, ставшие обязательными для Республики Беларусь, а также акты межгосударственных образований. С учетом их места (юридической силы) в этой системе и должно быть вынесено решение национального суда. Обратим внимание на часть вторую ст. 112 Конституции Республики Беларусь: если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. Полагаем, что в случае выявления национальными судами расхождения между договором и иным подконституционным актом должно действовать правило, закрепленное в статье 112 Конституции. (Считаем давно назревшей необходимость принятия Пленумом Верховного Суда постановления по вопросу применения судами конституционных норм, норм международных договоров. Анализ судебной практики, а также принятие постановления Пленума способствовало бы единообразному применению норм Конституции, ее верховенству).

Обладают ли решения Суда Союза прямым характером действия? В литературе по отношению к решениям Европейского Суда по правам человека признается, что в подавляющем большинстве государств признается непосредственный характер действия решений Европейского Суда<sup>10</sup>. Однако некоторые государства отдают приоритет решениям своих конституционных судов, которыми подчеркивается верховенство норм национальной Конституции. Одной из таких стран является Германия. В 2015 году соответствующее решение было вынесено Конституционным Судом Российской Федерации: КС признал Конституцию России по юридической силе выше решений ЕСПЧ. Он постановил, что решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) могут исполняться на территории РФ лишь в случае, если они не противоречат Основному закону страны. Если постановление ЕСПЧ, вынесенное по жалобе против России, противоречит Конституции, такое постановление не сможет быть исполнено. Таким образом, Россия может в отдельных случаях не исполнять международные обязательства, «если толкование нормы международного договора нарушает нормы Конституции». В постановлении КС отметил, что в большинстве случаев коллизии между Конституцией РФ и Конвенцией по правам человека не возникают. Однако в случае, если конфликт возникнет и ЕСПЧ даст трактовку, противоречащую Конституции РФ, Россия будет вынуждена отказаться от буквального исполнения решения ЕСПЧ. Также КС постановил, что верховенство Конституции может быть обеспечено в рамках двух процедур. Первая предусматривает проверку законов, в которых ЕСПЧ нашел изъяны. Запрос в КС должен направить суд, пересматривающий дело после решения ЕСПЧ. Во втором случае запрос о толковании Конституции направляют президент или правительство РФ, когда

органы власти сочтут неисполнимым конкретное постановление ЕСПЧ из-за нарушения Конституции. Если КС после этого сочтет решение ЕСПЧ противоречащим Основному закону, оно не подлежит исполнению. КС также указал, что законодатель вправе создать специальный правовой механизм обеспечения верховенства Конституции в таких случаях<sup>11</sup>.

В целом поддерживая такой подход, в нем содержится и некоторая опасность: подобная практика может распространиться на отношения в рамках ЕАЭС. Однако еще раз подчеркнем, что пример такой практике подали конституционные суды некоторых западных стран, посчитав, что с точки зрения развития уровень их конституционного права выше права, формируемого в рамках Совета Европы. При этом следует различать, что Совет Европы, как международная организация, консолидирующей основой которой является Европейская конвенция о защите прав и основных свобод, в организационном плане принципиально отличается от таких межгосударственных объединений, какими являются ЕАЭС или Европейский Союз.

Признавая важную роль Суда Союза в укреплении правопорядка в рамках интеграционного образования, отметим, что финальную точку в разрешении спора, который был предметом рассмотрения в Суде, ставит Высший евразийский экономический совет: Так, в случае неисполнения решения Суда государство-член вправе обратиться в Высший Евразийский экономический совет с целью принятия необходимых мер, связанных с его исполнением (п.114). В случае неисполнения Комиссией решения Суда хозяйствующий субъект вправе обратиться в Суд с ходатайством о принятии мер по его исполнению. Суд по ходатайству хозяйствующего субъекта в течение 15 календарных дней с даты его поступления обращается в Высший Евразийский экономический совет для принятия им решения по данному вопросу (п.115). Другим недостатком полномочий Суда ЕАЭС является то, что он не обладает правом обязать государство, не выполняющее обязательство, наложенное на него Договором, определенную фиксированную сумму или пеню, как это предусмотрено для Суда ЕС<sup>12</sup>.

