

*Е.К. Замотаева,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права НИУ ВШЭ*

Конституционно-правовые процедуры¹

Предмет статьи относится к недостаточно сформированной и изученной на сегодняшний день части конституционно-правовой материи – конституционному процессуальному праву (конституционному процессу), представленному совокупностью правовых норм, регулирующих специфические (конституционно-процессуальные) общественные отношения. Автором предлагается определенный подход к понятию конституционно-правовой процедуры, характеристике ее внутренней организации (структуры), отграничению от иных видов правовых процедур. Представлена попытка классификации конституционно-правовых процедур по различным основаниям.

Ключевые слова: конституционно-правовая процедура, процедура, конституционное право, Конституция РФ.

Слово «процедура» происходит от латинского «procedere», что значит «продвигаться»². В основу нашего исследования положим определение процедуры, согласно которому она представляет собой официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь³.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Краткий словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина и Ф.Н. Петрова. – М., 1950. – С. 295.

³ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1975. – С. 577.

Сложность анализа процедур в конституционном праве связана с теоретической проблемой определения предмета конституционного регулирования. Поскольку вопрос о предмете отрасли конституционного права до сих пор остается дискуссионным¹, то и классификация соответствующих процедур неизбежно будет иметь спорный и весьма условный характер.

Одна из главных трудностей состоит в отграничении конституционно-правовых процедур от процессуальных механизмов иных отраслей права. Проиллюстрируем это конкретными примерами.

В ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации закреплено: «Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов». В этой процессуальной норме содержатся важнейшие гарантии свободы и неприкосновенности личности, которые, наряду с другими правами и свободами человека, являются высшими конституционными ценностями (ч. 1 ст. 22, ст. 2 Конституции РФ). Однако аналогичные гарантии мы находим и в ряде положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) (п. 1 ст. 10, п. 2 ст. 107, п. 1 ст. 108 и др.).

То же самое можно сказать и о некоторых других нормах Конституции РФ, которые воспроизводятся в УПК РФ и становятся частью уголовно-процессуального законодательства. Речь идет, в частности, о презумпции невиновности (ст. 49 Конституции и ст. 14 УПК соответственно), праве подозреваемого и обвиняемого в совершении преступления пользоваться помощью адвоката (защитника) (ч. 2 ст. 48 Конституции и ст. 16 УПК), недопустимости доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50 Конституции и п. 1 ст. 75 УПК), о праве осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом (ч. 3 ст. 50 Конституции и п. 2 ст. 19 УПК).

Таким образом, закрепленные в Конституции РФ положения одновременно являются элементами уголовного судопроизводства и соответствующих ему процедур. Или, другими словами, некоторые уголовно-процессуальные процедуры имеют конституционно-правовые основания.

Аналогичный вывод можно сделать и применительно к другим отраслям права. Так, ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, предусматривающая возможность судебного обжалования решений и действий (бездей-

¹ См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 9–28.

ствия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, соотносится с рядом положений Гражданского процессуального кодекса РФ – источником гражданского процессуального права, а также с законодательными актами иных правовых отраслей.

Универсальный характер для процессуальных отраслей права имеет конституционная норма, предписывающая суду, установившему при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимать решение в соответствии с законом (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ).

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что в конституционном праве помимо собственных процедур имеются и *смежные* процедуры или их элементы, которые, несмотря на формальное закрепление в Конституции Российской Федерации, детально регулируются и развиваются в уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном и другом отраслевом законодательстве. Поэтому такие процедуры часто соотносят не с конституционным правом, а с принадлежностью к иным отраслям, которые и дают наименование соответствующим процедурам (уголовно-процессуальные, гражданско-процессуальные, административные и т.д.).

В Конституции РФ встречаются нормы еще более лаконичного и общего характера, которые не устанавливают даже базовых начал правового регулирования процедур, а отсылают к положениям иных нормативных правовых актов. По смыслу ч. 1 ст. 6 Конституции порядок (процедура) приобретения и прекращения российского гражданства должен определяться *федеральным законом*. Нечто похожее находим и в ч. 3 ст. 36, где сказано, что условия и порядок пользования землей определяются на основе *федерального закона*. Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции каждый вправе в соответствии с *международными договорами РФ* обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Гражданин РФ несет военную службу в соответствии с *федеральным законом* (ч. 2 ст. 59 Конституции). В российской Конституции можно обнаружить по крайней мере еще два десятка подобных отсылочных норм, а упоминаемые в них процедуры условно можно назвать *бланкетными*.

