

ТЕМА НОМЕРА «ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ, ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ»

В. В. Комарова*

Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права

***Аннотация.** В современной науке конституционного права, по мнению автора статьи, динамизм предмету конституционного права придают доктрина, нормотворец (в широком смысле) и деятельность Конституционного Суда России. Если в отношении роли последнего в расширении и углублении предмета конституционного права современные ученые в основном единодушны, поскольку это происходит на основании конституционно закрепленных полномочий — по «воле государства, придающего этим отношениям основополагающий характер» (О. Е. Кутафин), то о влиянии доктрины и нормативных актов на расширение предмета конституционного права целесообразно поразмышлять. В статье на примерах нормативных актов и доктринальных предложений автор показывает мнимое и реальное расширение предмета конституционного права. Аргументируя свою точку зрения, предостерегает от дальнейшего мнимого расширения предмета ведущей отрасли российской правовой системы и выделяет перспективные направления для углубления доктринальных основ и тем самым расширения предмета конституционного права.*

***Ключевые слова:** конституционное право, предмет, демократия, информационно-коммуникационные технологии.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.95.10.011-023

Основоположники¹ и последователи² научной школы кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — Школы российского конституционализма — выработали стройную, логически обоснованную позицию

¹ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. 444 с. ; Козлова Е. И. К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государ-

© Комарова В. В., 2018

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования РФ
msal_kpr@mail.ru
125993, Россия, г. Москва ул. Садовая-Кудринская, д. 9

в определении предмета отрасли конституционного права.

Олег Емельянович Кутафин в своем фундаментальном монографическом труде «Предмет конституционного права» в 2001 г. писал, что «конституционное право имеет своим предметом как бы двуединый объект регулирования»³.

Предмет конституционного права на разных этапах развития государства не остается неизменным. На это указывал О. Е. Кутафин: «...предмет конституционного права любого государства не может быть раз и навсегда данным. Он зависит от содержания конституции или других основополагающих документов, действующих в государстве на данном этапе его развития»⁴.

Сформированный основоположниками общий подход дает возможность выделить крупные блоки общественных отношений, которые могут быть отнесены к предмету отрасли, тем не менее не устанавливает их четкие границы, так как О. Е. Кутафин считал, что «...объем отношений, образующих предмет конституционного права, ...зависит не от выявления тех или иных особенностей отношений, а... от воли государства, придающего этим отношениям основополагающий характер»⁵.

Думается, сегодня государство волевыми действиями законодателей (в широком смысле) и органа конституционного контроля корректирует предмет конституционного права. С момента написания Олегом Емельяновичем Кутафиным его монографического труда до сегодняшнего дня можно выделить несколько активно развивающихся тенденций этой деятельности:

1. Влияние доктрины на расширение предмета конституционного права современной России может быть охарактеризовано двояко: сегодня, как никогда ранее, ученые стремятся ввести в научный оборот новые термины, далеко не всегда убедительно аргументированные. Информационно-коммуникационная инфраструктура становится в один ряд с обеспечивающими инфраструктурами — транспортной, энергетической и др. Так, в связи с влиянием новейших информационных технологий на политическую сферу появились относительно новые термины «суверенная демократия», «управляемая демократия», «электронная демократия»⁶, «теледемократия»⁷, «кибердемократия»⁸. А. Ю. Соломатин считает, что электронная демократия — осуществление власти народа в элек-

ство и право: вызовы XXI века : материалы междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинских чтений). М. : Элит, 2009 ; *Фадеев В. И.* И. Е. Фарбер о предмете конституционного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 53 ; *Фадеев В. И.* Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвящ. 75-летию со дня рождения акад. О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2012 ; *Нарутто С. В.* Профессор Е. И. Козлова о предмете конституционного права // Lex Russica. 2016. № 3. С. 11—23 ; *Комарова В. В.* Вопросы конституционного развития (в контексте позиций О. Е. Кутафина) // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 12.

² *Осавелюк А. М.* Эволюция предмета отрасли конституционного права // Мировой судья. 2014. № 1. С. 9—10 ; *Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В.* Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности. М., 1998.

³ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 308.

⁴ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 26.

⁵ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 26.

⁶ См.: *Антонов Я. В.* Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 17—20 ; *Он же.* Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Российская юстиция. 2016. № 12. С. 2—4 ; *Хуснутдинов А. И.* К вопросу о конституционном запрете официальной идеологии в условиях современного информационного общества и электронной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 10—12 ; *Овчинников В. А., Антонов Я. В.* Правовая структура электронного голосования в системе электронной демократии // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 5—8.

тронной форме, и отмечает двойственность ее мотивов: «удобство использования и последовательная реализация демократических принципов»⁹.

