

## ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ФОРМА МЕЖСУБЪЕКТНОГО ПРАВОВОГО ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ПРОБЛЕМЫ ДИНАМИЧНОСТИ И ПРОДУКТИВНОСТИ\*

**Василий Владиславович Трофимов**, д-р юрид. наук, доцент,  
начальник НИИ государственно-правовых исследований,  
профессор кафедры теории и истории государства и права,  
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет  
имени Г. Р. Державина», Тамбов, Россия; [iptgutv@mail.ru](mailto:iptgutv@mail.ru)

**Ангелина Михайловна Житнева**, студент,  
ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет  
имени Г. Р. Державина», Тамбов, Россия; [angelinazhitneva@yandex.ru](mailto:angelinazhitneva@yandex.ru)

**Введение.** Показана актуальность тематики динамичности и продуктивности правотворческих отношений в рамках участия в них представителей и властных структур, и гражданского общества.

**Цель.** Проанализировать складывающийся и динамично развивающийся в современных правовых реалиях институт правотворческих отношений в контексте социально-правовой идентификации участников межсубъектного правового публично-властного взаимодействия.

**Методы.** Использовались общенаучные и специально-научные методы теоретико-правового исследования, в числе которых теоретический метод восхождения от общего к частному (дедуктивный подход); прием моделирования (применительно к формам правотворческого взаимодействия); анализ нормативных правовых актов, регламентирующих правотворчество; формально-юридический метод, направленный на исследование ключевых дефиниций правотворческих отношений; сравнительно-правовой метод, демонстрирующий особенности развития институтов гражданского общества.

**Результаты.** Установлено, что в силу особой значимости правотворческих правоотношений и в целях их продуктивной динамики в субъектный состав целесообразно включать представителей гражданского общества, согласно конституционным нормам являющихся непосредственным источником власти, которые вправе оказывать влияние на процессы правотворчества, выражая в установленных формах свои социально значимые интересы.

**Выводы.** Динамичность и продуктивность правотворческого процесса на сегодняшний день характеризуется необходимостью выстраивания форм взаимодействия официальной публичной власти и субъектов гражданского общества на платформе правотворчества, где активность структур гражданского общества будет направлена на продвижение собственных интересов, а также на создание действенного механизма общественного контроля за правотворческой деятельностью государства.

---

\* Исследование выполнено при поддержке гранта Российского научного фонда № 24-28-00271, <https://rscf.ru/project/24-28-00271/>.

*Ключевые слова:* правотворческие отношения; гражданское общество; местное самоуправление; оценка регулирующего воздействия; общественная экспертиза; правотворческая инициатива; институт лоббирования; общественные и консультативные советы; Общественная палата РФ.

## **Введение**

Согласно конституционным положениям, Российская Федерация является демократическим государством с активно развивающейся правовой политикой, что обуславливает предоставление существенных возможностей субъектам гражданского общества на осуществление ими основных прав и свобод в различных сферах общественной жизнедеятельности. Акцентируем внимание на том, что Конституция РФ в качестве единственного источника российской власти устанавливает многонациональный народ России (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), который вправе осуществлять предоставленную ему власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления. Как справедливо отмечается в научной литературе, право гражданина на участие в управлении делами государства является незыблемым и во многом отвечает целям развития демократического и социального государства и гражданского общества [8, с. 30]. Не можем не согласиться с представленной позицией, поскольку именно от такого участия граждан и их организаций в делах государства развитие последнего становится и более динамичным, и более осмысленным со стороны общества. Важно, что каждый гражданин Российской Федерации, наделенный соответствующими правами, имеет возможность участвовать в управлении государством, в том числе в рамках работы правотворческих государственных механизмов, в частности, таких как общественный контроль, экспертизы, консультирование и др., что в итоге способствует повышению качества и эффективности системы публичного управления.

На современном этапе развития российской государственности особое место в системе реализации правовой политики занимают правотворческие отношения, которые объединяют в себе широкий спектр интересов как личности, так и государства в целом. Стоит отметить, что в силу политико-правовой и социально-экономической действительности к процессу правотворчества предъявляются повышенные требования, в том числе от представителей гражданского общества, что обуславливает актуальность таких вопросов, как динамичность и продуктивность развития правового регулирования и управления правовой системой. Следовательно, в эти правотворческие отношения необходимо включать не только официальную власть, но и неформальные структуры самого гражданского общества.

Обратим внимание на то, что сегодня (в силу демократизации политической системы, обновления законодательного массива) в государствах происходит и существенное расширение субъектного состава правотворческих отношений, увеличение числа субъектов, наделенных полномочиями различного характера. Традиционно среди указанных в данном случае субъектов выделяют официально-властные субъекты, прямо наделенные законом правотворческими полномочиями и способные обеспечивать

их реализацию посредством создания внешне выраженных правовых форм. В частности, в правовой доктрине достаточно часто встречается позиция относительного того, что именно государственные властвующие субъекты формируют правотворческую политику, которая априори является государственной, в результате чего иные участники процесса не могут существенным образом повлиять на ее ход [20].

Однако в силу динамичности рассматриваемых нами правоотношений в субъектный состав целесообразно включать представителей гражданского общества, согласно конституционным нормам являющихся непосредственным источником власти, которые вправе оказывать влияние на процессы правотворчества, выражая в установленных формах свои социально значимые интересы. Вполне очевидно, что современный правообразовательный процесс должен быть устроен таким образом, чтобы возможности для политического и иницирующего правовые решения диалога были максимально обширными [28, с. 170]. В контексте заявленной темы предлагаем наиболее детально рассмотреть формы воздействия гражданского общества на правотворчество, а также механизмы взаимодействия с властвующими субъектами.

