

ЛЕГАЛЬНОСТЬ И ЛЕГИТИМНОСТЬ ВЫБОРОВ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ

Г. А. ВАСИЛЕВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Анализируются понятия «легальность», «легитимность» и «конституционность». В доктрине и на практике термины «легальность» и «легитимность» трактуются по-разному. Обосновывается, что последнее понятие предполагает не только чисто юридическую оценку, но и применение такого важного критерия, как отношение к какому-либо политическому институту или к государственной власти населения (т. е. важным фактором выступает общественное мнение). На основе анализа конституционного законодательства, в том числе Избирательного кодекса Республики Беларусь, сделан ряд выводов. Так, практика позволит определить, при каком количестве нарушений избирательного законодательства может быть поставлен вопрос о проверке легитимности выборов. Кроме того, имеется некоторая конкуренция между проверкой конституционности выборов в Конституционном Суде Республики Беларусь и рассмотрением вопроса о легитимности выборов Всебелорусским народным собранием, и чисто гипотетически можно представить ситуацию, когда один из субъектов обратится в Конституционный Суд Республики Беларусь, а другой, вопреки этому, – к Всебелорусскому народному собранию. Высказано мнение о том, что решение Всебелорусского народного собрания, независимо от принятого названным судом акта, должно быть приоритетным. Предлагается расширить рамки полномочий Всебелорусского народного собрания. Данный орган должен обладать правом рассмотрения по предложению указанных в Избирательном кодексе Республики Беларусь субъектов вопроса о легитимности выборов в любой срок работы депутатов соответствующего созыва. За Всебелорусским народным собранием во исполнение п. 7 ст. 89³ Конституции Республики Беларусь на уровне Избирательного кодекса Республики Беларусь и Закона Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-З «О Всебелорусском народном собрании» также должно быть закреплено право проверки легитимности выборов в местные Советы депутатов.

Ключевые слова: легальность; легитимность выборов; конституционность выборов.

LEGALITY AND LEGITIMACY OF ELECTIONS IN THE CONSTITUTIONAL-LEGAL DIMENSION

G. A. VASILEVICH^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

The author of article analyses the concepts of legality, legitimacy and constitutionality. In doctrine and in practice, the concepts of legality and legitimacy are interpreted differently. The position on the concept of legitimacy is substantiated in the article. It implies not only a purely legal assessment, but also such an important evaluation criterion as the attitude to any political institution or to the state power of the population, so, an important factor is public opinion. On the basis of analysis of the constitutional legislation, including the Electoral Code of the Republic of Belarus, a number of conclusions were made. The practice will allow to answer the question about how many violations of the electoral legislation can raise the question of legitimacy verification. There is some competition between the Constitutional Court of the Republic of Belarus verifica-

Образец цитирования:

Василевич Г.А. Легальность и легитимность выборов в конституционно-правовом измерении. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2023; 2:29–33.
EDN: ZWQEDK

For citation:

Vasilevich GA. Legality and legitimacy of elections in the constitutional-legal dimension. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2023;2:29–33. Russian.
EDN: ZWQEDK

Автор:

Григорий Алексеевич Василевич – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета.

Author:

Grigory A. Vasilevich, doctor of science (law), full professor; head of the department of constitutional law, faculty of law.
gregory_1@tut.by

tion of constitutionality of elections and consideration of the issue of legitimacy by the All-Belarusian People's Assembly. Purely hypothetically we can imagine a situation when one of the subjects addressed the question about the legitimacy of elections to the Constitutional Court of the Republic of Belarus and another one to the All-Belarusian People's Assembly. It has been suggested that the scope of powers of the All-Belarusian People's Assembly could be expanded. The All-Belarusian People's Assembly should have the right to consider, upon the proposal of the subjects specified in the Electoral Code of the Republic of Belarus, the legitimacy of elections in any term of the deputies of the corresponding convocation. The All-Belarusian People's Assembly should also have the right to check the legitimacy of elections to local councils of deputies in accordance with clause 7 of art. 89³ of the Constitution of the Republic of Belarus at the level of the Electoral Code of the Republic of Belarus and the Law of the Republic of Belarus of 7 February 2023 No. 248-3 «On All-Belarusian People's Assembly».