Некоторые современные ученые на этой основе пишут о новых формах непосредственной демократии¹⁰.

Интернет, без сомнения, позволяет значительно расширить и обогатить модели взаимодействия различных общественных и государственных институтов, увеличить возможности каналов устойчивого взаимодействия между обществом и властью, повысить уровень гражданского участия. «Электронная демократия» направлена на предоставление гражданам дополнительной возможности контроля и проверки исполнения властных решений, информирования органов власти о проблемах и недостатках управления на всех уровнях публичной власти.

Распространение информационно-коммуникационных технологий и проникновение их во все сферы общественной жизни создают технологические предпосылки:

- для развития гражданского общества за счет реального обеспечения прав граждан на свободный и оперативный доступ к информационным ресурсам и расширение количества источников получения необходимой для принятия решений информации;
- создания системы контроля за деятельностью государственных структур и учреждений в условиях частичного или полного

преодоления временной, географической и социальной дистанции между участниками демократии;

- демократизации процесса принятия решений, включая формирование каналов горизонтальной и вертикальной коммуникации между всеми заинтересованными участниками.

Так, в рамках избирательного и референдумного процесса это могут быть общие действия, осуществляемые посредством сети Интернет:

- информирование населения об избирательных, референдумных действиях избирательных комиссий и комиссий референдума, о претендентах на выборные должности, вопросах референдума, распространение информации о партиях;
- агитационные мероприятия; электронные форумы; опросы общественного мнения;
- осуществление принципа гласности избирательных комиссий и комиссий референдума и осуществление общественного контроля посредством веб-камер, установленных на избирательных участках и участках референдума;
- электронное голосование.

Для референдумного процесса можно выделить особые действия, осуществляемые посредством сети Интернет: участие граждан в обсуждениях (при наличии такой стадии референдумного процесса). Степень вовлеченности потенциальных участников референдумных

⁷ См.: Dutton W. H. Political Science Research on Teledemocracy // Social Science Computer Review. 1992. Vol. 10. № 4. Pp. 505—522.

⁸ См.: Кастельс М., Киселева Э. Россия и Сетевое общество : доклад на конференции «Россия в конце XX века», Стэнфорд, США, 05—07.11.1998 // URL: <http://www.socio.ru/wr/00-I/Castells.htm> ; Кастельс М. Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе : антология / под ред. В. Л. Иноземцева. М., 1999. С. 494.

⁹ Саломатин А. Ю. Гражданское общество в условиях постмодернизационного развития // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 2—6.

¹⁰ Зенин С. С. Электронные публичные слушания // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. 2008. № 1 (133). С. 28—32 ; Иванова К. А. Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 15—17 ; Курячая М. М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 31—35 ; Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П. Цифровое информирование как форма электронной демократии: особенности правового регулирования // Власть закона. 2017. № 1. С. 101—116.

и избирательных кампаний в сетевой информационный обмен настолько велика, что игнорировать его уже невозможно.

Однако достаточно ли этого для внедрения нового термина — электронная демократия? Ведь это только использование информационно-коммуникационных технологий и информационной инфраструктуры для развития уже существующих демократических институтов, с помощью законодательно закрепленных дополнительных способов реализации прав (заметим — не только политических), для расширения участия граждан в общественно-политической деятельности. При отрицательном мнении о необходимости включения в правовой оборот термина «электронная демократия» подчеркнем тем не менее полезность и перспективность вводимых электронных форм.

Конечно, «электронная демократия» не новый вид демократии, даже не новая форма ее реализации. Речь идет об осуществлении прямого народовластия с помощью электронных, технических средств, виртуального пространства.

В закрепленных механизмах народовластия реализации содержатся среди прочих электронные средства, вспомогательные электронные технологии для реализации индивидуального права путем использования той или иной формы демократии.

Рассматривая обозначенные правовые возможности, современные авторы ставят справедливые вопросы: «Какие изменения должны происходить в законодательстве? Какие методы правового воздействия должны быть избраны государством? Наконец, кто должен осуществлять нормотворческую функцию и в каком объеме?»¹¹

Поставленные и многие иные вопросы, по мнению автора, можно рассматривать как направление для работы законодателя по «углублению» предмета конституционного права за

счет создания новых, дополнительных механизмов реализации конституционных прав граждан страны.

По твердому убеждению автора, способность к осмысленной адаптации к новым вызовам может привести к эффективному встраиванию новых механизмов в застоявшиеся механизмы управления государством.

Пропорциональное развитие общественных отношений и формирование, закрепление и использование реальных, легальных и легитимных рычагов управления — задача, вызванная прежде всего недоверием населения к власти, к выборам.

Другой пример — внедрение в правовую систему обобщенных понятий и видового многообразия, основанного на процедурных различиях.