### **Методы**

Исследование правовых отношений предполагает опору на комплексную систему социального знания, в частности, в аспекте изучения социально-правовых фактов необходимо обращение к теории и методам социологии, с помощью которых возможно провести наиболее точный анализ изменений в правовой сфере в рамках динамики современной общественной системы, к наработкам и концептам социологической и коммуникативной теории права, создающим основы для понимания природы социально-правового взаимодействия и значения этого феномена в процессах формирования и развития права и государства (в данном контексте обращают на себя внимание работы таких выдающихся зарубежных и отечественных правоведов, как Р. Алекси [1], П. Бурдые [4], А. В. Поляков [18, 19], И. Л. Честнов [29] и др.).

### **Результаты и обсуждение**

Известно, что правовые отношения выступают в качестве особой формы общественных отношений, определяемой спецификой права как юридической основой возникновения и динамики соответствующих правовых отношений. Одними из важных разновидностей правовых отношений следует выделить отношения в сфере правотворчества [27]. В настоящее время отношения в сфере правотворчества являются значимой и конкретной формой социального бытия, связанного с правотворческой деятельностью в государстве. На такую мысль нас наталкивает в первую очередь положение о том, что правовые отношения раскрывают, опредмечивают процесс воплощения правовых (в данном случае – правотворческих) норм в общественную жизнь. При этом содержанием данных правотворческих отношений выступает социально-правовое взаимодействие субъектов, наделенных для данного типа правовых отношений соответствующим

правовым статусом, предполагающим определенную правосубъектность (комплекс субъективных прав, обязанностей, ответственности). Поэтому рассмотрение правотворческого процесса и правотворческих отношений должно строиться, в том числе, на анализе правового режима указанного процесса, изучении юридических связей между основными субъектами, установлении их статусных характеристик [27, с. 566]. Более того, в юридической доктрине отмечается, что «правовые отношения – это та конституирующая часть гражданского общества, в которой реализуются правовые идеалы и юридически закрепленные модели должного поведения в сфере права» [5, с. 76]. Таким образом, существует острая потребность в ясном и четком понимании юридической природы, основных признаков правовых правотворческих отношений, а также субъектного состава, предопределяющую роль в котором играют именно представители гражданского общества, в основной мере оптимизирующие все взаимодействия в параметрах правотворческих отношений [28].

Исследование правовой доктрины позволяет установить, что правовые отношения представляют собой не что иное как реализованную в фактическом взаимодействии сторон связь между субъектами, урегулированную нормами права. В данном контексте видится значимым указать на то, что возможные субъекты правотворчества находятся в тесной взаимосвязи, интересы которых дополняют и обуславливают друг друга. Так, Н. И. Матузов, подмечает, что «главное в правоотношениях – это то, что они возникают на основе правовых норм, а их участники выступают как носители взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей» [16, с. 246]. Таким образом, тесная взаимосвязь между участниками и есть самовозникающее и осуществляющееся правовое отношение.

В аспекте рассмотрения вопроса осмысления полного субъектного состава правотворческих отношений не можем не обратить внимание на то, что государственно-правовая жизнь общества строится в существенной мере на таком значимом компоненте, как *социально-властное сотворчество публичной власти и гражданского общества в правотворческой плоскости* [24]. Стоит указать следующие факторы, обуславливающие важность и практическую значимость вынесенного тезиса: *во-первых*, правотворческая активность (субъектами которой могут выступать и представители общественности) предопределяет правовую жизнь, является первоначальным элементом, детерминирующим возникновение иных правовых явлений; *во-вторых*, наибольшую ценность имеет та правотворческая активность, которая способна генерироваться при условии конструктивного и деятельностного диалога управляющих (государство) и управляемых (общество); *в-третьих*, правовое сотворчество есть область для выработки и проявления новаторских подходов, технологий и форм правосозидательной активности [25, с. 104–105]. Таким образом, вполне очевидным представляется то, что неотъемлемым компонентом правовой жизни и правотворческих отношений является именно гражданское общество, способное наиболее эффективно реагировать на происходящие в окружающей действительности процессы, конструктивно влиять на официальную власть и контролировать принятие ею тех нормативных правовых ак-

тов, в которых действительно нуждается общество, а также непосредственно принимать участие в разработке и создании соответствующего законодательства.

Содержанием правотворческих отношений выступает взаимодействие участников данных отношений, в ходе которого происходит генерация права. Такими участниками (субъектами) являются органы публичной власти и институты гражданского общества, причем последние входят в процесс правотворчества, когда в государстве созданы для этого необходимые (желательно – благоприятные) условия. Как правило, демократический строй в государстве наличие таких условий для правового сотворчества публичной власти и гражданского общества предполагает. При этом формирование права во многом зависит от того, насколько активно и мотивированно происходит взаимодействие участников правовой жизни в целях правового творчества. Вместе с тем именно взаимодействие субъектов права определяет динамику и результативность социально-правового конструирования.

Роль социально-правовых взаимодействий не пассивна и не сводится лишь к тому, что они представляют собой предмет правового регулирования. Их роль активна, что «позволяет рассматривать данный феномен как фактор объективного характера, который воздействует на решения, содержащиеся в правовых нормах, то есть как фактор, определяющий содержание и конечные цели правовых регуляторов» [22, с. 34]. Нормативные правовые акты и правоотношения как элементы правовой жизни, венчающие правообразовательный процесс, концентрируют в себе те изначальные социальные акты и связи, которые образуются взаимодействующими субъектами социальной жизни [22].

Правотворческие отношения, в результате динамики которых создается действующее позитивное право, концентрируют в себе различные модели и форматы социально-правового взаимодействия, в ряду которых интересны, прежде всего, те, что предполагают активное участие структур гражданского общества в инициации, разработке и принятии политико-правовых решений. Как уже отмечалось выше, одним из ключевых условий становления и функционирования демократических механизмов правотворчества в государстве выступает активность гражданского общества в качестве важнейшего элемента публичной сферы, в рамках которого наиболее активные представители общественности могут выражать мнение по общественно значимым вопросам и влиять на принятие решений.

