

*Г. Т. Чернобель*

## ПРАВОВАЯ ЛЕГИТИМНОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО АКТА

© Чернобель Генрих Трофимович ([theory@izak.ru](mailto:theory@izak.ru)), кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства, **Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ**, 117259, Российская Федерация, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34.

Тема кандидатской диссертации: «К. Маркс и Ф. Энгельс о народовластии и народном представительстве». Автор и соавтор более 100 научных работ, в том числе учебников и монографий: «Идеология. Право. Закон» (2017), «Юридическая техника» (2016), «Коррупция: природа, проявления, противодействие» (2012), «Теория государства и права» (учебник для вузов, 2003), «Законодательная техника» (2000), «Законотворчество в Российской Федерации» (2000), «Закон: создание и толкование» (1998), «Язык закона» (1990), «Методологические проблемы советской юридической мысли» (1980).

**Область научных интересов:** общая теория права, социология права, законодательная техника, законотворчество, учение об источниках и формах права, народовластие.

### АННОТАЦИЯ

В статье предпринята попытка сформулировать принципы легитимности права, поскольку этот вопрос имеет актуальное значение, но по настоящее время остается дискуссионным. До сих пор существуют источники права, в которых «право силы» превалирует над «силой права». В советском обществе, по сути, не было права, поскольку вместо правовых законов господствовали нормы, исходившие от коммунистической партии.

В числе основных принципов правовой легитимности автор выделяет принципы конституционной фундаментализации, народного представительства, выборности парламента, судебного контроля за законодательной деятельностью. Кроме того, легитимность права обеспечивается законодательным регулированием порядка осуществления законотворческой деятельности, участием населения в подготовке и обсуждении законопроектов, профессиональным и творческим использованием правил законодательной техники.

**Ключевые слова:** законодательство, правовое государство, легитимность права, правовой закон, конституционное закрепление основ законодательной деятельности, судебный контроль, законодательная техника, принципы легитимности права.

**Цитирование.** Чернобель Г. Т. Правовая легитимность законодательного акта // Юридический вестник Самарского университета. 2019. Т. 5. № 3. С. 51–59. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-3-51-59>.



**H. T. Chernobel****LEGAL LEGITIMACY OF A LEGISLATIVE ACT**

© **Chernobel Henry Trofimovich (theory@izak.ru)**, Candidate of Legal Sciences, senior researcher, leading researcher of the Department of Theory of Legislation, **The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation**, 34 b, Cheremushinskaya Street, Moscow, 117259, Russian Federation. Subject of Candidate's thesis: «K. Marx and F. Engels on democracy and popular representation». Author and coauthor of more than 100 scientific works, including textbooks and monographs: «Ideology. Right. Law» (2017), «Legal technique» (2016), «Corruption: nature, manifestations, counteraction» (2012), «Theory of state and law» (textbook for universities), 2003), «Legislative technique» (2000), «Lawmaking in the Russian Federation» (2000), «Law: creation and interpretation» (1998), «Language of law» (1990), «Methodological problems of Soviet legal thought» (1980).

**Research interests:** general theory of law, sociology of law, legislative technique, lawmaking, doctrine of the sources and forms of law, democracy.

**ABSTRACT**

The article attempts to formulate the principles of legitimacy of law since this issue is relevant but still remains debatable. Sources of law are being accepted in which «power law» prevails over «power of law». In Soviet society, there was no right at all, because instead of legal laws, the law of the Communist Party dominated.

Among the basic principles of legal legitimacy author identifies the principles of constitutional fundamentalization, popular representation, election of the parliament, judicial control over legislative activity. In addition, the legitimacy of law is ensured by legislative regulation of the legislative process, public participation in the preparation and discussion of draft laws, and professional and creative use of the rules of legislative technology.

**Key words:** legislation, rule of law, legitimacy of law, legal law, constitutional consolidation of the foundations of legislative activity, judicial control, legislative technique, principle of legitimacy of law.

**Citation.** Chernobel H. T. *Pravovaya legitimost' zakonodatel'nogo akta* [Legal legitimacy of a legislative act]. *Juridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2019, Vol. 5, no. 3, pp. 51–59. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2019-5-3-51-59> [in Russian].

Проблема правовой легитимности законодательного акта является одной из сложнейших. Это и теория, и практика (реальная действительность), это проблема государственного управления, которая в контексте глобальных противоречий современной цивилизации приобрела особую актуальность. В научной литературе справедливо обращается внимание на необходимость совершенствования государственного управления посредством эффективного использования права [1, с. 18]. В ряде случаев по-прежнему доминирует т. н. «право силы», но не *сила права*. Конституционное моделирование управленческой парадигмы расходится с реальной действительностью, политические измерения общественных потребностей господствуют над правовыми. Аристотелевское (научиться создавать правильные, «добропорядочные законы») не потеряло свою управленческую актуальность.