Традиционное право на обращение в научных трудах обозначают, используя термин «петиция» (не закрепленный в федеральном законодательстве об обращениях), называя им коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти по общественно значимым вопросам. На федеральном уровне термин «петиция» как субъективное право введен определением Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 № 1483-О-О¹².

Законодатели субъектов Федерации используют в своем законодательстве термин «петиция» как взаимозаменяемое с коллективным обращением понятие (Кемеровская и Курганская области, Алтайский край).

Наравне с правом граждан на законодательную инициативу закрепляется право на обращение с петицией в органы государственной власти в Уставе Тамбовской области (гл. 10), в Уставе Томской области (ст. 54). В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре термины «коллективное обращение» и «петиция» используются для определения формы инициирования прове-

¹¹ Антонов Я. В. Электронная демократия как инструмент развития гражданского общества в России // Гражданское общество в России и за рубежом. 2012. № 3. С. 4.

¹² Определение Конституционного Суда РФ от 09.11.2010 № 1483-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Снитко Юрия Николаевича на нарушение его конституционных прав положением части второй статьи 42 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Российская газета. № 291. 24.12.2010.

дении опроса (ст. 10 Закона ХМАО от 08.05.1998 «О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»). В Алтайском крае используются в качестве самостоятельных форм народовластия: петиция, коллективное обращение, краевая народная законодательная инициатива.

Различие между петицией и коллективным обращением, народной инициативой — в круге вопросов и количестве подписей инициаторов, в форме подачи (устной или письменной) и оформлении, в адресате и процедурах.

С одной стороны, анализ законодательства показывает недостаточные основания для выделения особой процедуры петиций из обращений и народной инициативы. На искусственное выделение петиции указывает тот факт, что цель, поставленная перед петицией, может быть выполнена имеющимися коллективным обращением и народной инициативой. С другой стороны, создание дополнительных механизмов для достижения конкретной цели (как перед петицией) может быть расценено как создание дополнительных гарантий субъективного права на управление делами государства, решения вопросов местного значения.

Дело в том, что существует еще одна форма прямой демократии, сходная с названным правом граждан на жалобу и петицию (т.е. индивидуальным и коллективным обращением в государственные и муниципальные органы власти), но существенно отличающаяся как в формулировках, так и в механизмах. Речь идет об инициативе: нет единообразия в формулировках и наполнении терминов «гражданская инициатива», «народная законодательная инициатива» (Устав Мурманской области), «народная правотворческая инициатива» (Конституция Республики Кабардино-Балкария), «краевая народная законодательная инициатива» (Устав Алтайского края), «краевая народная инициатива» (Устав Красноярского края), «народная правотворческая инициатива» (Уставы Амурской, Калужской, Кемеровской, Липецкой областей), «гражданская инициатива» (Уставы Воронежской и Тульской областей), «законодательная инициатива»

(Уставы Иркутской, Брянской, Калининградской, Мурманской областей, Конституция Республики Хакасия и др.).

Безусловно, приведение к одному знаменателю терминологии — шаг к унификации и упрощению использования народом этой формы народовластия.

Отметим широкое понимание законодателями Московской и Воронежской областей термина «гражданская инициатива», в качестве ее целей названы: проведение областного или местного референдума; внесение в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их компетенции и затрагивающих интересы населения области; отставка должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Наполнение термина «гражданская инициатива» далеко не всегда происходит так широко, как в Уставах Московской и Воронежской областей. Чаще всего речь идет об инициировании всех нормативных правовых актов или только о законодательной инициативе.

Особо отметим закрепленное в законодательстве субъектов Российской Федерации, в отличие от федерального уровня, право граждан инициировать поправки, пересмотр, изменение конституции (устава) субъекта, иногда — возможность предложить проект нового Основного закона¹³.

Одной из трансформировавшихся из группы обращений форм, наравне с народной инициативой и коллективным обращением, является наказ.

В Республике Саха (Якутия) приняты два закона, регулирующих механизм подачи наказов избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия) и отдельно — депутатам представительных органов местного самоуправления и главам муниципальных образований в Республике.

Только как форма осуществления местного самоуправления наказ закреплен в законодательстве Волгоградской области.

¹³ Комарова В. В. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374—1382.

В Еврейской автономной области адресатами наказов (предложений жителей области по вопросам, направленным на социально-экономическое развитие области, повышение уровня и качества жизни населения области, повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований области), являются кандидаты в депутаты и избирательные объединения (ст. 2). Согласно Закону Ханты-Мансийского автономного округа (ст. 2) указы могут направляться в региональное отделение избирательного объединения или отдельному кандидату из списка.