Значимое место в рассматриваемых правотворческих отношениях занимает *местное самоуправление*, которое представляет собой один из важнейших институтов гражданского общества, поскольку предоставляет возможность гражданам непосредственно участвовать в жизни муниципального образования, а также осуществлять соответствующий контроль за принятием властно-правовых решений. Укажем и на то, что именно посредством местного самоуправления происходит политическая мобилизация граждан, направленная на наиболее полное участие граждан в политико-правовом процессе, в том числе правотворческом, а также на развитие социально-экономических и социально-правовых институтов и повышение общественного правосознания.

На сегодняшний день местное самоуправление, входящее в систему публичного управления, является особым механизмом в силу сочетания в нем как государственных, так и общественных начал. Во многом деятельность органов местного самоуправления зависит от качественного и эффективного выстраивания взаимодействия с представителями гражданского общества на муниципальном уровне, поскольку решение вопросов местного значения находится в прямой зависимости от общественного мнения и видения ими проблематики развития муниципальных территорий. Следует также уточнить, что власть публично-властных субъектов уровня местного самоуправления делегируется им от местного сообщества, в результате чего приходим к выводу о том, что представители общественности занимают ключевую позицию в формировании системы органов местного самоуправления.

Одним из основных механизмов взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества, действующих на местном уровне, является *правотворческая инициатива*, закрепленная на уровне специального федерального законодательства и предполагающая соответствующее участие граждан в правовом регулировании на уровне муниципального образования (Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ). Несмотря на легальное закрепление правотворческой инициативы на местном уровне (к слову, законодательством предусматривается такой же вид правотворческой (законодательной) инициативы, осуществляемой на уровне субъекта Российской Федерации (Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ); на общенациональном уровне этот институт законодательной регламентации пока не получил), реализация такой инициативы в муниципальных образованиях не является распространенной практикой. По замечанию Н. М. Кузьмича, «в Российской Федерации сложилась традиция считать исключительными участниками правотворческого процесса органы государственной власти и органы местного самоуправления», что делает субъекты гражданского общества менее сильными участниками [15, с. 85].

Во многом такая ситуация обусловлена отсутствием императивных норм по рассмотрению внесенных предложений органами местного самоуправления, в частности, окончательное решение компетентного властного органа или его должностного лица может быть принято без учета выраженной общественностью инициативы. В результате этого приходим к выводу о том, что на сегодняшний день правотворческая инициатива, будучи одной из форм правотворчества, не обеспечивает в полной мере реализацию установленных законом прав граждан на участие в управлении государством. В контексте необходимости обеспечения динамичности правотворческих отношений считаем, что рассмотренному институту необходимо уделить особое внимание в части усовершенствования механизмов его реализации.

Возвращаясь к вопросу о формах и способах участия гражданского общества в правотворческом процессе, а также о его взаимодействии с публично-властными субъектами, отметим, что на современном этапе

актуальность приобретает контроль со стороны участников гражданского общества за принимаемыми решениями органов публичной власти и осуществляемыми ими действиями. В частности, особое значение отводится оценке регулирующего воздействия (далее – ОРВ), представляющей собой новый элемент подготовки законодательных актов. Как отмечается в научной литературе, «ОРВ – это процедура, в ходе которой анализируются проекты нормативно-правовых актов с целью выявить в них положения, приводящие к избыточным административным и другим ограничениям в деятельности предпринимателей, инвестиционных проектов, а также к необоснованным расходам как для бизнеса, так и для бюджетной системы, установить, решаются ли существующие проблемы с введением нового регулирования» [2, с. 71].

Одной из важнейших характеристик, представляющих в рамках данного исследования особый интерес, является то, что оценка регулирующего воздействия направлена в первую очередь на получение обратной связи от представителей бизнес-сферы, а также экспертов из различных областей экономики и права. Реализация данной возможности является неотъемлемым элементом ОРВ и происходит в целях наиболее точного определения возможных рисков и негативного эффекта от введенных норм регулирования.

Процедура по ОРВ происходит посредством совокупности действий, осуществляемых как уполномоченным органом (Министерством экономического развития РФ), так и бизнес-структурами. Так, на сайте Минэкономразвития России размещается проект нормативного правового акта, после чего заинтересованные лица вправе обозначить свои позиции относительно данного акта и внести соответствующие предложения. Помимо этого, проект направляется в ассоциации бизнеса, где происходит сбор комментариев и позиций по данному проекту от максимального числа представителей бизнеса, что необходимо для дальнейшего формирования общественного экспертного заключения.

Стоит отметить, что ОРВ является важным и необходимым элементом и в плане обеспечения права субъектов гражданского общества на участие в правотворческом процессе. Так, Р. В. Зелепукин и А. В. Липунцова справедливо отмечают, что «вопросы проведения ОРВ сегодня как никогда востребованы и требуют пристального внимания к себе, поскольку данная процедура внедрена на всех уровнях публичного управления, осуществляется широким кругом субъектов и своей конечной целью преследует оптимальный выбор способов правового регулирования с учетом современных тенденций развития общества и бизнес-процессов» [12, с. 397]. Эта форма требует дальнейшего развития, преодоления имеющихся проблем реализации (в том числе проявляемых на уровне субъектов РФ), совершенствования регламентации, расширения случаев применения ОРВ к нормативным правовым актам, не только затрагивающим интересы бизнеса, но и иным нормативным правовым актам, которые значимы для социума и обеспечивают его динамику [23].

Не менее важным институтом в системе участия гражданского общества в правотворческом процессе органов публичной власти на основе межсубъектного взаимодействия является *общественная экспертиза по-*

*литико-правовых решений власти* как одна из форм общественного контроля. В первую очередь общественная экспертиза направлена на защиту и охрану прав и свобод человека и гражданина посредством предоставления им возможности осуществлять анализ законодательных положений. Как указывается в научной литературе, «реализация процедур общественной экспертизы призвана обеспечивать анализ нормативных правовых актов и их проектов в рамках всесторонней и открытой дискуссии, позволяя устранить возможные пробелы и коллизии в законодательстве, предотвратить возможные социальные риски» [13, с. 283]. Основными субъектами, имеющими право на осуществление общественной экспертизы и наиболее часто его применяющими, являются Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, общественные советы при органах власти, а также независимые эксперты в рамках антикоррупционной экспертизы законодательства.