В Основном законе имеются отсылки и к положениям самой Конституции РФ, регламентирующим те или иные процедурные вопросы. Вот несколько цитат из конституционного текста:

- положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как *в порядке, установленном настоящей Конституцией* (ч. 1 ст. 16);
- Президент Российской Федерации распускает Государственную Думу *в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации* (п. «б» ст. 84);
- постановления Совета Федерации, Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, *если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации* (ч. 3 ст. 102, ч. 3 ст. 103).

Принципиальное отличие указанных процедур от смежных и бланкетных состоит в том, что они являются *собственно конституционно-правовыми* и никакого отношения к другим отраслям права не имеют.

Особенность юридико-технического оформления процедур, да и в целом процессуальных норм в конституционном праве, состоит в том, что они формулируются через конкретные права и обязанности участников правоотношений. Таким образом, процессуальный характер этих норм на первый взгляд неочевиден, что нетрудно заметить в рассмотренных примерах. Но в отличие от так называемых статусных (статутных) норм, устанавливающих правовое положение (права, обязанности, компетенцию) субъектов права *в статике*, процессуальные нормы закрепляют статус субъектов *в динамике*, т.е. в определенной последовательности действий – процедуре, процессе.

Попробуем кратко охарактеризовать собственно конституционно-правовые процедуры и привести их классификацию.

Начнем с того, что каждая процедура имеет свою внутреннюю организацию – структуру, которая может быть простой, состоящей из ряда взаимообусловленных юридически значимых действий и решений управомоченных субъектов, связанных едиными целями и задачами (эти действия и решения подразделяются на определенные стадии, которые помимо общих целей и задач имеют свои конкретные цели, задачи и круг участников), либо сложной, представляющей собой комплекс взаимосвязанных процедур. Отсюда и деление конституционно-правовых процедур на *простые* и *сложные*. Сложная процедура – это не что иное, как *юридический процесс*. В конституционном праве существуют такие виды процессов, как законодательный процесс, избирательный процесс, референдумный процесс, кон-

ституционный судебный процесс и др. В этой статье мы будем понимать под процессом именно сложную юридическую процедуру, а термины «процесс» и «процедура» использовать как синонимы.

С точки зрения источника закрепления (способа выражения) можно назвать процедуры, *закрепленные в конституции*, и процедуры, *содержащиеся в других источниках конституционного права*, – законах, подзаконных нормативных правовых актах, актах судебного нормотворчества, публично-правовых договорах, конституционных обычаях (соглашениях).

Если обратиться к тексту Конституции РФ, то нетрудно заметить, что процедурные нормы сосредоточены преимущественно в гл. 4 («Президент Российской Федерации»), 5 («Федеральное Собрание») и 9 («Конституционные поправки и пересмотр Конституции»). Реже они встречаются в гл. 6 («Правительство Российской Федерации») и 7 («Судебная власть»).

Таким образом, по местоположению в Основном законе можно выделить *процедуры, относящиеся к главе государства, парламенту, правительству, судам, порядку изменения Конституции*. Отметим, однако, что данная классификация носит формальный характер, а потому ей присуща известная доля условности. Дело в том, что в разных главах Конституции могут содержаться сходные по существу процедуры. К примеру, согласно ст. 136 некоторые поправки в Основной закон вносятся Федеральным Собранием в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, т.е. по специальной законодательной процедуре. К тому же изменение Конституции можно представить как особого рода законодательный процесс. Несмотря на это, упомянутая статья помещена не в гл. 5, а в гл. 9 Основного закона, посвященную конституционным поправкам и пересмотру Конституции. Следуя той же логике, правила принятия федеральных конституционных законов, закрепленные в ст. 108 Основного закона и по местоположению относящиеся к Федеральному Собранию (гл. 5), можно было бы воспроизвести в гл. 9.

Исходя из этого, было бы неточно считать законодательный процесс процедурой, относящейся исключительно к парламенту только на том основании, что она содержится в гл. 5 Конституции, посвященной Федеральному Собранию.