Отметим эту положительную тенденцию выстраивания правовой взаимосвязи между избирателями и политическими партиями в законодательстве субъектов Федерации с использованием института наказов.

Единство идеи, родственность, лежащая в основе таких форм прямой демократии, как коллективное обращение, петиция, народная инициатива, наказ, позволяет сделать вывод о том, что все они трансформировались из обращений. Сегодня они различаются между собой по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, по форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

На искусственное выделение перечисленных форм указывает тот факт, что цель, поставленная перед ними, может быть выполнена имеющимся уже обращением.

Однако требующие нормативного регулирования обращения, в связи с появившейся технической возможностью, правового оформления не имеют. Возьмем к примеру так называемые открытые письма, размещаемые в публичном доступе, в частности в сети Интернет. Упоминание о них можно найти в пп. «р» п. 5 Положения об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций: одной из основных функций Управления является рассмотрение открытых писем, адресованных Президенту и Администрации Президента РФ¹⁴. Анализ открытых обращений

граждан к органам публичной власти и возможное принятие мер реагирования на них позволяют снизить риски негативного общественного обсуждения поднимаемых в таких письмах тем.

Тем не менее вопрос о необходимости нормативного закрепления открытого письма, несмотря на его значимость, до сих пор не решен и, на наш взгляд, нуждается в дополнительном обсуждении.

Еще один пример требующего унификации в нормативном закреплении механизма и его терминологической обеспеченности.

Как известно, Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» предусмотрел обязательный референдум заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Эту позицию — по обязательному решению на референдуме вопроса об объединении с другими субъектами Российской Федерации — в своем законодательстве некоторые из субъектов Федерации повторили. Так, объединение Томской области, Красноярского края, Сахалинской области возможно только на референдуме соответствующих субъектов.

Некоторые из субъектов Федерации не только повторили, но и расширили рамки, установленные федеральным конституционным законом. Отметим использование сомнительной формулировки «разделение» законодателем Республики Ингушетия, Еврейской автономной области, Челябинской, Томской, Саратовской областей. Как известно, федеральный законодатель такую процедуру (разделение) не предусматривает. Возможно, законодатели Челябинской и Томской областей, используя этот термин, имели в виду изменение границ территории субъекта, при которой часть ее будет передана другому субъекту. В отношении Республики Ингушетия это предположение неправомерно, поскольку в упомянутом законе в перечне вопросов, выносимых на референ-

¹⁴ Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций» // Российская газета. 2010. № 37.

дум, мы видим «разделение или объединение с другими субъектами Российской Федерации, изменение ее территории или границ»¹⁵.

Обратим внимание на положительную динамику развития института референдума как высшей формы непосредственного народовластия и его вида — обязательного референдума по базовым, основополагающим вопросам жизни субъекта Федерации. В таком закреплении автору видится не только подтверждение конституционного императива ст. 3 Конституции России, но и создание законодателями субъекта дополнительных механизмов реализации конституционной нормы.

К таким вопросам законодатели относят вопросы об изменении не только статуса, но и наименования субъекта Федерации. Так поступили законодатели в Томской, Челябинской и Тамбовской областях, Республике Ингушетии; в Саратовской области, Красноярском крае, помимо этого, на референдуме решается изменение границ субъекта.

Отметим, что некоторые субъекты уходят от решения этих вопросов на референдуме. Так, в 2000 г. в Ставропольском крае, в 2007 г. в Вологодской области законодатели отказались от референдума как способа решения народом субъекта вопросов изменения его статуса, границ, наименования.

Законодатель случайно или целенаправленно размыкает границы института референдума. Законодательно закреплённая легальная аналогия закона — применять механизм и процедуры реализации референдума при изменении границ и преобразовании муниципальных образований, с учетом определенных ограничений, — не способствует пониманию

сущности этих двух институтов и нивелирует одну из двух конституционных форм прямой демократии.

Референдум от голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований отличается вопросами и механизмом реализации решений, на них принятых; субъектами инициирования¹⁶.

Потенциал института референдума в России как конституционно закреплённой высшей формы непосредственного народовластия, как субъективного права гражданина в свете реализации ст. 2 Конституции России, по мнению автора, далеко не исчерпан. Направлением расширения этого института могут быть не только всеобщее закрепление обязательного референдума на всех уровнях публичной власти в России, но и внедрение в референдумный процесс достижений технического прогресса.

В качестве промежуточного вывода отметим: создание дополнительных механизмов для достижения конкретной цели может быть расценено как создание дополнительных гарантий демократичности региональной государственности в Российской Федерации, возврата доверия граждан к закону и действиям государства, к публичной власти. В решении Конституционного Суда, где впервые упомянут принцип поддержания доверия, указаны следующие его требования: сохранять разумную стабильность правового регулирования; не вносить произвольных изменений в действующую систему норм; устанавливать переходный период для адаптации к изменениям правового регулирования¹⁷.