Несмотря на детальную регламентацию процедуры по проведению общественной экспертизы, данный механизм не лишен ряда проблем. Среди таких проблем можем выделить незаинтересованность органов публичной власти в проведении отдельных видов экспертизы, нехватку квалифицированных экспертов, а также рекомендательный характер заключений, что во многом снижает уровень эффективности экспертизы. Тем не менее общественная экспертиза, на наш взгляд, представляет собой значимый механизм при установлении взаимодействия с органами власти при обеспечении правотворческого процесса, поскольку предоставляет возможность субъектам гражданского общества анализировать проекты нормативных правовых актов, выявлять допущенные нарушения, высказывать свои позиции и комментарии, а также выносить экспертное заключение.

Отдельного внимания заслуживает такой вид общественной экспертизы, как *антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов или их проектов*, проводимая в целях устранения в законодательстве каких-либо противоречий и неопределенных положений, способных породить предпосылки для преступлений коррупционной направленности; пресечения коррупции в обществе в целом, обеспечения законности, прозрачности и правопорядка, а также верховенства права и защиты общественных и государственных интересов. В правовой доктрине указывается, что «коррупционные проявления чаще всего связаны с правотворчеством и правоприменением» [10, с. 54], что подтверждает актуальность вынесенного тезиса. Согласно действующему на сегодняшний день законодательству, институты гражданского общества и их отдельные представители вправе за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов или их проектов (Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ). Таким образом, в системе общественной экспертизы институты гражданского общества занимают видное место в силу широкого перечня предоставленных им прав.

Выше косвенно уже была затронута роль Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ в правотворческом процессе посред-

ством проведения общественной экспертизы. Предлагаем остановиться на их полномочиях более подробно. Ключевое назначение названных институтов гражданского общества состоит в обеспечении непрерывного взаимодействия граждан с органами государственной власти федерального и регионального уровней, а также органами местного самоуправления в целях выявления и учета интересов и потребностей граждан и их объединений, защиты их прав и свобод для дальнейшего эффективного выстраивания государственной политики. К полномочиям Общественной палаты РФ относятся: проведение гражданских форумов и иных мероприятий по обсуждению общественно важных проблем; подготовка заключений о нарушениях законодательства РФ уполномоченными органами, проведение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и иные полномочия, установленные в специальном федеральном законе (Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ; Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ).

Такой контакт власти и общества через данные институции безусловно важен и дает свой эффект на государственно-правовое развитие страны. В. В. Гриб, исследуя взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества, отмечает, что важнейшим фактором развития гражданского общества в Российской Федерации является законодательное оформление его отношений с властвующими субъектами, что в итоге позволит вовлечь в процесс принятия властных решений как можно больше людей. При этом ученый и общественный деятель подчеркивает, что данная идея находит непосредственное отражение в формировании Общественной палаты РФ, «выражающей посредством механизма функционального представительства интересы различных социальных групп, что способно значительно повысить роль объединений граждан в процессе выработки решений органами государственной власти и местного самоуправления» [7, с. 2].

Исходя из изложенных положений, подведем промежуточный итог о том, что участие Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ в правотворческом процессе (преимущественно посредством общественной экспертизы) имеет существенный потенциал и требует дальнейшего развития. Не можем не отметить, что в контексте динамики и продуктивности правотворческих отношений деятельность общественных палат по анализу нормативных правовых актов и их проектов является одним из основных направлений участия институтов гражданского общества в рассматриваемых правоотношениях.

В аспекте рассмотрения динамики и продуктивности механизмов межсубъектного взаимодействия как содержания правотворческих отношений не можем не указать на активно развивающийся *институт представительства интересов гражданского общества в органах власти*. В частности, федеральным законодательством предусмотрена возможность формирования и функционирования при исполнительных органах власти *общественных советов*, наделенных консультативно-совещательными функциями и правом на осуществление общественного контроля (Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федераль-

ный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ). Обратим внимание на то, что общественные и консультативные советы создаются в целях обеспечения учета потребностей и интересов российских граждан при организации публичного управления.

Законодателем не закреплено каких-либо социально-экономических и иных признаков, направленных на формирование рассматриваемых советов. Однако в научной литературе отмечается, что, как правило, персональный состав общественных советов при органах власти создается по профессиональному признаку, что направлено на формирование наиболее компетентного состава участников для дальнейшего осуществления ими заявленных функций [17, с. 46]. Здесь укажем на то, что консультативные советы имеют смешанный состав, поскольку в него входят представители как общественности, так и властвующего субъекта.

Говоря об общественных и консультативных советах, стоит упомянуть о том, что такая форма участия гражданского общества в правотворчестве нацелена на представление определенных общественных интересов в органах публичной власти и принимаемых ими политико-правовых решений. Основу такой деятельности составляют выстраивание и налаживание диалога и сотрудничества между обществом и государством.

Как уже было отмечено ранее, современный этап развития общественных отношений, складывающихся из политико-правовых и социально-экономических процессов, предопределяет появление новых общественных институтов в сфере правотворчества, способных наиболее точно соответствовать происходящим изменениям. В частности, в этом плане речь может идти и об *институте лоббирования*, который является своего рода правовым феноменом, позволяющим выразить разнообразные интересы отдельных групп населения в целях их дальнейшего рассмотрения компетентными властными органами. Не можем не указать на то, что институт лоббирования на сегодняшний день представляется неоднозначной категорией в силу различного характера взглядов со стороны как представителей научного сообщества, так и законодателей. На это обращает внимание Р. В. Зелепукин, по мнению которого «лоббирование является достаточно противоречивым феноменом, в связи с чем не всегда берется во внимание его потенциал способствовать гармонизации интересов различных социальных групп, их выражению в правотворчестве и системе позитивного права» [14, с. 130].