Кроме того, необходимо учитывать, что отдельные элементы одной и той же процедуры могут быть распределены по разным частям конституционного текста, что не позволяет безоговорочно «приписать» процедуру к той или иной главе Основного закона. Не-

смотря на то, что фундаментальные положения федерального законодательного процесса сосредоточены в гл. 5 (ст. 104–108) Конституции РФ, право законодательной инициативы Президента РФ особо оговаривается в гл. 4 (п. «г» ст. 84), равно как и полномочие Правительства РФ разрабатывать и представлять Государственной Думе проект федерального бюджета – в гл. 6 (п. «а» ч. 1 ст. 114). Также основные моменты процедуры отрешения Президента РФ от должности отражены в гл. 4 (ст. 93), а дополняющие положения – в гл. 5 (п. «е» ч. 1 ст. 102, п. «ж» ч. 1 ст. 103) и 7 (ч. 7 ст. 125) Конституции РФ.

Более точным представляется деление конституционно-правовых процедур по субъектному составу. Если состав участников процедур совпадает, то нужно вводить дополнительные критерии классификации – предмет и содержание процедуры.

Под предметом конституционно-правовой процедуры следует понимать юридически значимое решение или действие, по поводу принятия или совершения которого осуществляется данная процедура. Так, скажем, субъектный состав законодательного процесса и процедуры изменения Конституции РФ могут полностью совпасть в случае, если речь идет о внесении изменений в ст. 65 Конституции на основании федерального конституционного закона. Разница будет лишь в том, что предметом законодательного процесса является принятие закона (здесь – федерального конституционного закона), а предметом процедуры изменения Конституции – решение о внесении поправок в Основной закон.

Содержание конституционно-правовой процедуры – это формально определенная последовательность действий и решений ее участников, выражающаяся в упорядоченном осуществлении ими конкретных прав, обязанностей, полномочий. Например, субъектный состав процедур принятия федерального конституционного и федерального законов может быть идентичным. Вместе с тем различие проводится не только по предмету, т.е. по виду принимаемого законодательного акта (предметом этих процедур являются федеральные законы – конституционный и обычный), но и по содержанию. Известно, что федеральные конституционные законы принимаются только по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ, и в особом, более сложном порядке.

С точки зрения полноты юридической регламентации можно выделить *процедуры общей, средней, высокой и детальной степени регламентации.*

Примером конституционно-правовой процедуры *общей регламентации* служит положение Конституции РФ о том, что принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 65). Заметим, что здесь говорится только о юридической возможности принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, но не определен механизм ее реализации. Предполагается, что соответствующие конституционно-правовые процедуры, связанные с изменением федеративного устройства государства, должны устанавливаться специальным нормативным правовым актом – федеральным конституционным законом¹.

В качестве конституционно-правовой процедуры *средней степени регламентации* можно привести нормы ст. 81 Конституции РФ о сроке полномочий главы государства, принципах избирательного права, требованиях к кандидату на пост Президента РФ, запрете на занятие этой должности одним и тем же лицом более двух сроков подряд (ч. 1–3). Далее говорится, что порядок выборов Президента РФ определяется федеральным законом (ч. 4). Как видим, в Основном законе отражены только наиболее важные, принципиальные положения, относящиеся к выборам главы государства. В остальном процедура избрания должна регламентироваться федеральным законом².

К конституционно-правовым процедурам *высокой степени регламентации* относится закрепленный в ст. 93 Основного закона механизм отрешения от должности Президента Российской Федерации. Данная процедура, хотя и является более разработанной, чем избрание главы государства, но тем не менее и она нуждается в большей полноте и определенности. Если внимательно читать конституционные формулировки, то возникает ряд вопросов, ответы на которые содержатся не в Конституции, а в других источниках конституционного права. В частности, более подробно о выдвижении Государственной Думой обвинения Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, а также о рассмотрении

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4916. Здесь и далее нормативные правовые акты приводятся по сост. на 4 апреля 2013 г.

² См.: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее – ФЗ о выборах Президента) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

ею данного вопроса мы узнаем из Регламента Государственной Думы¹, а о роли Совета Федерации в процедуре отрешения главы государства – из Регламента Совета Федерации². Порядок дачи заключения Конституционным Судом Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения закреплен в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Конституционном Суде)³. Что же касается правил подготовки заключения Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента признаков преступления, то они до сих пор не определены. Полагаем, что данный вопрос непременно должен найти свое решение в законодательстве.