Согласимся, что в правовом смысле «механизмы обеспечения доверия — это прежде

¹⁵ Комарова В. В. Прямая демократия в системе конституционных ценностей // Сборник международной конференции «Демократия как конституционная ценность и международное право» (МГЮА 2—4 апреля 2015 г.). М., 2015. С. 4—9.

¹⁶ Комарова В. В. Учредительная власть и Основной закон.

¹⁷ Постановление КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» в связи с жалобами граждан А. С. Стах и Г. И. Хваловой // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 5.

¹⁸ Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. 2014. № 1. С. 19.

всего система права и правоприменения»¹⁸ и доверие соединяется «с осознанием важности институтов контроля и ответственности»¹⁹.

Вероятно, увеличение количества форм народовластия в субъектах Федерации на уровне конституций и уставов — формальный признак открывающихся возможностей процесса согласования интересов.

Поскольку на муниципальном уровне отраслевой законодатель закрепил большее число форм прямого народовластия, чем для осуществления государственной власти, в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации в качестве таких форм названы: территориальное общественное самоуправление²⁰; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования²¹.

Институт обсуждений в конституциях и уставах субъектов Федерации стал закрепляется недавно. Ускорение развития этой формы демократии и, как следствие, закрепление ее в конституциях и уставах субъектов Федерации дал федеральный законодатель. Эту форму народовластия закрепляют в своих конституциях и уставах Амурская, Воронежская, Иркутская, Омская, Кемеровская, Томская, Тульская области, Кабардино-Балкарская Республика и некоторые другие субъекты.

Анализ регионального законодательства показал, что подобные обсуждения нормативно признаются в качестве элемента нормотворческого процесса на уровне уставов (основных законов) в таких областях, как Калужская (ст. 10), Нижегородская (ст. 9) и Омская (ст. 36).

Одной из форм проявления общественно-политической активности в субъектах Федерации, без сомнения, может быть назван **опрос**, который закреплен в конституциях и уставах Республики Алтай, Иркутской, Омской, Кемеровской областей и некоторых других субъектов.

Одной из новых, но закрепляемых в конституциях и уставах форм прямой демократии являются **публичные слушания**. Собственно, как форма непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления публичные слушания закреплены в уставах Иркутской, Калужской, Магаданской, Мурманской областей. Однако в Вологодской, Тюменской областях, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе, Республике Бурятия публичные слушания отнесены к организационным формам деятельности представительных органов. В уставах Красноярского (ст. 156) и Приморского краев (ст. 61), Амурской (ст. 65), Московской (ст. 91), Орловской (ст. 36.), Тамбовской (ст. 82, 100) областей закреплено, что по проекту краевого бюджета и проекту годового отчета о его исполнении проводятся публичные слушания. В Московской области общественные слушания названы основным источником информации населения области наравне с областными и местными средствами массовой информации.

Перспективным направлением для конституционалистов в сфере углубления предмета конституционного права можно назвать, помимо демократизма российской государственности, разработку доктринальных основ понятия конституционной идентичности, которое впервые использовалось в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П. Согласимся с точкой зрения В. Д. Зорькина, который считает, что «...фактором, обусловившим формирование доктрины конституционной идентичности России, стали некоторые тенденции мирового политического и правового развития последних лет, которые стимулировали наш интерес к соответствующей интерпретации российской Конституции, и прежде всего текста преамбулы, где характеристика России как части мирового сообщества соседствует со словами о том, что народы России соединены общей

¹⁹ Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право : монография. М. : Юрист, 2004. 192 с.

²⁰ Например, в Республике Тыва, Алтайском, Красноярском, Пермском краях, Брянской, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Калужской, Магаданской, Мурманской, Московской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Тамбовской, Томской, Тюменской областях, Ненецком автономном округе.

²¹ Например, в законодательстве Пермского края, Брянской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Магаданской областей.

судьбой на своей земле, что они чтут память предков и несут ответственность за свою Родину перед будущими поколениями россиян»²². По мнению В. Д. Зорькина, «Конституцию нельзя принимать исключительно как нормативный текст. Это прежде всего исторически сложившийся и развивающийся аксиологический набор принципов и норм, присущих конкретному обществу на данном этапе его развития и разделяемый большинством его членов. То есть это итог исторически обусловленного национального консенсуса»²³.

2. Деятельность нормотворцев в обозначенной сфере существенна, однако не достаточна.

Рассмотрим этот тезис на примере нормативного закрепления полномочий Президента России. Конституционно закрепленные полномочия Президента России находят механизм своей реализации в федеральном законодательстве. В результате законодатель начал демонстрировать тенденции развития в сторону более четкого определения компетенции и обязательств.