С одной стороны, посредством лоббирования представители отдельных групп гражданского общества получают доступ к центру принятия решений посредством выражения своих интересов и продвижения их в правотворческие органы. Помимо этого, лоббирование способно обеспечить установление баланса между интересами различных общественных групп, а также «расширить кругозор» непосредственно органов публичной власти при реализации ими правотворческой функции с учетом мнения населения. Стоит отметить, что в представленной форме институт лоббирования является неотъемлемым элементом демократического государства, а также важным атрибутом развивающегося общества [9, с. 105].

Однако, с другой стороны, институт лоббирования, не получивший повсеместного законодательного закрепления, выступает в некотором ро-

де коррупциогенным фактором при условии выборочного допуска представителей гражданского общества к принятию государственно значимых решений. В частности, при ущемлении прав отдельных групп населения, не обладающих существенным влиянием, и предоставлении повышенного внимания правотворческими органами конкретным гражданам и их объединениям (таким влиянием обладающим), в обществе возникает негативное отношение к системе государственного управления в целом, и начинают происходить разрушающие внутреннюю политику процессы.

Тем не менее, думается, не лишена резона позиция, согласно которой институт лоббирования при условии его надлежащей нормативно-правовой организации может выступать действенным механизмом при предоставлении допуска гражданского общества и его представителей к правотворчеству и принятию публично-правовых решений. Отметим также, что в цивилизованном (легализованном) виде лоббирование способно занимать значимое место в системе правотворчества, а также при установлении взаимодействия общественности и властвующих субъектов.

Несмотря на то что на современном этапе развития российского законодательства институт лоббирования не получил легального закрепления ни на уровне законов, ни на уровне актов подзаконного характера, в Российской Федерации не раз высказывались позиции относительно необходимости принятия специального закона в целях упорядочения рассматриваемых правоотношений, а также борьбы с коррупциогенными факторами [3, с. 73]. В некотором роде эта точка зрения не лишена оснований, поскольку легализация института лоббирования может способствовать формированию открытой системы правотворческих отношений в целях активного включения в них различных представителей гражданского общества. В частности, «дальнейшее развитие лоббирования должно иметь целью создание условий для равного доступа групп интересов к институтам публичной власти для раскрытия и продвижения своей позиции» [11, с. 166].

В контексте настоящего исследования определенный интерес представляют и динамично протекающие *процессы цифровизации и информатизации*, которые оказывают непосредственное воздействие на систему государственного управления, в том числе и на правотворческие отношения. В частности, на сегодняшний день в российской правовой действительности довольно активно формируются инновационные механизмы управления и взаимодействия с гражданским обществом, осуществляемые посредством информационно-телекоммуникационных технологий и наиболее известные общественности в качестве так называемого «*электронного правительства*» или его структурных компонентов. К слову, указанные механизмы (electronic government) впервые вошли в практику в 90-е годы прошлого столетия в ряде зарубежных государств и в соответствующей доктрине обозначаются как стратегическое, скоординированное использование информационно-телекоммуникационных технологий в государственном управлении и принятии политических решений [30, с. 417]. Отметим, что основной целью внедрения подобного рода интернет-технологичных механизмов стала необходимость в повышении эффективности и прозрачности государственных институтов, улучшении государ-

ственных услуг, участия граждан в политической и правовой жизни. В разумной степени такие механизмы, безусловно, практически полезны [21].

В отечественной правовой доктрине электронное правительство рассматривается в качестве «интерактивного взаимодействия власти и общества при решении социальных задач, а также нового инструмента оказания государственных услуг гражданам» [6, с. 33]. Отметим, что в рамках внедрения в российскую практику механизма «электронное правительство» произошли кардинальные изменения в деятельности органов публичной власти, которая приобрела более прозрачный и открытый характер, а общество, в свою очередь, получило ряд воздействующих рычагов посредством расширения политического и правового диалога. В научной литературе выделяют несколько форм и инструментов информационно-телекоммуникационного взаимодействия, среди которых «порталы органов власти на различных уровнях, портал государственных услуг, блоги представителей органов власти, краудсорсинговые платформы» [6, с. 33], последние из которых в рамках исследования представляют особый интерес.

Так, технология краудсорсинговых платформ позволяет активизировать взаимодействие органов публичной власти и представителей общественности посредством совместного решения управленческих задач, обсуждения проектов нормативных правовых актов, а также их принятия. В настоящее время разработаны и осуществляют свою деятельность несколько проектов в области государственного краудсорсинга, что представляется эффективным каналом сотрудничества с населением, способным вывести процесс принятия решений на новый качественный уровень. Например, «Российская общественная инициатива» позволяет совершеннолетним гражданам выдвигать свои предложения для их дальнейшего рассмотрения публичными органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях (О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183; Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: утв. Указом Президента РФ от 04.03.2013 № 183).

Можно констатировать, что процесс информатизации оказывает существенное влияние на систему государственного управления, в том числе в контексте правотворчества, на активизацию процессов взаимодействия субъектов социально-правовой инициативы как содержательной стороны правотворческих отношений. Не можем не обратить внимание и на то, что вовлечение граждан в правотворческие механизмы посредством информационно-телекоммуникационных систем позволяет повысить уровень эффективности и рациональности управленческой и правовой системы, а также обеспечить доверие граждан к властным структурам. Более того, происходит существенное упрощение взаимодействия представителей власти и гражданского общества, что позволяет органам власти эффективно решать социально значимые проблемы, создавать позитивный политический имидж.

## Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, обозначим ключевые выводы, полученные в ходе анализа содержательной основы правотворческих отношений в виде ситуаций взаимодействия социальных и правовых субъектов в контексте их динамизма и продуктивности.