Высоким уровнем правовой регламентации отличается законодательная процедура, закрепленная в ст. 104–108 Конституции РФ, но и ее трудно признать достаточно полной и определенной. Более конкретно законодательный процесс на федеральном уровне регулируется комплексом нормативных правовых актов: регламентами палат Федерального Собрания, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Правительстве)⁴, ФКЗ о Конституционном Суде, Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁵, постановлениями Конституционного Суда РФ⁶, актами субъектов Российской Федерации (в части участия в федеральном законодательном процессе).

Конституционно-правовые процедуры *детальной регламентации* отличаются высоким уровнем полноты и определенности. Их отсут-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447. См. также: *Зыкова Н.С.* Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁵ Там же. 1995. № 18. Ст. 1589.

⁶ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1995 г. № 1-П // СЗ РФ. 1995. № 13. Ст. 1207; от 12 апреля 1995 г. № 2-П // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451; от 22 апреля 1996 г. № 10-П // СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253.

ствие в Конституции РФ объясняется спецификой юридической природы данного документа и используемых методов правового регулирования, среди которых преобладает метод общего регулирования. Для указанного метода не характерна всеобъемлющая, детальная регламентация общественных отношений, его применение ограничивается обычно установлением наиболее значимых, принципиальных положений, основополагающих начал, отличающихся лишь степенью конкретности и правовой определенности.

Важным представляется вопрос о том, почему одни процедуры сформулированы в Конституции более полно и ясно, а другие – менее. Полагаем, что ответ кроется не только в специфике юридической техники Основного закона, но и в предмете конституционного регулирования.

Конституционно-правовые процедуры детальной регламентации следует искать не в Конституции, а в других источниках конституционного права, прежде всего в законах и подзаконных нормативных правовых актах. Например, процедуры формирования выборных органов публичной власти – в актах избирательного законодательства; правила работы государственных органов – в принимаемых ими регламентах; процедуры, связанные с решением вопросов гражданства, – в указах Президента РФ¹; порядок возмещения расходов, связанных с участием в конституционном судопроизводстве, – в постановлении Правительства РФ²; правила организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти – в приказе Министерства юстиции РФ³.

Конституционно-правовые процедуры можно подразделить также на *основные, производные, предварительные и дополнительные*.

Основные процедуры имеют базовый, основополагающий характер. Именно они способствуют достижению целей и решению задач, ради которых осуществляются те или иные действия, принимаются

¹ См., напр.: Указ Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

² См.: Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 257 «О порядке и размерах возмещения судебных расходов, понесенных гражданами и (или) объединениями граждан, а также их представителями в связи с участием в конституционном судопроизводстве» // СЗ РФ. 2005. № 18. Ст. 1684.

³ См.: Приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10 января 2001 г. «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Минюста РФ. 2001. № 2.

те или иные решения (голосование за кандидата на выборах или за принятие какого-либо акта, назначение на должность или отстранение от должности какого-либо лица, принятие решений о роспуске (отставке) органа публичной власти, о приеме в гражданство (выходе из гражданства), стадия судебного разбирательства в конституционном судопроизводстве).

Производные процедуры проистекают из основных и не могут существовать отдельно от них, потому и носят такое название (распределение депутатских мандатов по итогам голосования, исполнение принятого решения (акта), формирование правительства после назначения его председателя, назначение выборов после роспуска представительного органа власти или отрешения от должности выборного должностного лица, открытие вакансии на освободившуюся должность).

Предварительные процедуры предшествуют основным и, как правило, имеют обеспечительный, подготовительный характер (подготовка проектов документов (актов, решений), предварительное рассмотрение обращений в Конституционном Суде РФ, подготовка избирательных кампаний, референдумов).

Отметим, что деление конституционно-правовых процедур на основные, производные и предварительные небесспорно в силу оценочного характера данной классификации. Принадлежность процедуры к той или иной группе может варьироваться в зависимости от того, как относиться к значимости тех или иных действий (решений), совершаемых в ходе процедуры.