Keywords: legality; legitimacy of elections; constitutionality of elections.

Введение

Обращение к Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Избирательному кодексу Республики Беларусь, Закону Республики Беларусь от 7 февраля 2023 г. № 248-3 «О Всебелорусском народном собрании» (далее – Закон № 248-3), иным законодательным актам позволяет акцентировать внимание на таких вытекающих из смысла указанных законов или используемых применительно к выборам терминах, как легальность, конституционность, легитимность. Если ранее некоторые из них, например легальность как понятие, тождественное

законности, или конституционность (или конституционная законность), были введены в оборот благодаря научным исследованиям, а затем получили определенное правовое закрепление в Конституции и законах, а также последующую реализацию (например, послания Конституционного Суда Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) о состоянии конституционной законности), то понятие «легитимность» оставалось до 15 марта 2022 г. вне конституционного и законодательного закрепления, вне широко разрабатываемого правового дискурса.

Основная часть

Надо признать, что прежде понятие «легитимность» было предметом некоторых научных дискуссий, данный термин сравнивался с понятием «легальность». Иногда в юридической науке эти понятия отождествлялись. Например, А. Ф. Черданцев пишет, что легитимная власть – это власть, установленная в соответствии с процедурой, предусмотренной нормами права [1, с. 10]. Однако между рассматриваемыми понятиями обнаруживались и различия [2; 3].

В нынешних условиях разработка концепции легитимности актуальна в том числе и по той причине, что она получила конституционное закрепление. В настоящее время понятие «легитимность» выступает в роли соответствующего императива: согласно ст. 89³ Конституции Всебелорусское народное собрание рассматривает вопрос о легитимности выборов. Полагаем, что в названном документе отнесение права рассматривать вопрос о легитимности выборов к полномочиям Всебелорусского народного собрания является основополагающим фактором, укрепляющим устойчивость и стабильность политической системы общества, способствующим разрешению возможного конфликта правовыми средствами. По сути, появляется дополнительный инструмент, обеспечивающий верховенство духа и буквы Конституции.

Легитимность исследовалась в теоретическом аспекте исключительно применительно к власти и государству, т. е. оценивалась власть в целом, а не

только ее представительная ветвь. В наших условиях эта категория касается реального избирательного процесса (выборов).

Легитимность является более широким понятием, чем легальность. На наш взгляд, на определенном этапе легальность и легитимность могут совпадать по значению, и в то же время даже при сохранении прежней правовой регламентации отношений может произойти утрата легитимности, т. е. утрата доверия к политическим и правовым институтам. Легальность можно рассматривать как один из способов легитимации. Отметим, что в Конституции были и есть механизмы разрешения возникшего между ценностными ориентирами конфликта: право Президента Республики Беларусь отправить Совет Министров Республики Беларусь (далее – Правительство) в отставку, право досрочного прекращения полномочий палат Национального собрания Республики Беларусь (далее – Парламент) в связи с выражением вотума недоверия и отказом в доверии, неодобрением Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей) программы деятельности Правительства и др.

Понятие «легальность» (законность) сводится к принятию уполномоченным органом решений (актов) на основе обладающих более высокой юридической силой актов в соответствии с установленной процедурой. Таким образом, здесь превалирует формальный подход, меньше внимания уделяется восприятию гражданами (народом) содержания

акта и закреплённого в нем соответствующего целеполагания, а также отношению к этому акту.

Первым, кто начал развивать учение о легитимности как о более широком понятии, чем легальность, был М. Вебер. Отказавшись от формально-юридической оценки власти и принимаемых ею решений, он рассматривал легитимность как общественное признание политических или правовых институтов [4, с. 124].