Одним из основных положений представляется первостепенная роль гражданского общества в рассматриваемом виде правоотношений в силу конституционных норм, согласно которым народ Российской Федерации является единственным источником власти. Были проанализированы такие формы участия общественности в правотворческих отношениях, как институты в рамках местного самоуправления, оценка регулирующего воздействия, общественная экспертиза и ее разновидность – антикоррупционная экспертиза, деятельность Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ, а также деятельность общественных и консультативных советов при органах публичной власти, институт лоббирования, краудсорсинг.

Итак, *во-первых*, важным аспектом является деятельность органов местного самоуправления в силу того, что именно на данном уровне происходит политическая мобилизация граждан, направленная на наиболее полное участие граждан в политико-правовом процессе, а также в процессе правотворческом. *Во-вторых*, достаточно действенной представляется оценка регулирующего воздействия, направленная в первую очередь на получение обратной связи от представителей бизнес-сферы, а также экспертов из различных областей экономики и права. *В-третьих*, не менее значимыми являются: общественная экспертиза; антикоррупционная экспертиза, предоставляющая возможность субъектам гражданского общества анализировать проекты нормативных правовых актов, действующие нормативные правовые акты, выявлять допущенные нарушения, высказывать свои позиции и комментарии, а также выносить экспертные заключения. *В-четвертых*, действенными формами выступают общественные и консультативные советы при органах власти, направленные на представление определенных общественных интересов в органах публичной власти. *В-пятых*, формирование института лоббирования, а также его легализация в рамках российского законодательства представляется достаточно перспективным направлением, поскольку институт лоббирования может способствовать формированию открытой системы правотворческих отношений с активным включением в них представителей гражданского общества. *В-шестых*, процесс информатизации в аспекте внедрения технологии краудсорсинговых платформ может оказывать существенное влияние на систему государственного управления, в том числе в контексте правотворчества.

В целом бесспорным представляется то, что в рамках реализации принципа народовластия, складывающейся на этой основе системы взаимоотношений общества и государства, проблема эффективности правообразовательных (правотворческих) механизмов должна активнее решаться при помощи участия в процессах формирования актуального права институтов гражданского общества [26, с. 29].

Таким образом, динамичность и продуктивность правотворческого процесса во многом определяется налаженным форматом взаимодействий по правотворческим вопросам между субъектами публичной власти, а также между ними и структурами гражданского общества. Это важно и с учетом того, что на сегодняшний день социально-политический процесс характеризуется выстраиванием и формированием новых институтов гражданского общества, деятельность которых направлена на продвижение собственных интересов в результатах правотворчества, а также на создание действенного механизма общественного контроля за правотворческой деятельностью государства.

#### *Список литературы*

1. **Алекси Р.** Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму). М.: Инфотропик Медиа, 2011. 175 с.
2. **Андреева Л. А.** Оценка регулирующего воздействия (правовой аспект) // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 12(62). С. 70 – 82.
3. **Бирюкова А. М.** Лоббирование в России // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2015. № 8. С. 70 – 75.
4. **Бурдые П.** Социальное пространство: поля и практики. СПб.: Алетейя, 2005. 576 с.
5. **Вопленко Н. Н.** Правовые отношения: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2003. № 6. С. 76 – 89.
6. **Гамбеева Ю. Н., Ярмола Д. А.** Взаимодействие власти и общества в интернет-пространстве // Вестник ЧелГУ. 2020. № 11(445). С. 31 – 40.
7. **Гриб В. В.** Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 51 с.
8. **Ерохина Ю. В.** Можно ли отсутствие механизмов для общественного контроля отнести к коррупционным факторам? // Мониторинг правоприменения. 2014. № 2. С. 29 – 34.
9. **Житнева А. М.** Лоббистская деятельность в Германии: тенденции развития специального законодательства // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. (19–20 мая 2023 г.) / отв. ред. Р. В. Зелепукин. Тамбов, 2023. С. 103 – 109.
10. **Захарова В. И.** Коммуникативно-медиативная роль институтов гражданского общества в проведении антикоррупционной экспертизы // Коммуникология. 2016. № 1. С. 52 – 61.
11. **Зелепукин Р. В., Житнева А. М.** Состояние правового регулирования лоббистской деятельности в странах Европы // Государственно-правовые исследования. 2022. Вып. 5. С. 165 – 169.
12. **Зелепукин Р. В., Липунцова А. В.** Оценка регулирующего воздействия: проблемы правового регулирования и привлечения предпринимательского сообщества к проводимым процедурам // Актуальные проблемы государства и права. 2021. Т. 5, № 19. С. 388 – 399.
13. **Зелепукин Р. В., Липунцова А. В.** Сущность общественной экспертизы как формы общественного контроля // Актуальные проблемы государства и права. 2022. Т. 6, № 3. С. 278 – 285.