Преимственность научных воззрений о государстве и праве нарушена. Общепринятая парадигма *правового государства* (понятие И. Канта, совершившего революционный переворот в правоведении) с развивающейся демократией еще не сложилась [2]. Правовая идеология как таковая заражена

политической конъюнктурой, которая, по словам Ф. Ницше, «лжет на всех языках». Государство, необходимость в котором как главном инструменте управления в системе общественных отношений была и будет, не всегда выступала как «власть права» (Г. Гегель) со всей ответственностью перед обществом. Основополагающие принципы взаимоотношений между государством и личностью конституционно недостаточно четко и последовательно определены или вовсе игнорируются.

Народ, образующий государство, не всегда обладает достаточной правосубъектностью или вообще лишен ее. В то же время принцип верховенства права не всегда достаточно четко закрепляется конституционно. Между тем не все, что легально в государственном управлении, является праволегитимным [3], т. е. соответствующим требованиям права. Фиктивная легитимность недопустима в правовом государстве, видимость легитимности разрушает его.

Правовую легитимность законодательного акта предопределяют самые различные факторы объективного и субъективного порядка, детерминирующие общественное развитие, его историю. Всякий законодатель является продуктом своего

времени, «его идей, его стремлений, его потребностей» [4, с. 477–478]. Известно значение национальных обычаев, традиций, нравственного фактора в становлении и развитии законодательства разных народов. Большую роль играет уровень общественного правосознания, научный фактор в определении парадигмы законодательной деятельности. Как отмечал Н. В. Шелгунов, долгое время при полном отсутствии теоретического элемента в русском юридическом представлении формирование государственного организма шло беспорядочно, ощупью, постоянно подчиняясь капризу сильного и логике неосмысленных фактов [5, с. 323]. Существенно влияние на законодательную деятельность экономического фактора, т. н. «технического прогресса», конкретного государственного устройства, правовая легитимность которого связана с реальной правосубъектностью народа. По словам Т. Моммзена, даже в Древнем Риме, прославившемся парадигмой законотворческой деятельности, многие «труднейшие вопросы» социального бытия порой решались толпой, подверженной «самым низменным» побуждениям». Согласно Плутарху, демократия – это ситуация, когда верх берет именно толпа. В революционной Франции XVIII века третье сословие характеризовалось как «чернь великая», как «сволочь святая».

Веками противопоставлялись понятия «простолюдин» и «вельможа». Простолюдин со стадным, неразвитым правосознанием, естественно, не мог обладать правосубъектностью в системе общественных отношений, обладал ею только вельможа, и обеспечивала ее полицейская сила. Вся юридическая служба была превращена в рабски угодливую служанку политики, что сказалось на развитии научной мысли: политическая сила избиралась как основа права (Макиавелли, Гоббс, Спиноза, Боден, фон Иеринг и др.). Государственное управление было приватизировано политикой, которую, наверное, поэтому Н. М. Карамзин называл чудовищем.

В течение многих столетий выработка закона, его принятие и промульгация выступали как сакральное проявление личной воли одного человека (абсолютная монархия), в руках которого была неприкасаемая верховная власть. Правительство воспринималось общественным сознанием как личная собственность монарха. Понятие законности было весьма условным, древнеримская формула о подчиненности монарха собственным законам не работала.

Исторически персонифицированное управленческое лидерство в системе государственного управления выступает и как созидательное, и как разрушительное начало. Многие персонифицированные верховные властители проявили себя не как «благодетели человечества», а как разрушители высших социальных ценностей, здорового духовного развития, народного благополучия, что, естественно, рождало чувство общественного правового протеста, самым радикальным проявлением которого выступает революция, опирающаяся

на определенную идеологическую парадигму научного или утопического характера [6; 23].

Великой правовой революцией явилась, в частности, американская революция, закрепившая в своей Декларации независимости 1776 г. основополагающие принципы правового бытия, в т. ч. право народа не подчиняться власти, вышедшей за пределы данных ей полномочий, право и обязанность народа на свержение губительной власти. Революция не была бескровной [7], но она оставила важный правовой след, показала роль и значение правосознания в эволюционном развитии общественных отношений. Высокими правовыми началами пронизана Декларация Великой французской революции 1789 года, ликвидировавшая абсолютную монархию, феодальные пережитки, закрепившая правовые принципы, определявшие статус гражданина государства.

Однако революция революции рознь. Не всякая революция приносит те или иные правовые блага, особенно если она игнорирует определенные исторические закономерности, совершается в условиях неразвитого общественного сознания, опирается на недостаточно продуманную идеологическую парадигму, как это случилось в России начала XX века, которая нуждалась в *эволюционном правовом развитии*. Началась революция с установления власти Советов, которые, по признанию В. И. Ульянова-Ленина, «народ сумел создать вполне самостоятельно» [8, с. 238]. «Помните, – обращался Ульянов-Ленин к трудящимся массам, – что вы сами теперь управляете государством... Ваши Советы – отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы» [9]. «Мы, Советское правительство, получили свои полномочия от съезда Советов» [8, с. 64], то есть этим подчеркивался факт легитимности. Постулировалось, что Советы «сосредоточивают в своих руках законодательную власть» [10, с. 481].