В литературе правильно отмечается, что главной целью создания судов интеграционных объединений является обеспечение единообразного формирования, применения и толкования унифицированного права сообщества<sup>13</sup>. Поэтому важно, чтобы Суд Союза эффективно работал во имя блага всех государств, входящих в ЕАЭС и их граждан, был примером принятия законных решений, содействуя тем самым процессу создания и развития **интеграционного права** евразийской формации, под которым автор понимает совокупность норм учредительных и иных международных договоров, а также актов наднациональных органов ЕАЭС, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в ходе интеграционных процессов в рамках указанного межгосударственного образования и его отношения с государствами-членами ЕАЭС, иными государствами и организациями<sup>14</sup>.

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь, 24 февраля 2012 г., № 3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

<sup>2</sup> Правосудие в современном мире: монография / под ред. В. М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма: Инфра-М., 2013. – 720 с.

<sup>3</sup> Каширкина А.А., Мороз А.Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А.Я. Капустин. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; юридическая фирма «Контракт», 2012. – 368 с.

<sup>4</sup> Грачева С.А. Конституционное правосудие и реализация решения Европейского Суда по правам человека: научно-практическое пособие / С.А. Грачева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; юридическая фирма «Контракт», 2012, –240 с.

<sup>5</sup> Правосудие в современном мире: монография / под ред. В. М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма: Инфра-М., 2013. – 720 с.

<sup>6</sup> Каширкина А.А., Мороз А.Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография / отв. ред. А.Я. Капустин. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; юридическая фирма «Контракт», 2012. – 368 с.

<sup>7</sup> Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов: постановление Конституционного Совета Казахстана от 5 ноября 2009 г. № 6 // Сборник постановлений Конституционного Совета республики Казахстан. – Изд. 2-е. – Астана: Конституционный Совет Республики Казахстан, 2012. – 538 с.

<sup>8</sup> Кашкин С. Ю. Возможности использования принципов права Европейского Союза для интеграционных процессов СНГ / С.Ю. Кашкин // СНГ, Россия и Европа: Сборник статей / сост.: А.В. Захаров. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 232 с.

<sup>9</sup> О мерах по реализации Договора о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 30 января 2015 г., № 43 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2015.

<sup>10</sup> Лобов М.Б. Решения Европейского Суда по правам человека: правовые последствия для государств – членов Совета Европы // Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации. Избранные права / М.Б. Лобов. – М., 2002.



<sup>11</sup> КС РФ: Конституция России имеет приоритет перед международными нормами / [Электронный ресурс]. – [goo.gl/9O8lcO](http://goo.gl/9O8lcO)

<sup>12</sup> Лафитский В.И. Региональная интеграция: модели и основные тенденции развития / В.И. Лафитский // Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование: монография / И.И. Шувалов, Т.Я. Хабриева, А.Я. Капустин и др.; под ред. Академика РАН Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2014. – 333 с.

<sup>13</sup> Рафалюк Е.Е. Региональные интеграции латиноамериканских государств: природа, содержание, разрешение споров: Монография / Е.Е. Рафалюк. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2014. – 247 с.

<sup>14</sup> Василевич Г.А. Интеграция как фактор развития национальной правовой системы / Г.А. Василевич. – № 3(35). – Право.by, 2015. – С. 6-10.

\*  
**Верзилина Ирина Геннадьевна**,  
*Председатель Избирательной комиссии Кировской области*  
*(г. Киров)*

## **ОБ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ С ПОЛИТИЧЕСКИМИ ПАРТИЯМИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Избирательные комиссии в своей работе во время избирательных кампаний взаимодействуют со многими участниками избирательного процесса. Ученые называют их разное количество, мы насчитали более 20 (Схема 1).

Политические партии и их представители как участники избирательного процесса играют важную роль в реализации демократических ценностей.

О неразрывной связи избирательных комиссий с политическими партиями говорят многие ученые, политологи и юристы: «Система партий и избирательная система – две реальности, неразрывно связанные друг с другом...»<sup>1</sup>. «Взаимодействие с политическими партиями является одним из приоритетных направлений в работе избирательных комиссий, так как партия является влиятельной политической силой, способной выражать и представлять интересы граждан, формировать политическую волю в стране, либо воздействовать на ее формирование»<sup>2</sup>.

---

\* © Верзилина И.Г., 2015