14. **Зелепукин Р. В.** Лоббирование как инструмент согласования социальных интересов: к вопросу о перспективах правового регулирования // Актуальные проблемы государства и права. 2017. Т. 1, № 2. С. 125 – 135.
15. **Кузьмич Н. М.** Правотворческая инициатива граждан в муниципальных образованиях // Вестник Сургутского государственного университета. 2017. № 1(15). С. 84 – 86.
16. **Матузов Н. И.** Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. 293 с.
17. **Перельштейн Ю. А.** Общественные консультативные советы при органах публичной власти как вид группы интересов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 1(44). С. 42 – 49.
18. **Поляков А. В.** Нормативность правовой коммуникации // Правоведение. 2011. № 5. С. 27 – 45.
19. **Поляков А. В.** Постклассическое правоведение и идея коммуникации // Правоведение. 2006. № 2. С. 26 – 43.
20. **Романов И. Б.** Правотворческая политика современного демократического государства: понятие, принципы, стратегия и тактика // Юридическая наука. 2014. № 1. С. 29 – 35.
21. **Самородов В. Ю.** Цифровизация в современной культуре правотворчества: тренд на обновление и позитивная тенденция правовой жизни // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4, № 14. С. 165 – 179.
22. **Трофимов В. В.** Взаимодействие индивидов как правообразовательный процесс: общетеоретический аспект: монография. Тамбов: Изд-во ТГУ им. Г. Р. Державина, 2002. 147 с.
23. **Трофимов В. В.** Инструментарий оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов и оценки фактического воздействия (ОФВ) нормативных правовых актов в деятельностной структуре федеральной и региональной правовой политики: проблемы генезиса и реализации в свете национальных проектов (в контексте организационно-правовой практики на территории Тамбовской области) // Государственно-правовые исследования. 2019. Вып. 2. С. 119 – 133.
24. **Трофимов В. В.** Коммуникация гражданского общества и публичной власти на платформе правового сотворчества как социальный инструмент выравнивания и стабилизации курса государственно-правового развития (введение в проблему) // Право: история и современность. 2018. № 1. С. 73 – 82.
25. **Трофимов В. В.** Правовое сотворчество как форма социально-властного сотрудничества и позитивное явление современной государственно-правовой жизни: введение в проблему // Правовая культура. 2024. № 1 (56). С. 103 – 105.
26. **Трофимов В. В.** Правообразование в современном обществе: теоретико-методологический аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. 51 с.
27. **Трофимов В. В.** Правотворческие правоотношения как форма осуществления планомерно-рационального способа формирования права: проблемы теории и практики // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 566 – 577.
28. **Трофимов В. В.** Участие структур гражданского общества в правообразующих правоотношениях как форма выражения народовластия // Юридические исследования. 2012. № 5. С. 147 – 170.
29. **Честнов И. Л.** Конструирование социальной и правовой реальности: к формированию диалогической онтологии права // Платон. 2012. № 1. С. 45 – 51.
30. **Haldenwang Ch.V.** Electronic Government (E-Government) and Development // The European Journal of Development Research. 2004. Vol. 16. P. 417 – 432.

## References

1. **Aleksi R.** *Ponyatiye i deystvitel'nost' prava (otvet yuridicheskomu pozitivizmu)*. [Begriff und Geltung des Rechts], Moscow: Infotropik Media, 2011, 175 p. (In Russ.)
2. **Andreeva L.A.** [Regulatory impact assessment (legal aspect)], *Voprosy sovremennoi yurisprudentsii* [Issues of modern jurisprudence], 2016, no. 12(62), pp.70-82 (In Russ., abstract in Eng.)
3. **Biryukova A.M.** [Lobbyism in Russia], *Nauka. Mysl': elektronnyi periodicheskii zhurnal* [Science. Thought: an electronic periodical], 2015, no. 8, pp. 70-75 (In Russ., abstract in Eng.)
4. **Burd'e P.** *Sotsial'noye prostranstvo: polya i praktiki* [Social space: margins and practices], Saint-Petersburg: Aleteiya, 2005, 576 p. (In Russ.)
5. **Voplenko N.N.** [Legal relations: concept and classification], *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta* [Journal of Volgograd State University], 2003, no. 6, pp. 76-89 (In Russ., abstract in Eng.)
6. **Gambееva Yu.N., Yarmola D.A.** [The government and society interaction in the Internet space], *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Chelyabinsk State University], 2020, no. 11(445), pp. 31-40. (In Russ., abstract in Eng.)
7. **Grib V.V.** *Extended abstract of Doctor's of Legal thesis*. Moscow, 2011. 51 p. (In Russ.)
8. **Erokhina Yu.V.** [May the absence of societal control mechanisms be considered a corruption-generating factor?], *Monitoring pravoprimeniya* [Monitoring of Law Enforcement], 2014, no. 2, pp. 29-34 (In Russ., abstract in Eng.)
9. **Zhitneva A.M.; Zelepukin R.V. (Ed.)**. *Tambovskie pravovye chteniya imeni F.N. Plevako: materialy VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Tambov legal readings named after F. N. Plevako: Proc. of the VII International scientific-practical conf.] (19-20 May 2023), Tambov: Derzhavinsky Publishing House, 2023, pp. 103-109 (In Russ.)
10. **Zakharova V.I.** [Communicative and mediatory role of civil society institutions in conducting anti-corruption expertise], *Kommunikologiya* [Communicology], 2016, no. 1, pp. 52-61 (In Russ., abstract in Eng.)
11. **Zelepukin R.V., Zhitneva A.M.** [The position of legal regulation of lobbying activities in European countries], *Gosudarstvenno-pravovye issledovaniya* [State Legal Research], 2022, vol. 5, pp. 165-169 (In Russ., abstract in Eng.)
12. **Zelepukin R.V., Lipuntsova A.V.** [Regulatory impact assessment: legal regulation issues and involvement of business community in the proceedings], *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava* [Current Issues of the State and Law], 2021, vol. 5, no. 19, pp. 388-399 (In Russ., abstract in Eng.)
13. **Zelepukin R.V., Lipuntsova A.V.** [The essence of public expertise as a form of public control], *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava* [Current Issues of the State and Law], 2022, vol. 6, no. 3, pp. 278-285 (In Russ., abstract in Eng.)
14. **Zelepukin R.V.** [Lobbying as an instrument of social interests coordination: on the issue of prospect of legal regulation], *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava* [Current Issues of the State and Law], 2017, vol. 1, no. 2, pp. 125-135 (In Russ., abstract in Eng.)
15. **Kuzmich N.M.** [Citizens' law-making initiative in municipalities], *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta* [Surgut State University Journal], 2017, no. 1(15), pp. 84-86 (In Russ., abstract in Eng.)