Если, предположим, в процедуре формирования Правительства РФ главным признавать не назначение его Председателя, без которого невозможно формирование основного состава данного органа, а именно назначение на должности членов Правительства РФ, то акцент значимости процедур сместится в сторону формирования состава высшего органа исполнительной власти, а назначение Председателя из основной процедуры перейдет в предварительную. Если при отрешении от должности Президента РФ более важным считать не фактическое его отрешение, а рассмотрение данного вопроса и принятие соответствующего решения Советом Федерации, то сама процедура отрешения будет носить производный (от решения Совета Федерации) характер.

Обратим внимание и на то, что процедурные нормы в конституционном праве тесно взаимосвязаны и нередко переплетаются, так что одна процедура становится частью другой. Данное обстоя-

тельство также влияет на классификацию. Если в процедуре роспуска Государственной Думы ключевой этап – принятие Президентом решения о роспуске, то в случаях, когда полномочия палаты прекращаются вследствие других конституционно-правовых процедур (назначение Председателя Правительства РФ, выражение недоверия Правительству РФ или отказ в доверии), роспуск федерального законодательного органа власти из основной процедуры трансформируется в производную.

Дополнительные процедуры, как и предварительные, носят обеспечительный характер. В случае необходимости и при строго определенных условиях они призваны содействовать надлежащему осуществлению остальных процедур (дополнительная проверка подписей избирателей, дополнительное выдвижение кандидатов на выборные должности, дополнительный подсчет голосов избирателей, повторное голосование, дополнительное распределение депутатских мандатов, дополнительная проверка фактических данных, содержащихся в документах).

С точки зрения метода правового регулирования можно выделить *альтернативные* и *безальтернативные* процедуры. Для альтернативных процедур характерен диспозитивный метод правового регулирования (метод дозволения) и связанная с ним свобода выбора того или иного варианта поведения (альтернатива) в пределах, установленных законом. Участники процессуальных отношений могут своими действиями и решениями регулировать движение процедуры в том или ином направлении. У субъектов безальтернативных процедур такой возможности нет, поскольку все их процессуальные шаги заранее известны и определены законом, а задача соответствующих органов и лиц заключается лишь в том, чтобы четко следовать нормам закона, не отступая от них ни на йоту. Очевидно, что в таких отношениях преобладать будет императивный метод правового регулирования (метод властных предписаний).

Примеры альтернативных и безальтернативных процедур можно найти в Конституции РФ:

1) если Государственная Дума отказывает в доверии Правительству РФ, то Президент РФ принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти *или* о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов (ч. 4 ст. 117).

Поведение главы государства, у которого есть свобода выбора в принятии решения, – важнейший этап процедуры отказа в дове-

рии, от которого напрямую зависит ее исход. Однако, несмотря на свободу Президента в выборе решения, само принятие того или иного решения – его обязанность. Это объясняется особенностями конституционно-правового статуса главы государства, который как один из высших органов государственной власти наделен не только правами и обязанностями в строгом смысле, но и полномочиями, сочетающимися в себе и то, и другое;

2) после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Думу и назначает новые выборы (ч. 4 ст. 111).

Здесь речь идет о безальтернативной процедуре. Если нижняя палата российского парламента трижды отказывается утвердить предложенную Президентом кандидатуру на пост Председателя Правительства, то глава государства уже не может по своему усмотрению разрешить эту кризисную ситуацию. Порядок действий в данном случае предрешен, и Президент не вправе пренебречь им.

Конституционно-правовые процедуры бывают *обязательными* и *факультативными*. Обязательные процедуры всегда должны осуществляться при наступлении определенных условий и обстоятельств (формирование органов публичной власти, референдум, законодательный процесс, конституционное судопроизводство и др.). Без таких процедур немислимо нормальное функционирование государственных и общественных институтов в правовом демократическом государстве. Поэтому обычно они закрепляются в императивных нормах, в форме юридически обязательных правил поведения.

Факультативные процедуры, напротив, могут проводиться, а могут и не проводиться. Фактически решение этого вопроса отдается на усмотрение субъектов, наделенных свободой выбора конкретного варианта поведения в сложившейся ситуации. Допустим, Государственная Дума выражает недоверие Правительству РФ. Следствием этого может стать отставка высшего исполнительного органа государственной власти либо роспуск нижней палаты парламента. Какая из этих двух процедур будет применена, зависит от решения Президента РФ (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции РФ). Еще одним примером может служить проведение референдума по вопросу принятия новой Конституции РФ, разработанной Конституционным Собранием, если последнее примет соответствующее решение (ч. 3 ст. 135 Конституции РФ). Народное голосование в данном случае – факультативная

процедура, а потому и называется «факультативным референдумом»¹.