Например, Федеральным законом от 03.07.2016 «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁴ публично-правовая компания может быть создана не только на основании федерального закона, но и на основании указа Президента РФ. Помимо этого, за Президентом РФ закреплено право принять решение о создании публично-правовой компании, определять срок, возможно — право назначать председателя и членов наблюдательного совета публично-правовой компании и прекращать досрочно срок их полномочий; право на получение годового отчета публично-правовой компании. Реорганизация и ликвидация публич-

но-правовой компании, созданной на основании указа Президента РФ, осуществляются также на основании его указа.

Согласно закону Президент России своими правовыми актами вправе предусмотреть осуществление отдельных полномочий в отношении публично-правовых компаний; таким образом, мы видим санкционированное законодательной властью расширение полномочий на основании актов Президента России — санкционированные скрытые полномочия.

Есть примеры и иные — расширительные, санкционированные законами. Федеральные законы от 13.07.2015 «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»»²⁵ и от 26.07.2017 «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»²⁶ закрепляют полномочия Президента и Правительства РФ в отношении корпорации; полномочия Президента и органов государственной власти Российской Федерации в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры.

Однако объем правомочий, закрепляемых федеральным законодателем в этом механизме, и их расширительные пределы вызывают вопрос о соразмерности в силу риска перекладывания с исполнительной власти на Президента России решения точечных, а не векторных, базовых вопросов, вытекающих из духа Конституции России и содержательного наполнения института президента. Возникает вопрос: это реализация полномочий президента или прямое вмешательство в деятельность исполнительной власти, санкционированное властью представительной? В этой связи, возможно, целесообразно было бы ввести процедуру одобрения президентом решений правительства в той

²² Зорькин В. Д. Право против хаоса : монография. 2-е изд. М. : Норма, 2018. С. 185.

²³ Зорькин В. Д. Право против хаоса. С. 199.

²⁴ Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4169.

²⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4341.

²⁶ Федеральный закон от 26.07.2017 «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4736.

или иной сфере, чтобы не углубляться в ручное управление точечных вопросов.

«Скрытые» полномочия закрепляются не только федеральным законодательством, но и подзаконными актами. В числе последних особое место занимают акты Президента России:

- о создании новых видов актов (поручения). С точки зрения автора статьи, об институционализации скрытых полномочий Президента России можно судить по реально действующему «поручительскому праву» — не только потому, что поручения Президента России сегодня насчитывают многие десятки, но и по имеющейся ответственности за их невыполнение. Ярким примером могут стать Перечни поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию, утвержденные Президентом РФ 16.03.2018, 05.12.2016 № Пр-2346, 05.12.2014; письмо Минтруда России от 29.01.2018 № 13-5/10/П-546 «О Перечне поручений Президента Российской Федерации по итогам встречи с представителями общественных организаций и профессиональных сообществ, оказывающих содействие инвалидам»; поручение Президента РФ от 15.11.2011 № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Рос-

сийской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года» и др.;

- о создании новых правовых механизмов, таких как федеральные округа и полномочные представители Президента в федеральных округах (с расширением их организационно-обеспечивающей структуры и полномочий), уполномоченный по правам ребенка при Президенте России и некоторые иные (могут иллюстрировать расширение полномочий Президента собственными актами).

В заключение отметим следующее. Современный этап развития конституционного права и его предмета характеризуется мнимым расширением по горизонтали, посредством введения новых, не обоснованных терминов. Реальное расширение предмета конституционного права видится в углублении, вызванном появлением в связи с развитием научно-технического прогресса новых процедур в механизме реализации конституционно закрепленных прав и институтов; изменением политической, экономической ситуации. Динамика предмета конституционного права естественна.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонов Я. В. Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 9. — С. 17—20.
2. Антонов Я. В. Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Российская юстиция. — 2016. — № 12. — С. 2—4.
3. Антонов Я. В. Электронная демократия как инструмент развития гражданского общества в России // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2012. — № 3. — С. 4.
4. Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П. Цифровое информирование как форма электронной демократии: особенности правового регулирования // Власть закона. — 2017. — № 1. — С. 101—116.
5. Дмитриев Ю. А., Мухачев И. В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации — от исторических истоков к современности. — М., 1998.
6. Зенин С. С. Электронные публичные слушания // Юридический мир. Общероссийский научно-практический правовой журнал. — 2008. — № 1 (133). — С. 28—32.
7. Зорькин В. Д. Право против хаоса : монография. — 2-е изд. — М. : Норма, 2018. — 368 с.
8. Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. — 2014. — № 1. — С. 19.