Понятие «легитимность» предполагает не только чисто юридическую оценку, но и использование такого критерия, как отношение населения к какому-либо политическому институту или к государственной власти, т. е. важным фактором в данном случае выступает общественное мнение^{1*}.

Конечно, у граждан и их групп могут существовать различные ценностные ориентиры. Для кого-то результаты выборов могут казаться легитимными, для кого-то – нелегитимными. Сложно выработать объективные критерии легитимности, но, если удастся составить хотя бы примерный их перечень, это будет существенной помощью науки практике.

Здесь отметим, что определять легитимность выборов имеет право высший коллегиальный представительный орган народовластия (народа), т. е. Всебелорусское народное собрание, и что важное значение имеют убедительные аргументы в пользу принятия соответствующего решения.

Следует различать легитимность и легитимацию. Разделяем мнение В. Е. Чиркина, который рассматривает легитимацию как процесс или явление, посредством которого определенное социальное установление приобретает свойство легитимности [5]. Также, на наш взгляд, можно вести речь и о делигитимизации. Анализ конституционного законодательства, включая Избирательный кодекс, позволяет сделать несколько выводов и обратить внимание на некоторые проблемные вопросы.

Практика дает возможность определить, при каком количестве нарушений избирательного законодательства может быть поставлен вопрос о проверке легитимности выборов. Например, если речь идет о нарушениях, допущенных при выборах депутатов (одного или более), уместна ли постановка вопроса о легитимности, ведь Избирательный кодекс обращает внимание на различные нарушения избирательного законодательства. Так, нарушение может выражаться и в нерегистрации депутата. Согласно ст. 84 Избирательного кодекса решение Центральной комиссии о признании выборов недействительными может быть обжаловано кандидатом в депутаты в Верховный Суд Республики Беларусь в 3-дневный срок со дня его принятия.

Имеется некоторая конкуренция между проверкой конституционности выборов в Конституционном Суде и рассмотрением вопроса о легитимности выборов Всебелорусским народным собранием, по-

скольку у субъектов есть выбор, куда обращаться. Для устранения существующих противоречий необходимо определить, в каких случаях целесообразно обращение в тот или иной орган.

Субъектами обращения в Конституционный Суд (о конституционности выборов, например, депутатов Палаты представителей) и к Всебелорусскому народному собранию (о легитимности выборов) могут быть соответственно Президиум Всебелорусского народного собрания (ст. 88¹ Избирательного кодекса) и Президиум Всебелорусского народного собрания или не менее одной трети от полного состава Всебелорусского народного собрания (ст. 88²). Обращение должно быть подано не позднее 5-дневного срока со дня опубликования итогов выборов депутатов Палаты представителей. Чисто гипотетически можно представить ситуацию, когда один из субъектов обратится в Конституционный Суд, а другой, вопреки этому, – к Всебелорусскому народному собранию. Полагаем, что решение Всебелорусского народного собрания, независимо от принятого Конституционным Судом акта, должно быть приоритетным.

Заключение Конституционного Суда о неконституционности проведения выборов, согласно Избирательному кодексу, является основанием для признания выборов Центральной избирательной комиссией недействительными и отмены ранее принятого решения об итогах выборов депутатов Палаты представителей. В таком случае назначаются и проводятся повторные выборы. В связи с этим считаем целесообразным откорректировать избирательное законодательство таким образом, чтобы у Всебелорусского народного собрания после получения заключения Конституционного Суда была возможность в рамках установленного срока принять решение о рассмотрении вопроса о легитимности выборов либо о принятии заключения Конституционного Суда к сведению, а также чтобы лишь в зависимости от этого решения Центральная избирательная комиссия могла принимать соответствующее решение.