По юридической силе (степени обязательности) принимаемых итоговых решений конституционно-правовые процедуры можно разделить на *императивные* и *консультативные*. Акты, принимаемые в результате императивных процедур, обязательны (о приеме в гражданство, о назначении на должности высших должностных лиц, об отстранении от должности главы государства, об отзыве выборного должностного лица, нормативные правовые акты, акты судебного нормотворчества и т.д.). Решения, принимаемые вследствие консультативных процедур, юридически не обязательны, а имеют консультативное значение (консультативный референдум (опрос), всенародное обсуждение законопроектов).

Конституционно-правовые процедуры могут быть *срочными*, *относительно срочными* и *бессрочными*.

Длительность *срочных* процедур официально ограничена определенным сроком (периодом времени). Приведем следующие примеры таких процедур:

- Совет Федерации должен принять решение об отрешении от должности Президента РФ не позднее трех месяцев после выдвижения Государственной Думой обвинения против главы государства (ч. 3 ст. 93 Конституции РФ);
- Правительство РФ в месячный срок должно рассмотреть предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Федерации и субъектов и сообщить указанным органам о результатах рассмотрения (ч. 3 ст. 43 ФКЗ о Правительстве);
- законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ должен внести необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта РФ, отменить неконституционный закон, принять новый закон или ряд взаимосвязанных законов либо внести изменения и (или) дополнения в закон субъекта РФ, признанный частично неконституционным (п. 3 ст. 80 ФКЗ о Конституционном Суде).

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: в 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1996. – С. 388.

Срок *относительно срочных* процедур определен условно и, как правило, истекает с наступлением какого-либо события (совершения действия, принятия решения). Примеры относительно срочных процедур:

- процедура определения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) порядка подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными органами государственной власти субъекта РФ длится *до внесения данного проекта в федеральные органы государственной власти* (п. 3 ст. 26.7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)¹);
- процедуры опубликования (обнародования) сообщений о формировании территориальных и участковых избирательных комиссий и сроках приема предложений по кандидатурам в их состав должны быть завершены *до начала приема указанных предложений* (п. 1 ст. 14 и п. 3 ст. 15 ФЗ о выборах Президента; п. 1 ст. 20 и п. 3 ст. 21 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ о выборах депутатов)²);
- процедура отзыва обращения заявителем должна закончиться *до начала рассмотрения дела* Конституционным Судом РФ (ст. 44 ФКЗ о Конституционном Суде).

Время проведения *бессрочных* процедур не установлено. К бессрочным конституционно-правовым процедурам относятся: законодательный процесс, заполнение вакансии на должность судьи Конституционного Суда РФ³, рассмотрение дел Конституционным

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Там же. 2005. № 21. Ст. 1919.

³ Несмотря на то что в ст. 9 ФКЗ о Конституционном Суде определены сроки внесения Президентом РФ представления о назначении на вакантную должность судьи Конституционного Суда РФ и рассмотрения данного вопроса Советом Федерации, конкретный срок назначения на соответствующую должность не установлен. В результате данная процедура может приобрести неопределенный и растянутый во времени характер.

Судом РФ¹ и другие процедуры, продолжительность которых действующими нормативными правовыми актами не определена.

Анализ конституционного законодательства показывает, что подавляющее большинство закрепленных в нем процедур имеет четко очерченные временные рамки. Труднее обнаружить относительно срочные процедуры, еще реже встречаются бессрочные. Полагаем, это связано с тем, что законодатель стремится достичь максимальной ясности, конкретности и определенности регулируемых процессуальными нормами отношений. Обилие относительно срочных и особенно бессрочных процедур на практике может заблокировать работу органов публичной власти, затруднить функционирование государственного механизма и ввергнуть его в кризисное состояние. Поэтому следует ориентироваться на сокращение числа подобных процедур.

Срочные процедуры, в свою очередь, можно разделить по их продолжительности на *полные* и *сокращенные*. Последние отличаются тем, что осуществляются, как правило, в экстраординарных случаях или в целях экономии времени. В этой связи длительность совершаемых действий и принимаемых решений уменьшается по сравнению с обычными сроками в порядке, предусмотренном законом, либо отдельные процессуальные действия вовсе не совершаются, а решения не принимаются.