На VIII съезде партии (март 1919 г.) большевики закрепили в своей политической программе положение о недопустимости партийного опекуинства над Советами: «...смешивать функции партийных коллективов с функциями государственных органов, каковыми являются Советы, ни в коем случае не следует. Такое смешение дало бы губительные результаты». Сам Ульянов-Ленин подчеркивал: «...вся власть в Российской республике принадлежит Советам и советским учреждениям. Поэтому всякая попытка со стороны кого бы то ни было или какого бы то ни было учреждения присвоить себе те или иные функции государственной власти будет рассматриваться как контрреволюционное действие» [10, с. 481].

Однако с учетом марксистского положения о том, что государство как таковое «существует лишь как политическое государство, как политическая общность, все юридическое (включая законодательство) имеет политическую природу» [11, с. 357, 399, 439, 635], в реальной жизни при организации механизма государственной власти партийная (политическая) легитимация взяла верх

над правовой. Политика самоуправно присвоила себе то, что вправе делать только право. При таком понимании государства лишены смысла суждения о нем как о «правовом обществе» (Г. Аренс), «правовом институте» (Г. Еллинек), «правовой организации» (Е. Н. Трубецкой), «правовом явлении» (И. А. Ильин), о государственной власти как власти права. Как верно отмечал писатель В. А. Солоухин, «власть с самого начала принадлежала вовсе не Советам, а Политбюро и ЦК» [12, с. 23].

Царская монархия была заменена партийной монархией с идеологией «единственной правильности», признающей только партийную легитимность при создании механизма государственного управления. Была провозглашена «революционная диктатура» как власть, «не связанная никакими законами», опирающаяся на насилие. Вместо правовых законов господствовало «партийное право», выполнявшее функции партийной пропаганды, которая обеспечивала «стадный» уровень общественного сознания, «стадную» покорность. Реальностью стало, говоря словами И. А. Ильина, «вырождение демократии через партийность». Правовые идеалы общественного бытия игнорировались, оставалась лишь тень права, насилие возводилось в ранг закона, культивировалось понятие классового врага, классовой борьбы; в то время как принцип неприкосновенности чести и достоинства личности, право человека на безопасное существование были перечеркнуты.

Здравомыслящий пролетариат получил не здравомыслящую, нормальную государственную власть (за что, собственно говоря, боролся и что могло бы оправдать свершившуюся революцию), а политую его же кровью диктатуру невежества, деспотизма и террора. «Красный террор» стал основным средством утверждения государственной власти, извращавшей подлинную суть прогрессивных правовых учений. Осуждая полицейские формы властвования, В. И. Ульянов-Ленин писал: «...люди привыкли видеть только полицейскую власть и только полицейскую диктатуру. Им странным кажется, что может быть власть без всякой полиции, может быть диктатура не полицейская» [13, с. 382]. Как справедливо это звучало! И как роковым образом именно такая форма властвования возобладала впоследствии. «Лозунг “Вся власть Советам!”», – писала «Правда» 18 октября 1918 г., – должен быть заменен другим: “Вся власть Чека!”» Управлять как класс пролетариат не научился, поэтому революционные трибуналы якобинцев как орудия политических репрессий стали образцом для большевистских трибуналов.

Так называемая «революционная законность» оказалась худшим видом беззакония. Л. М. Каганович в одной из своих статей подчеркивал: «...мы отвергаем понятие правового государства даже для буржуазного государства. Наши законы определяются революционной целесообразностью в каждый данный момент» [14]. При этом были попытки даже само понятие права исключить из управленческого лексикона. К категории

«враг народа» относились все, кто не принадлежал к пролетарскому классу, кто не соглашался с «революционным правосознанием», «с революционной законностью». По классовому признаку были уничтожены многие высококвалифицированные управленческие кадры, взамен которых появились люди случайные, некомпетентные и невежественные.

Подлинная демократия, для развития которой могут потребоваться столетия, возможна лишь тогда, когда она базируется на правовом фундаменте, когда реальностью является верховенство права, а не верховенство саморегулируемой политики.

Важным фактором, предопределяющим правовую легитимность законодательного акта, выступает конституционная фундаментализация созданного революцией или эволюционным образом государственного строя. Всякая государственная власть имеет свою «конституционную физиономию» со своими принципами, отражающими природу, историю и традиции данного общества. Конституция – это официальная идеологическая модель нормативной организации государственного строя. Необходима «здоровая и прочная» конституция (Ж.-Ж. Руссо), что сделать не так просто, особенно если речь идет о создании демократической Конституции в условиях неразвитого общественного правосознания. Конституция может содержать в себе неразвитую идеологическую парадигму, легитимировать деспотию. Прошли века, прежде чем появилось понятие «конституционная монархия». Конституции могут действовать длительное время (Конституция Швеции 1809 года действовала более полутора столетий) или же произвольно отменяться единоличными властителями, как это произошло, например, на Кубе, где диктатор Ф. Батиста своим решением приостановил действие Конституции. В 1820 году в Испании вспыхнуло восстание, переросшее в революцию, восстановившую по требованию народа Конституцию 1812 года.