16. **Matuzov N.I.** *Pravovaya sistema i lichnost'* [The legal system and the individual], Saratov: Izdatel'stvo Saratovskogo unstituta, 1987, 293 p. (In Russ.)
17. **Perel'shtein Yu.A.** [Public and consultative boards under public government bodies as a type of interest group], *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta* [Proceedings of Voronezh State University], 2021, no. 1(44), pp. 42-49 (In Russ., abstract in Eng.)
18. **Polyakov A.V.** [Normativity of legal communication], *Pravovedenie* [Pravovedenie], 2011, no 5, pp. 27-45 (In Russ.)
19. **Polyakov A.V.** [Post-classical jurisprudence and the idea of communication], *Pravovedenie* [Pravovedenie], 2006, no. 2, pp. 26-43 (In Russ., abstract in Eng.)
20. **Romanov I.B.** [The law-making policy of a modern democratic state: concept, principles, strategy and tactics], *Yuridicheskaya nauka* [Legal Science], 2014, no. 1, pp. 29-35 (In Russ., abstract in Eng.)
21. **Samorodov V.Yu.** [Digitalization in the modern culture of law-making: a trend for renewal and a positive trend in legal life], *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava* [Current Issues of the State and Law], 2020, vol. 4, no. 14, pp. 165-179 (In Russ., abstract in Eng.)
22. **Trofimov V.V.** *Vzaimodeystviye individov kak pravoobrazovatel'nyy protsess: obshcheteoreticheskiy aspekt: monografiya* [Interaction of individuals as a law-making process: general theoretical aspect: monograph], Tambov: Derzhavinsky Publishing House, 2002, 147 p. (In Russ.)
23. **Trofimov V.V.** [Regulatory impact assessment tool (RIA) of draft regulatory legal acts and actual impact assessment (AIA) of regulatory legal acts in the activity structure of federal and regional legal policy: problems of genesis and implementation in the light of national projects (in the context of organizational and legal practice in Tambov region)], *Gosudarstvenno-pravovye issledovaniya* [State Legal Research], 2019, vol. 2, pp. 119-133 (In Russ., abstract in Eng.)
24. **Trofimov V.V.** [Interaction of civil society and public authority through collaborative lawmaking as a social instrument of leveling and stabilizing the state legal development (introduction to the problem)], *Pravo: istoriya i sovremennost'*, 2018, no. 1, pp. 73-82 (In Russ., abstract in Eng.)
25. **Trofimov V.V.** [Legal co-creation as a form of social and governmental cooperation and a positive phenomenon of modern state and legal life: introduction to the problem], *Pravovaya kul'tura* [Legal culture], 2024, no. 1(56), pp. 103-105 (In Russ., abstract in Eng.)
26. **Trofimov V.V.** *Extended abstract of Doctor's of Legal thesis*, St. Petersburg, 2011, 51 p. (In Russ.)
27. **Trofimov V.V.** [Law-making legal relations as a form of implementation of a planned and rational way of forming law: problems of theory and practice], *Yuridicheskaya tekhnika* [Juridical Techniques], 2012, no. 6, pp. 566-577 (In Russ., abstract in Eng.)
28. **Trofimov V.V.** [Participation of civil society structures in law-forming legal relations as a form of expression of democracy], *Yuridicheskie issledovaniya* [Legal Studies], 2012, no. 5, pp. 147-170 (In Russ., abstract in Eng.)
29. **Chestnov I.L.** [Construction of social and legal reality: on the formation of dialogic ontology of law], *Platon* [], 2012, no. 1, pp. 45-51 (In Russ., abstract in Eng.)
30. **Haldenwang Ch.V.** [Electronic Government (E-Government) and Development], *The European Journal of Development Research*, 2004, vol. 16, pp. 417-432.

## Law-Making Relations as a Form of Intersubjective Legal Public-Power Interaction: Problems of Dynamism and Productivity

V. V. Trofimov, *D. Sci. (Law)*, Associate Professor,  
Head of the Research Institute of State and Legal Studies,  
Professor of the Department of Theory and History of State and Law,  
Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russia; iptgutv@mail.ru

A. M. Zhitneva, Student,  
Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russia;  
angelinazhitneva@yandex.ru

**Introduction.** The authors justified the relevance of the topic of dynamism and productivity of law-making relations in the framework of participation in them of representatives of both power structures and civil society.

**Objective.** The study aims to analyze the institution of law-making relations that is developing and dynamically developing in modern legal realities in the context of socio-legal identification of participants in intersubjective legal public-power interaction.

**Methods.** General scientific and special scientific methods of theoretical and legal research were used, including the theoretical method of ascent from the general to the particular (deductive approach), modeling techniques (in relation to forms of law-making interaction), analysis of normative legal acts regulating law-making, a formal legal method aimed at exploring key definitions of law-making relations, a comparative legal method demonstrating the peculiarities of the development of civil society institutions.

**Results.** It has been established that due to the special importance of law-making legal relations and for the purpose of their productive dynamics, it is advisable to include representatives of civil society in the subject composition, who, according to constitutional norms, are a direct source of power, who have the right to influence the law-making processes, expressing their socially significant interests in established forms.

**Conclusions.** The dynamism and productivity of the law-making process today is characterized by the need to build forms of interaction between official public authorities and civil society actors on the law-making platform, where the activity of civil society structures will be aimed at promoting their own interests, as well as creating an effective mechanism for public control over the law-making activities of the state.

**Keywords:** law-making relations; civil society; local government; regulatory impact assessment; public expertise; law-making initiative; institute of lobbying; public and advisory councils; Public Chamber of the Russian Federation.

© В. В. Трофимов, 2024

© А. М. Житнева, 2024

Статья поступила в редакцию 14.06.2024

При цитировании использовать:

Трофимов В. В., Житнева А. М. Правотворческие отношения как форма межсубъектного правового публично-властного взаимодействия: проблемы динамичности и продуктивности // Право: история и современность. 2024. Т. 8, № 3. С. 280 – 297. doi: 10.17277/pravo.2024.03.pp.280-297