Примеры *сокращенных* конституционно-правовых процедур: повторные выборы, «процессуальная экономия», использование методов оперативного обсуждения и рассмотрения вопросов в парламенте.

Если выборы депутатов Государственной Думы признаны не состоявшимися или недействительными, то Центральная избирательная комиссия РФ назначает повторные выборы, при проведении которых сроки избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть (ст. 84 ФЗ о выборах депутатов). Почти аналогично решен вопрос и в отношении повторных выборов главы государства (п. 1 и 2 ст. 78 ФЗ о выборах Президента).

Принцип процессуальной экономии применяется, например, в конституционном судопроизводстве. Суть его состоит в отказе «от некоторых процессуальных действий, которые, по мнению законода-

¹ За исключением дел о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

теля, участвующих в деле субъектов, *не оказывают существенного влияния на результат судебного разбирательства и приводят к более быстрому рассмотрению дела* (курсив мой. – Е.З.)»¹. Данный принцип действует в случаях:

- а) изменения Конституционным Судом РФ очередности рассмотрения дел и первоочередного разрешения дел по причинам серьезных нарушений прав и свобод гражданина, при угрозе целостности, суверенитету страны или, скажем, в связи с необходимостью в 10-дневный срок дать заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ч. 2 ст. 109 ФКЗ о Конституционном Суде);
- б) соединения в одном производстве дел по обращениям, касающимся одного и того же предмета;
- в) принятия Конституционным Судом РФ решения о неоглашении представленных для ознакомления документов².

Полагаем, что принцип процессуальной экономии должен иметь универсальное значение для органов публичной власти и должностных лиц. Его активное применение позволило бы избежать волокиты и бюрократизма. В то же время сокращение продолжительности процедуры за счет уменьшения сроков или воздержания от каких-либо действий (решений) не должно наносить ущерб целям и задачам, которые решаются в ходе данной процедуры. Это – необходимое, существенное условие реализации указанного принципа.

В парламентской практике, в частности законодательном процессе, используются различные способы экономии времени и оптимизации работы: установление фиксированного времени обсуждения вопроса – «гильотина» (усекновение дебатов); предоставление председателю палаты права выбирать для обсуждения лишь некоторые поправки из предложенных – «кенгуру» (перепрыгивание через ряд поправок); внеочередное рассмотрение предложения о закрытии прений, которое может привести к снятию вопроса с повестки дня, – «предварительный, или преюдициальный, вопрос»; предварительное установление числа заседаний для обсуждения вопроса; голосование

¹ См.: Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. М.С. Саликов. – М., 2003. – С. 47.

² См.: Там же. – С. 48–49.

без прений¹. На необходимость и полезность некоторых из этих процедур еще в XIX в. указывал известный английский философ, социолог и юрист И. Бентам в книге «Тактика законодательных собраний», ставшей впоследствии классическим произведением.

В конституционном праве встречаются также *досрочные* процедуры, представляющие собой разновидность срочных, поскольку их продолжительность более или менее четко фиксируется в законодательстве. Отличие состоит в том, что досрочные процедуры проводятся раньше установленного срока, и вызвано это обычно какими-то исключительными обстоятельствами. Например, роспуск парламента или одной из палат приводит к досрочным (внеочередным) выборам в парламента либо переизбранию одной из палат; невозможность присутствия в день голосования на избирательном участке (участке референдума) дает право избирателю (участнику референдума) на досрочное голосование.

Классификация конституционно-правовых процедур была бы неполной, если бы мы не упомянули о процедурах, связанных с особенностями политико-территориального устройства России. В данной связи можно выделить процедуры *одноуровневые*, осуществляемые органами власти и должностными лицами на одном уровне публичной власти, и *разноуровневые*, предполагающие взаимодействие субъектов, функционирующих на разных уровнях публичной власти.

Одноуровневые процедуры подразделяются на *федеральные*, *региональные* и *местные*. К *федеральным* процедурам относятся: общероссийский референдум, формирование высших органов государственной власти (выборы Президента РФ и Государственной Думы, формирование Правительства РФ, назначение судей высших судов и др.), парламентские процедуры в Федеральном Собрании (законодательный процесс, парламентские слушания, контрольные процедуры и т.д.), судопроизводство в Конституционном Суде РФ, процедуры конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти (отрешение от должности Президента РФ, отставка Правительства РФ, роспуск Государственной Думы)², лишение неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, обращения граждан в федеральные органы

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: в 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1996. – С. 486.