При определении основ государственного устройства Конституция должна отвечать на следующие вопросы: кто, в каком правовом порядке, с какой правовой целью принимает законодательный акт, что предопределяет его правовую легитимность? В системе общественных отношений, как и в природе, существуют определенные закономерности, которые обуславливают правовую детерминированность, предопределяющую институциональную детерминанту государственного управления (закон институциональной детерминанты), основополагающие принципы его иерархического осуществления. Институциональная детерминанта субстанционально пронизывает все государственное управление, предопределяет его действительную импульсивность, функциональную дифференциацию и устойчивость его органов, их компетентную «симметрию». Волонтаристские эксперименты недопустимы при институционализации системы государственного управления. Игнорирование правовой детерминанты в обще-

ственных отношениях ведет их к губительной деформации, к разрушению государственности.

Необходимым условием правовой государственности выступает институт народного представительства, обоснование принципа управленческого верховенства которого имеет длительную теоретическую и практическую историю. Парламент – перводвигатель в механизме государственного управления, в правовом государстве только ему предоставляется право законодательствовать, что закрепляется конституционно (ст. 41 Конституции Японии: «Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства»). В 1265 году родился и наиболее ярко проявил себя английский парламентаризм, регулируемый ныне специальным Актом о народном представительстве 2000 г. Законодательствуя, парламент придает движение всей конституционной системе государственного управления. Поэтому важно, насколько ясно и четко в правовом отношении принцип управленческого верховенства парламента, вытекающий из принципа народного суверенитета, закреплен в действующей Конституции.

В Основном законе должны быть определены правовые принципы выборности парламента, обеспечивающие доверие народа к нему (исключающее представительство «подтасованного рода»), законодательные функции парламента, его компетентную самостоятельность, неприкосновенность (Конституция Испании: «генеральные кортесы неприкосновенны»), а также конкретные права и обязанности депутатов, что предопределяет стратегическую значимость парламентской деятельности, ее правовое верховенство.

Парламентская деятельность как таковая должна иметь свою строгую правовую определенность, основанную на таких принципах, как профессионализм, гласность, ответственность депутатов. Квазипарламентаризм никогда не украшал и не украшает никакое государство, исключает принцип верховенства права в системе общественных отношений.

Объективно обусловленная институциональная взаимозависимость и сопряженность органов государственной власти требуют особого конституционного внимания при определении законодательных полномочий парламента во избежание андеграундного фактора в законодательной деятельности. В частности, может ли парламент делить определенные полномочия с другими государственными органами? Какое участие в законодательной деятельности может принимать персонифицированное управленческое лидерство?

После падения абсолютной монархии зародился, как известно, принцип совместного законодательства (парламент и монарх), который в царской России не прижился. Режим т. н. «думской монархии», введенный Манифестом 17 октября 1905 года, был квазиконституционной ширмой: право издавать законы нераздельно принадлежало императору, а Дума и Государственный совет вы-

полняли декоративные совещательные функции, господствовало «указное право».

В современных зарубежных конституциях правовая легитимность законодательной деятельности закрепляется по-разному, единого стандарта по этому поводу не существует. Одни конституции исключительное право законодательства оставляют только за парламентом, другие закрепляют принцип совместного законодательства (ст. 36 Конституции Бельгии: «... федеральная законодательная власть осуществляется Палатой представителей и Сенатом; ст. 26 (1) Конституции Греции: «... законодательные функции осуществляются Парламентом и Президентом Республики; ст. 2 Основного закона Финляндии: «законодательная власть осуществляется вместе с Президентом»). Допускается делегирование законодательных полномочий Правительству в определенной репрезентативной форме, по определенному кругу вопросов и на определенный срок (ст. 76 Конституции Италии, ст. 82 (1) Конституции Испании). Такое конструирование правотворчества при неуклонном верховенстве парламента как законодательного органа исключает принятие произвольных неправолегитимных нормативных решений со стороны органов исполнительной власти, обеспечивает функциональную целостность механизма государственного управления, правовую законность, стабильный правопорядок. Что касается права вето (как относительного, так и абсолютного), то оно не является атрибутом правового государства и с дальнейшим совершенствованием системы государственного управления должно исчезнуть. Как справедливо замечал В. Беджгот, если тот или иной монарх обладает правом вето, это тоже власть, стоящая наравне с парламентом [15, с. 119–120].