9. *Иванова К. А.* Электронные петиции как способ осуществления населением общественного контроля за органами публичной власти // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 10. — С. 15—17.
10. *Кастельс М., Киселева Э.* Россия и Сетевое общество : доклад на конференции «Россия в конце XX века», Стэнфорд, США, 05—07.11.1998 // URL: <http://www.socio.ru/wr/00-l/Castells.htm>.
11. *Кастельс М.* Становление общества сетевых структур // Новая постиндустриальная волна на Западе : антология / под ред. В. Л. Иноземцева. — М., 1999.
12. *Козлова Е. И.* К вопросу о предмете конституционного права Российской Федерации: современный формат дискуссии // Государство и право: вызовы XXI века : материалы междунар. науч.-практ. конференции (Кутафинских чтений). — М. : Элит, 2009.
13. *Кокотов А. Н.* Доверие. Недоверие. Право : монография. — М. : Юрист, 2004. — 192 с.
14. *Комарова В. В.* Вопросы конституционного развития (в контексте позиций О. Е. Кутафина) // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 12.
15. *Комарова В. В.* Прямая демократия в системе конституционных ценностей // Сборник международной конференции «Демократия как конституционная ценность и международное право» (МГЮА 2—4 апреля 2015 г.). — М., 2015. — С. 4—9.
16. *Комарова В. В.* Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. — 2013. — № 12. — С. 1374—1382.
17. *Курачая М. М.* Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 11. — С. 31—35.
18. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. — М. : Юрист, 2001. — 444 с.
19. *Нарутто С. В.* Профессор Е. И. Козлова о предмете конституционного права // Lex Russica. — 2016. — № 3. — С. 11—23.
20. *Овчинников В. А., Антонов Я. В.* Правовая структура электронного голосования в системе электронной демократии // Российская юстиция. — 2016. — № 5. — С. 5—8.
21. *Осавелюк А. М.* Эволюция предмета отрасли конституционного права // Мировой судья. — 2014. — № 1. — С. 9—10.
22. *Саломатин А. Ю.* Гражданское общество в условиях постмодернизационного развития // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2013. — № 1. — С. 2—6.
23. *Фадеев В. И. И. Е. Фарбер* о предмете конституционного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 4 (93). — С. 53.
24. *Фадеев В. И.* Предмет конституционного (государственного) права России: история и современность (статья первая) // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права : сб. статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О. Е. Кутафина / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2012.
25. *Хуснутдинов А. И.* К вопросу о конституционном запрете официальной идеологии в условиях современного информационного общества и электронной демократии // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 4. — С. 10—12.
26. *Dutton W. H.* Political Science Research on Teledemocracy // Social Science Computer Abstract. — 1992. — Vol. 10. — № 4. — Pp. 505—522.

Материал поступил в редакцию 21 июня 2018 г.

ACTUAL AND IMAGINARY EXTENSION OF THE CONSTITUTIONAL LAW SUBJECT MATTER

KOMAROVA Valentina Viktorovna, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honorary Worker of Higher Education of the Russian Federation
msal_kpr@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *In the authors' opinion and in the context of contemporary science of constitutional law, the doctrine, the rule-maker (in a broader sense) and jurisprudence of the Constitutional Court of Russia give dynamism to the subject matter of constitutional law. If regarding the role of the latter in extending and deepening the constitutional law subject matter modern scholars' opinions are generally unanimous, since this happens on the basis of powers constitutionally enshrined by the "will of the State giving these relations a fundamental character" (Oleg E. Kutafin), the influence of the doctrine and regulations on the extension of constitutional law needs more thorough consideration. The author, using regulatory acts and doctrinal provisions as examples, demonstrates an imaginary and actual extension of constitutional law subject matter. Arguing her point of view, the author warns us against further imaginary extension of the subject matter of the leading branch of the Russian legal system and highlights promising areas with regard to further extension of the doctrinal basis and thereby expanding the constitutional law subject matter.*