Согласно ст. 88¹ Избирательного кодекса обращение Президиума Всебелорусского народного собрания в Конституционный Суд с предложением о даче заключения о конституционности проведения выборов депутатов Палаты представителей ведет к приостановлению созыва первой после выборов сессии Палаты представителей на период рассмотрения Конституционным Судом такого предложения. Конституционный Суд дает заключение о конституционности проведения выборов депутатов Палаты представителей в 10-дневный срок со дня внесения такого предложения. Указанная норма предполагает, что важно установить причины для обращения в Конституционный Суд и понять, насколько масштабными были нарушения, приведшие

^{1*}Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М. : БЕК, 1998. С. 232.

к приостановлению созыва первой после выборов сессии, тем более что в Конституции прямо определено начало работы сессии (заседаний) палат Парламента. Таким образом, здесь важен закон диалектики: количество перерастает в качество.

В соответствии со ст. 88² Избирательного кодекса Президиум Всебелорусского народного собрания или не менее одной трети от полного состава Всебелорусского народного собрания вправе обратиться к Всебелорусскому народному собранию с предложением о рассмотрении вопроса о легитимности выборов депутатов Палаты представителей не позднее 5-дневного срока со дня опубликования итогов выборов. В этом случае созыв первой после выборов сессии Палаты представителей также приостанавливается на период рассмотрения Всебелорусским народным собранием такого предложения. На наш взгляд, здесь рамки полномочий Всебелорусского народного собрания могли бы быть расширены. Установление 5-дневного срока для постановки перед Всебелорусским народным собранием вопроса о легитимности выборов сужает возможности Всебелорусского народного собрания. Кроме того, сложно представить, что во время скоротечной избирательной кампании (3–4 месяца) вдруг утрачивается легитимность выборов.

Законность и конституционность выборов вполне могут быть нарушены. Для установления таких фактов полномочия есть у Верховного Суда Республики Беларусь и Конституционного Суда. Полагаем, что Всебелорусское народное собрание должно обладать правом рассмотрения по предложению указанных в Избирательном кодексе субъектов вопроса о легитимности выборов в любой срок работы депутатов соответствующего созыва. В настоящее время согласно Закону № 248-3 голосование по вопросу о легитимности соответствующих выборов проводится Всебелорусским народным собранием один раз. В случае непринятия решения относительно легитимности выборов данный вопрос повторно рассмотрению не подлежит. Полагаем, что такое ограничение также должно быть исключено.

На наш взгляд, истолковать конституционную норму о легитимности выборов следовало бы в том ключе, что их легитимность может быть предметом проверки Всебелорусского народного собрания в результате выборов и последующей работы выборных органов. Допустимым было бы принятие решения об утрате легитимности, например, при невыполнении

большинством парламентариев предвыборных программ и наказов избирателей, при утрате доверия со стороны избирателей [6, с. 381–393], т. е. в итоге следует вести речь о легитимности тех органов власти, в которые проводились выборы.

Конституция предусматривает возможность проверки легитимности выборов во все органы государственной власти, в том числе в местные Советы депутатов. Значение депутатского корпуса местных советов велико для политической и социальной устойчивости общества и государства. Выборы в эти органы власти так же важны, как и выборы депутатов в палаты Парламента или выборы Главы государства. В связи с этим за Всебелорусским народным собранием во исполнение п. 7 ст. 89³ Конституции на уровне Избирательного кодекса и Закона № 248-3 также должно быть закреплено право проверки легитимности выборов в местные Советы депутатов.

Обратим внимание на еще один аспект. Согласно ст. 93 Конституции первая сессия органа власти созывается Центральной избирательной комиссией и начинает свою работу не позднее чем через 30 дней после выборов. При этом отсчет 30-дневного срока для созыва и начала работы первой сессии Палаты представителей осуществляется со дня выборов.

Отсчет 30-дневного срока для созыва и начала работы первой сессии Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (далее – Совет Республики) осуществляется со дня первого заседания депутатов местных Советов депутатов базового уровня по выборам членов Совета Республики от области или города Минска.