Важным фактором, предопределяющим правовую легитимность законодательного акта, является организация контроля за законодательной деятельностью в форме специальных судов (конституционные суды), принципы работы которых имеют конституционное определение (ст. 134–137 Конституции Италии, ст. 159–163 Конституции Испании). Тот или иной законодательный акт, объявленный решением Конституционного Суда неконституционным, то есть противоправным, не подлежит обнародованию, не может быть введен в действие. В действующей Конституции Португалии содержится заслуживающая внимания формула о *предварительном контроле* «за соответствием издаваемых актов Конституции (ст. 277). Ценностным позитивным моментом в деятельности Конституционного Суда выступает и то, что его мотивированные правовые позиции способствуют совершенствованию действующего законодательства, самой Конституции [16]. В ряде стран указанную контрольную функцию выполняют высший суд общей юрисдикции (Верховный Суд), что подчеркивает общую значимость судебной деятельности как хранилища правовых устоев общественного бытия, правовой совести. Извест-

ны случаи, когда Верховный Суд США признавал противоправными законодательные акты, действовавшие десятилетиями. Отсутствие в государстве специальных судов по отношению к законодательной деятельности (например, в Великобритании, Нидерландах) очевидно свидетельствует о благоприятном уровне государственного устройства.

Существенным моментом в законодательной деятельности, предопределяющим праволегитимность законодательного акта, является порядок разработки и издания этого акта как высшей формы права, призванной выполнять особые управленческие функции. Как верно постулировал Гегель, благодаря закону право получило не только конкретную форму своей всеобщности, но и свою определенность. Законодательствование является самостоятельным видом разумной человеческой деятельности. При этом с древних времен острой остается проблема создания объективно необходимых, правильных, совершенных законов. «Законодатель! – наставлял Пифагор. – Прежде дарования народу свободы дай оному мудрые законы».

Не всякий закон – право. Тот или иной закон может санкционировать произвол, не выражая никакого права. Известна русская поговорка: «Где закон, там и обида». Когда Ш. Л. Монтескье определял свободу как право делать все то, что дозволено законами [17, с. 289], он, конечно, говорил о правовых законах. Гегель в своей «Философии права» различал «государственные и правовые законы». *In iure* (по праву) и *ipso iure* (по закону) – это не одно и то же. Законодатель как служитель права обязан соблюдать общепризнанные принципы права, и только праволегитимный закон может «благовествовать» известные модусы поведения (разрешено, обязательно, запрещено), только такой закон приобретает юридическую силу после утверждения его компетентным органом государственной власти, и только власть такого закона позволяет говорить о правовом государстве, которое таковым должно быть, а не казаться.

В дореволюционном правоведении, как известно, существовало особое научное направление, посвященное проблеме создания «мудрых законов», – *законоведение*. Подчеркивалось, что это – не только наука теоретическая, но и практическая, создающая парадигму законодательной деятельности на основе определенных правовых принципов, разработке которых в научной литературе издавна придавалось большое значение [18]. В целом ряде зарубежных стран основополагающие принципы законодательной деятельности закреплены в действующих конституциях, что, несомненно, заслуживает внимания при совершенствовании современной Конституции РФ [19, с. 161–168].

Праволегитимность конкретного законодательного акта начинается с его *преамбулы*, выполняющей мотивационные функции. Мотив закона – это его идеологический стержень, определяющий праведность закона, его правовую целесообразность, модусную организацию, социальную необходимость, стабильное функционирование. В право-

вом государстве *принцип достаточной правовой мотивированности* должен пронизывать всю законодательную деятельность. Правовая норма действует, «если она обладает способностью влиять в качестве мотивов» (Г. Еллинек), определять мотивационную волю правового поведения. Греция – одна из немногих стран, где это положение закреплено конституционно: «...в обязательном порядке всякий законопроект или законодательное предложение должны сопровождаться изложением мотивов» (ч. 1 ст. 74).

Рациональное ядро права – мера социального блага по принципу справедливости, то есть закрепление того, что действительно благодатно, социально полезно (принцип всеобщего блага) для человеческой личности, для общества в целом в соответствии с реальными потребностями и интересами (знаменитая римская формула: благо народа есть высший закон). К сожалению, как отмечал Ш. Л. Монтескье, мы всегда сталкиваемся «со страстями и предрассудками законодателя» [17, с. 656]. Ложная мотивировка законодательствующего социального слоя, извращающего подлинные потребности и интересы, рождает «подлые законы» (Аристотель). Справедливую оценку этим законам дал К. Маркс: «...законы, не дающие объективных норм, являются террористическими законами, вроде тех, которые изобрела государственная необходимость при Робеспьере и испорченность государства при римских императорах» [11, с. 14]. Как свидетельствует история, неправолегитимный законодательный акт может выступать не просто как ошибочный акт, но и как акт государственного переворота.

Существенное значение для обеспечения правовой легитимности законодательного акта имеет то, каким образом законодательная власть как представительница и выразитель родовой, суверенной воли народа наладила различные формы и способы непосредственных связей с последним, иначе говоря, как учитывается общественное мнение (обыденное, профессиональное, научное) при разработке законопроектов, его моральные санкции (как известно, по законодательным памятникам можно получить представление о нравственном состоянии общества), как используются в законодательной деятельности данные социального прогнозирования как обязательного элемента этой деятельности, позволяющего в многоаспектном и калейдоскопическом колоритном жизненном бытии различать разумное и неразумное (ничто не является законным, что противоречит разуму), предвидеть возможное и невозможное, логически очевидное, случайное и необходимое.