Keywords: *Constitutional law, subject matter, democracy, information and communication technologies.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antonov Ya. V. Konstitutsionno-pravovye perspektivy razvitiya elektronnoy demokrati v sovremennoy Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2016. — № 9. — S. 17—20.
2. Antonov Ya. V. Konstitutsionno-pravovye perspektivy razvitiya elektronnoy demokrati v sovremennoy Rossii // Rossiyskaya yustitsiya. — 2016. — № 12. — S. 2—4.
3. Antonov Ya. V. Elektronnaya demokratiya kak instrument razvitiya grazhdanskogo obshhestva v Rossii // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. — 2012. — № 3. — S. 4.
4. Davydova M. L., Kushniruk R. P. Tsifrovoye informirovaniye kak forma elektronnoy demokrati: osobennosti pravovogo regulirovaniya // Vlast' zakona. — 2017. — № 1. — S. 101—116.
5. Dmitriev Yu. A., Mukhachev I. V. Ponyatie, predmet i metod konstitutsionnogo prava Rossiyskoy Federatsii — ot istoricheskikh istokov k sovremennosti. — M., 1998.
6. Zenin S. S. Elektronnyye publichnyye slushaniya // Yuridicheskiy mir. Obshherossiyskiy nauchno-prakticheskiy pravovoy zhurnal. — 2008. — № 1 (133). — S. 28—32.
7. Zor'kin V. D. Pravo protiv khaosa : monografiya. — 2-e izd. — M. : Norma, 2018. — 368 s.
8. Zor'kin V. D. Problemy konstitutsionno-pravovogo razvitiya Rossii // Vestnik Moskovskogo universiteta. — 2014. — № 1. — S. 19.
9. Ivanova K. A. Elektronnyye petitsii kak sposob osushchestvleniya naseleniem obshhestvennogo kontrolya za organami publichnoy vlasti // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2017. — № 10. — S. 15—17.
10. Kastel's M., Kiseleva E. Rossiya i Setevoye obshchestvo : doklad na konferentsii «Rossiya v kontse XX veka», Stanford, SSHa, 05—07.11.1998 // URL: <http://www.socio.ru/wr/00-l/Castells.htm>.
11. Kastel's M. Stanovlenie obshhestva setevykh struktur // Novaya postindustrial'naya volna na Zapade : antologiya / pod red. B. L. Inozemtseva. — M., 1999.

12. *Kozlova E. I.* K voprosu o predmete konstitutsionnogo prava Rossiyskoy Federatsii: sovremenniy format diskussii // Gosudarstvoi pravo: vyzovy XXI veka : materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konferentsii (Kutafinskikh chteniy). — M. : Elit, 2009.
13. *Kokotov A. N.* Doverie. Nedoverie. Pravo : monografiya. — M. : Yurist, 2004. — 192 s.
14. *Komarova V. V.* Voprosy konstitutsionnogo razvitiya (v kontekste pozitsiy O. E. Kutafina) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2016. — № 12.
15. *Komarova V. V.* Pryamaya demokratiya v sisteme konstitutsionnykh tsennostey // Sbornik mezhdunarodnoy konferentsii «Demokratiya kak konstitutsionnaya tsennost' i mezhdunarodnoe pravo» (MGYuA 2—4 aprelya 2015 g.). — M., 2015. — S. 4—9.
16. *Komarova V. V.* Uchreditel'naya vlast' i Osnovnoy zakon // LexRussica. — 2013. — № 12. — S. 1374—1382.
17. *Kuryachaya M. M.* Elektronnoe golosovanie kak etap razvitiya neposredstvennoy demokratii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2017. — № 11. — S. 31—35.
18. *Kutafin O. E.* Predmet konstitutsionnogo prava. — M. : Yurist", 2001. — 444 s.
19. *Narutto S. V.* Professor E. I. Kozlova o predmete konstitutsionnogo prava // Lex Russica. — 2016. — № 3. — S. 11—23.
20. *Ovchinnikov V. A., Antonov Ya. V.* Pravovaya struktura elektronnoy golosovaniya v sisteme elektronnoy demokratii // Rossiyskaya yustitsiya. — 2016. — № 5. — S. 5—8.
21. *Osavelyuk A. M.* Evolyutsiya predmeta otrasli konstitutsionnogo prava // Mirovoy sud'ya. — 2014. — № 1. — S. 9—10.
22. *Salomatin A. Yu.* Grazhdanskoe obshchestvo v usloviyakh postmodernizatsionnogo razvitiya // Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom. — 2013. — № 1. — S. 2—6.
23. *Fadeev V. I.* I. E. Farber o predmete konstitutsionnogo prava // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2013. — № 4 (93). — S. 53.
24. *Fadeev V. I.* Predmet konstitutsionnogo (gosudarstvennogo) prava Rossii: istoriya i sovremennost' (stat'ya pervaya) // Aktual'nye problemy konstitutsionnogo i munitsipal'nogo prava : sb. statey, posvyashhennykh 75-letiyu so dnya rozhdeniya akademika O. E. Kutafina / otv. red. V. I. Fadeev. — M., 2012.
25. *Khusnutdinov A. I.* K voprosu o konstitutsionnom zaprete ofitsial'noy ideologii v usloviyakh sovremennogo informatsionnogo obshchestva i elektronnoy demokratii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2016. — № 4. — S. 10—12.
26. *Dutton W. H.* Political Science Research on Teledemocracy // Social Science Computer Abstract. — 1992. — Vol. 10. — № 4. — Pp. 505—522.