² Подробнее об этом см.: Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001.

власти, процедуры преодоления конституционно-правовых конфликтов и разногласий между федеральными органами и др.

Региональные процедуры во многом схожи с федеральными и повторяют их на уровне субъектов Российской Федерации. Вместе с тем на региональном уровне могут быть процедуры, которых нет на уровне Федерации: самороспуск законодательного (представительного) органа власти, отзыв депутата законодательного (представительного) органа¹, выражение недоверия законодательным (представительным) органом высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ или руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, народная правотворческая инициатива, всенародное обсуждение законопроектов.

Учитывая, что муниципальное право фактически «выросло» из конституционного и также регулирует общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением публичной власти, можно утверждать, что на уровне местного самоуправления тоже имеются свои *местные* конституционно-правовые процедуры. В их числе: местный референдум и иные процедуры по непосредственному осуществлению местного самоуправления (муниципальные выборы, отзыв выборного должностного лица, обращения граждан в органы местного самоуправления, правотворческая инициатива граждан, обсуждение населением муниципального образования проектов местных правовых актов (публичные слушания), собрания (сходы) граждан, опрос и др.); формирование местной администрации; процедуры деятельности представительного органа муниципального образования, в том числе местное правотворчество; процедуры ответственности органов местного самоуправления (ропуск представительного органа, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации) и др.²

Разноуровневые процедуры подразделяются на *федерально-региональные, федерально-местные* и *регионально-местные*. Например, заключение договоров о разграничении предметов ведения и

¹ См.: Авакьян С.А. Отзыв депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти и выборных должностных лиц субъектов РФ // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М., 1999. – С. 576–604.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

полномочий является федерально-региональной процедурой, а передача осуществления полномочий органов с одного уровня публичной власти на другой, равно как и урегулирование конституционно-правовых споров между представителями разных уровней публичной власти, относится ко всем указанным группам. Так, согласно ч. 1 ст. 85 Конституции РФ для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов Президент РФ может использовать согласительные процедуры. Примерами федерально-региональных процедур служат также различные формы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе (ст. 26.4 Федерального закона № 184-ФЗ), федеральное вмешательство.

До сих пор рассматривались процедуры *формальные*, т.е. закрепленные нормами права. В то же время любую юридическую процедуру можно представить не только как официально установленный, формализованный порядок, но и как сложное стадийное правоотношение, состоящее из системы процессуальных действий и решений. Данное правоотношение можно назвать *материальной* процедурой, подразумевая, что оно становится материальным, фактическим воплощением формальных предписаний в жизнь. Материальная процедура тоже имеет свою внутреннюю организацию, включающую субъектов (участников) процедуры, предмет, содержание, объективную и субъективную стороны.

Субъекты, предмет и содержание материальной процедуры идентичны одноименным элементам структуры соответствующей формальной процедуры. О них уже говорилось.

Под объективной стороной следует понимать само поведение участников процедуры, проявляющееся (объективирующееся) в их действиях и решениях.

Субъективная сторона материальной процедуры связана с настроениями, мотивами, намерениями, желаниями и интересами субъектов, т.е. с их внутренним состоянием, которое выражается в поведении (объективной стороне), способствуя либо препятствуя совершению определенных действий (принятию решений) ради достижения целей и выполнения задач процедуры в целом или ее конкретного этапа.

В заключение отметим, что предложенная классификация конституционно-правовых процедур не носит исчерпывающего характера и нуждается в дальнейшей разработке. В статье не рассмотрены многие вопросы, требующие отдельного изучения. Вместе с тем ав-

тор надеется, что ему удалось создать хотя бы общее представление о возможных критериях классификации и имеющихся здесь проблемах.

Библиография

1. *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. – М., 2001.
2. *Зыкова Н.С.* Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: в 4 т. Т. 1–2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1996.
4. Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. М.С. Саликов. – М., 2003.
5. Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. – М., 2001.
6. *Авакьян С.А.* Отзыв депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти и выборных должностных лиц субъектов РФ // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М., 1999.