Правовая легитимность законодательного акта во многом зависит от того, какое участие в его создании принимает сам народ, когда именно возникает необходимость в этом. В общественной жизни есть вопросы и проблемы, которые вправе решать только сам народ. В частности, это право может быть реализовано посредством референдума: законоутверждающего, консультативного (ст. 92/1

Конституции Испании), совещательного (ст. 53 Основного закона Финляндии). Законоутверждающий референдум породил понятия «народный закон», «народное право» [20] и, как известно, наиболее ярко проявил себя в Швейцарии. В Конституции Ирландской Республики имеется специальный раздел «Передача законопроекта на решение народа». В России же по-прежнему остается актуальным вопрос, заданный еще А. Н. Радищевым: «Что же есть право народное?» Заслуживает позитивной оценки, когда вопрос о референдуме обстоятельно определяется в действующей Конституции (ст. 73–78 Конституции Республики Беларусь).

Существуют законодательные проблемы в контексте современных глобализационных процессов [21]. Законодательный акт считается праволегитимным, если его нормы согласуются с общепризнанными принципами и нормами международного права, что закрепляется конституционно (ст. 8/1 Конституции Португалии: «...нормы и принципы общего и обычного международного права являются составной частью португальского права»). Это не означает, что при такой интерпретации праволегитимности законодательного акта умаляется роль и значение внутригосударственного права, стоящего на страже национальной самобытности в правовом развитии общественных отношений. Понятно, что нет и не может быть какой-то единой, универсальной нормативно-правовой системы для всего мира.

В репрезентативной обеспеченности праволегитимности действующего законодательства большую роль играет соблюдение правил юридической техники, призванной обеспечить конкретность права. Правовое мышление – очень конкретное мышление, поэтому принцип достаточного основания семантической конкретности требует, чтобы законы по своему содержанию были ясными, четкими и понятными (*ubi ius incertum, ibi nullum* – «если закон не определен, он не существует»). Какие-либо лингвистические хитросплетения в этом случае недопустимы. По максималистской формуле Ш. Л. Монтескьё: «...законы должны обладать совершенной непорочностью» [17, с. 654]. Хотя это в принципе недостижимо, законодатель призван стремиться именно к этому.

Правовая обеспеченность нормального общественного бытия заключается, как известно, не в количестве законов (Тацит: «...чем ближе государство к падению, тем многочисленней его законы»), а в их содержательном качестве. Прежде всего это касается понятийно-терминологического аппарата, используемого в законодательстве. Законодательный акт не может быть признан праволегитимным, если он не содержит четких, ясных понятий или содержит понятия спорные либо ложные. Всякое понятие – это идея, определяющая конкретное содержание того или иного правового норматива. Образцом понятийно-терминологической культуры было, как известно, римское право, которые сравнивали с системой математически выверенных формул [22, с. 11, 13].

С учетом изложенного представляется возможным сделать вывод, что законодательный акт является праволегитимным, если он удовлетворяет ряду принципиальных условий:

1) акт принят законодательным органом государственной власти в соответствии с компетенцией, предоставленной ему Конституцией или посредством референдума (Г. Еллинек: «...правление не есть исключительная привилегия государства»). Вместо президентского вето (пережиток монархической формы правления) следовало бы конституционно предусмотреть условия и формы непосредственного участия Президента в законотворческом процессе, как это установлено в нормах Конституции Республики Беларусь (ст. 28). Пользуясь правом вето, Президент выступает как субъект законотворческого процесса в его конечной стадии. Целесообразно предоставить Президенту более объемные права в этом процессе. Суверенный народ вправе доверить осуществление законодательных полномочий не только парламенту;

2) акт принят в надлежащей форме без каких-либо нарушений требований юридической техники и обнародован в средствах массовой информации;

3) акт достаточно верно отражает общественные потребности, интересы, направлен к общему благу, к общей пользе (Данте: «...право должно приносить пользу»), лишен каких-либо нормативных хитросплетений, политически не лоббирован. Проблема здесь заключается не в качестве правового регулирования лоббизма, а в необходимости конституционного запрещения всякого лоббизма вообще в сфере законодательной деятельности, установления юридической ответственности за лоббизм в этой сфере;

4) акт не перечеркивает нравственные ценности, в основе которых лежит справедливость как идеологическая категория высшего нравственного порядка, породившая в свое время феномен права, его созидательные функции и идеалы. Именно с позиции нравственности должен оцениваться всякий правовой норматив, касающийся прав человека, поскольку право должно отвечать не только за материальное благополучие народа, но и отражать его нравственные идеалы. Несправедливые законы – это «принудительное право» (Гегель). Ложная видимость справедливости дает внутреннее право на общественный протест, право не соблюдать законы;