Согласно ч. 2 ст. 67 Конституции выборы депутатов проводятся в единый день голосования – в последнее воскресенье февраля. В ч. 1 ст. 95 Основного Закона указаны конкретные сроки начала и окончания очередных сессий палат Парламента: они открываются в третий вторник сентября и закрываются в последний рабочий день июня следующего года. В связи с этим считаем полезным определение Центральной избирательной комиссией более сокращенных сроков для созыва первой сессии, нежели установленный максимальный срок в 30 дней. При этом необходимо предусмотреть в законе соответствующую процедуру, например выяснение позиций по этому вопросу Президента Республики Беларусь и Председателя Президиума Всебелорусского народного собрания.

Заключение

Выше рассмотрено соотношение терминов «легальность» (законность) и «легитимность». А как же коррелирует с этими категориями такое понятие, как конституционность? Не касаясь различных подходов к пониманию конституционности, изложенных

в юридической литературе, отметим собственную позицию: конституционность общественных отношений (тех из них, что урегулированы правовыми нормами, главные из которых содержатся в Конституции) означает совпадение реального и должного

(предписанного Конституцией) положений. Конституционность предполагает конституционализацию отраслевого законодательства и правоприменительной практики, т. е. перевод конституционных принципов и норм в практическую плоскость от-

раслевого регулирования с адекватным отражением духа и буквы Конституции [7, с. 25].

Таким образом, проверка легитимности базируется на принципах и нормах Основного Закона Республики Беларусь.

Библиографические ссылки

1. Черданцев АФ. Государственная власть и ее обоснование. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 1992;2:3–12.
2. Денисенко ВВ. О понимании термина «легитимность» как категории правоведения. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2011;2:104–110.
3. Денисенко ВВ. Легитимность как характеристика позитивного права. *Вопросы правоведения*. 2012;4:67–72.
4. Вебер М. *Избранные произведения*. Москва: Прогресс; 1990. 808 с.
5. Чиркин ВЕ. *Государствоведение*. Москва: Юрист; 2000. 384 с.
6. Василевич ГА, Киселёва ТМ, Куневич ГГ, Масловская ТС, Шахновская ИВ. *Местное самоуправление в Беларуси и зарубежных странах*. Василевич ГА, Куневич ГГ, редакторы. Минск: Право и экономика; 2022. 400 с.
7. Василевич ГА, Василевич СГ. *Конституционные основы реализации правовых норм: теория и практика*. Минск: БГУ; 2014. 183 с.

References

1. Cherdantsev AF. [State power and its justification]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie*. 1992;2:3–12. Russian.
2. Denisenko VV. [On the understanding of the term «legitimacy» as a category of jurisprudence]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*. 2011;2:104–110. Russian.
3. Denisenko VV. [Legitimacy as a characteristic of positive law]. *Voprosy pravovedeniya*. 2012;4:67–72. Russian.
4. Weber M. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. Moscow: Progress; 1990. 808 p. Russian.
5. Chirkin VE. *Gosudarstvovedenie* [State science]. Moscow: Yurist; 2000. 384 p. Russian.
6. Vasilevich GA, Kiseleva TM, Kunevich GG, Maslovskaya TS, Shakhnovskaya IV. *Mestnoe samoupravlenie v Belarusi i zarubezhnykh stranakh* [Local self-government in Belarus and foreign countries]. Vasilevich GA, Kunevich GG, editors. Minsk: Pravo i ekonomika; 2022. 400 p. Russian.
7. Vasilevich GA, Vasilevich SG. *Konstitutsionnye osnovy realizatsii pravovykh norm: teoriya i praktika* [Constitutional bases of realisation of legal norms: theory and practice]. Minsk: Belarusian State University; 2014. 183 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 11.05.2023.
Received by editorial board 11.05.2023.