5) акт содержит достаточно понятные дефиниции ключевых правовых понятий и их правильное терминологическое обозначение. Недопустимо использование в законодательном акте понятий, смысл которых расходится со смыслом понятий, закрепленных в действующей Конституции, а также иностранной терминологии, унижающей или искажающей национально-государственную самобытность общества;

6) акт достаточно сбалансирован с другими ранее принятыми и действующими законодательными актами;

7) акт согласуется с общепризнанными принципами и нормами международного права. Точка зрения, согласно которой современное международное право превратилось в условность, является необоснованной и рождает нигилистическую позицию;

8) акт гарантирован ретрибутивно без какой-либо нормативной жесткости, не имеющей ничего общего с охранительной функцией юридических санкций;

9) акт принят с учетом замечаний высшей судебной инстанции, в качестве которой может выступать не только Конституционный Суд.

### Библиографический список

1. Шувалов И. И. Теория законотворчества. М.: Норма, 2006. 206 с.

2. Раянов Ф. М. Теория правового государства нуждается в модернизации // Право и государство: теория и практика. 2010. № 4. С. 8–12. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16857320>.

3. Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю., Дуденкова А. А. Легитимность как качественная характеристика политико-правовой организации государства и общества: понятие, источники, уровни // Юрист-правовед. 2008, № 2. С. 5–13. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/legitimation-as-qualitative-characteristic-of-organization-lawful-policy-of-state-and-community-notion-sources-levels>.

4. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911. 698 с. URL: <http://en.bookfi.net/book/1511746>.

5. Шелгунов Н. В. Соч. Т. 1. СПб., 1895. 273 с. URL: <https://avidreaders.ru/book/sochineniya-tom-116.html>.

6. Mannheim K. Ideologie und Utopie. Bonn, 1930. 250 с. URL: <https://archive.org/details/ideologyutopiain00mann>.

7. Смуг К. Гражданская война в США. М.: Колибри, 2015. 127 с.

8. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. М.: Политиздат, 1958. 599 с. URL: <http://leninvi.com/t35>.

9. Правда. 1917. 19 ноября.

10. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. URL: <http://leninvi.com/t36>.

11. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения Т. 1. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955. 698 с. URL: <https://www.informaxinc.ru/lib/marx/01.html>.

12. Солоухин В. А. Наваждение. М.: Журн. «Огонек». 1991. 45 с.

13. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. URL: <http://leninvi.com/t41>.

14. Каганович Л. М. Двадцать лет строительства советского государства и борьбы с оппортунизмом // Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 7–43. URL: <http://lawlibrary.ru/article1088631.html>.

15. Беджгот В. Государственный строй Англии / пер с англ. М.: М. и С. Сабашниковы, 1905. 359 с.

16. Волкова Н. С., Хабриева Т. Я. Правовые позиции Конституционного Суда РФ и парламент. М.: Норма, 2005. 173 с.

17. Монтескьё Ш. Л. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. 803 с. URL: <https://avidreaders.ru/book/izbrannye-proizvedeniya-o-duhezakonov.html>.

18. Бентам И. Принципы законодательства. М.: Типо-литография О. И. Лашкевич и Ко, 1896.

340 с. URL: <https://avidreaders.ru/book/principyu-zakonodatelstva.html>.

19. Власенко Н. А. Модернизация Конституции России (к итогам обсуждения в связи с 25-летием // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2019. Т. 23. № 2. С. 163–183. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-2-163-183.

20. Качоровский К. А. Народное право. М.: Молодая Россия, 1906. 253 с.

21. Хабриева Т. Я. Основы взаимодействия международного и национального права // Материалы заседания международной школы практикума молодых ученых-юристов. М.: Юриспруденция, 2007. 485 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26216004>.

22. Крылов Н. И. Об историческом значении римского права в области наук юридических. М.: Унив. тип., 1838. 20 с. URL: <https://static.my-shop.ru/product/pdf/112/1119508.pdf>.

23. Кропоткин П. Записки революционера. Л.: СПб.: Свободная мысль, 1906. 435 с. URL: [http://militera.lib.ru/memo/russian/kropotkin\\_pa/index.html](http://militera.lib.ru/memo/russian/kropotkin_pa/index.html).

### References

1. Shuvalov I. I. *Teoriya zakonotvorchestva* [Theory of lawmaking]. M.: Norma, 2006. 206 p. [in Russian].

2. Rayanov F. M. *Teoriya pravovogo gosudarstva nuzhdaetsya v modernizatsii* [The theory of legal state is need of modernization]. [Law and State: The Theory and Practice], 2010, no. 4, pp. 8–12. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16857320> [in Russian].

3. Mordovtsev A. Yu., Mamychev A. Yu., Dudenkova A. A. [Legitimation as qualitative characteristic of organization lawful policy of state and community: notion, sources, levels]. *Yurist-pravoved* [Jurist-Pravoved], 2008, no. 2, pp. 5–13. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/legitimation-as-qualitative-characteristic-of-organization-lawful-policy-of-state-and-community-notion-sources-levels> [in Russian].

4. Shershenevich G. F. *Obshchaya teoriya prava* [General theory of law]. M.: Ed. Br. Bashmakov, 1911. 698 p. Available at: <http://en.bookfi.net/book/1511746> [in Russian].

5. Shelgunov N. V. *Soch. T. 1* [Works. Vol. 1]. SPb., 1895, 273 p. Available at: <https://avidreaders.ru/book/sochineniya-tom-116.html> [in Russian].

6. Mannheim, K. *Ideologie und Utopie*. Bonn, 1930, 250 p. Available at: <https://archive.org/details/ideologyutopiain00mann> [in English].

7. Smuts K. *Grazhdanskaya voina v SShA* [The American Civil War]. M.: Kolibri, 2015, 127 p. [in Russian].

8. Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii. T. 35* [Complete works. Vol. 35]. M.: Politizdat, 1958, 599 p. Available at: <http://leninvi.com/t35> [in Russian].

9. Pravda, 1917, November 19 [in Russian].

10. Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii. T. 36* [Complete works. Vol. 36]. Available at: <http://leninvi.com/t36> [in Russian].

11. Marx K., Engels F. *Sochineniya T. 1* [Works Vol. 1]. M.: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoi literatury, 1955, 698 p. Available at: <https://www.informaxinc.ru/lib/marx/01.html> [in Russian].

12. Soloukhin V. A. *Navazhdenie* [Obsession]. M.: Zhurn. «Ogonek», 1991, 45 p. [in Russian].

13. Lenin V. I. *Polnoe sobranie sochinenii. T. 41* [Complete works. Vol. 41]. Available at: <http://leninvi.com/t41> [in Russian].

14. Kaganovich L. M. *Dvadsat' let stroitel'stva sovetskogo gosudarstva i bor'by s opportunizmom* [Twenty years of construction of the Soviet state and struggle against opportunism]. *Sovetskoe gosudarstvo i revolyutsiya prava* [Soviet state and the revolution of law], 1930, no. 1, pp. 7–43. Available at: <http://lawlibrary.ru/article1088631.html> [in Russian].
15. Bagehot W. *Gosudarstvennyi stroi Anglii. Per s angl.* [The State system of England. Translated from English]. M.: M. i S. Sabashnikovy, 1905, 359 p. [in Russian].
16. Volkova N. S., Khabrieva T. Ya. *Pravovye pozitsii Konstitutsionnogo Suda RF i parlament* [Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and the Parliament]. M.: Norma, 2005, 173 p. [in Russian].
17. Montesquieu Charles L. *Izbrannye proizvedeniya* [Selected works]. M.: Gospolitizdat, 1955, 803 p. Available at: <https://avidreaders.ru/book/izbrannye-proizvedeniya-o-duhe-zakonov.html> [in Russian].
18. Bentham I. *Printsipy zakonodatel'stva* [Principles of legislation]. M.: Tipo-litografiya O. I. Lashkevich i Ko, 1896, 340 p. Available at: <https://avidreaders.ru/book/principy-zakonodatelstva.html> [in Russian].
19. Vlasenko N. A. *Modernizatsiya Konstitutsii Rossii (k itogam obsuzhdeniya v svyazi s 25-letiem)* [Modernization of the Constitution of Russia (to the results of the discussion in connection with the 25<sup>th</sup> anniversary)]. *Vestnik RUDN. Seriya Yuridicheskie nauki* [RUDN Journal of Law], 2019, Vol. 23, no. 2, pp. 163–183. DOI: 10.22363/2313-2337-2019-23-2-163-183 [in Russian].
20. Kaczorowski K. A. *Narodnoe pravo* [People's right]. M.: Molodaya Rossiya, 1906, 253 p. [in Russian].
21. Khabrieva T. Ya. *Osnovy vzaimodeistviya mezhdunarodnogo i natsional'nogo prava* [Fundamentals of interaction between international and national law]. In: *Materialy zasedaniya mezhdunarodnoi shkoly praktikuma molodykh uchenykh-yuristov* [Proceedings of the international school of young legal scholars workshop]. M.: Yurisprudentsiya, 2007, 485 p. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26216004> [in Russian].
22. Krylov N. I. *Ob istoricheskom znachenii rimskogo prava v oblasti nauk yuridicheskikh* [On the historical significance of Roman law in the field of legal sciences]. M.: Univ. tip., 1838, 20 p. Available at: <https://static.my-shop.ru/product/pdf/112/1119508.pdf> [in Russian].
23. Kropotkin P. *Zapiski revolyutsionera* [Notes of a revolutionary]. L.; SPb.: Svobodnaya mysl', 1906, 435 p. Available at: [http://militera.lib.ru/memo/russian/kropotkin\\_pa/index.html](http://militera.lib.ru/memo/russian/kropotkin_pa/index.html) [in Russian].