

Б.М. ДЖАНКЕЗОВ

## ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

***Аннотация.** В статье по методологии структурно-функционального анализа проведено исследование процессуальной формы конституционного права как сложной терминологической конструкции. Дана характеристика таких ключевых элементов конституционно-процессуальной формы, как избирательный процесс, федеративный процесс, процессуальная форма признания, соблюдения, защиты и ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, законодательный процесс, конституционно-судебная процессуальная форма. На основе проведенного исследования дано определение процессуальной формы конституционного права.*

***Ключевые слова:** избирательный процесс; федеративный процесс; процессуальная форма признания, соблюдения, защиты и ограничения прав и свобод личности; законодательный процесс; конституционный судебный процесс; процессуальная форма конституционного права.*

## PROCEDURAL FORM OF RUSSIAN CONSTITUTIONAL LAW: STRUCTURAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS

***Abstract.** Based on the methodology of structural and functional analysis, the article studies the procedural form of constitutional law as a complex terminological construction. The characteristic of such key elements of the constitutional-procedural form as the electoral process, federative process, procedural form of recognition, compliance, protection and restriction of the rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation, legislative process, constitutional-judicial procedural form was given. On the basis of the conducted research, the definition of the procedural form of constitutional law is given.*

***Key words:** election process; federative process; procedural form of recognition, observance, protection and restriction of individual rights and freedoms; legislative process; constitutional litigation; procedural form of constitutional law.*

Дихотомия материального и процессуального составляющих в конституционном праве имеет свою специфику, обусловленную в целом особенностями предмета, субъектов и методологии конституционно-правовой отрасли.

---

ДЖАНКЕЗОВ Батыр Махарович — заместитель заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Карачаево-Черкесского филиала Московского финансово-промышленного университета «Синергия», г. Черкесск

С одной стороны, для конституционного права характерно наличие большого массива процессуальных норм, формирующих соответствующие процедуры и процессы, а с другой, — анализ соответствующих структурных элементов необходимо проводить с учетом онтологического единства материального и процессуального в конституционном праве [1, с. 8–13].

Термины «процесс» и «процедура» являются достаточно устоявшимися в доктрине отечественного конституционного права. В качестве примера конституционных процедур можно привести:

- парламентские процедуры [2];
- процедура создания политической партии [3];
- процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления [4] и т.д.

В качестве процессов как структурных элементов конституционного права можно выделить подотрасли избирательного, законодательного и конституционного судебного процессов. В то же время общая категория «конституционный процесс» является рекордсменом по количеству смысловых интерпретаций в отечественной правовой науке, но собственно в юридическом смысле под ним должна пониматься совокупность процессуальных норм конституционного права [5, с. 17–20].

Что касается процессуальной формы конституционного права как терминологической конструкции, то это намного менее распространенная категория в отечественной конституционно-правовой доктрине.

В новейший период развития науки конституционного права соответствующую процессуальную форму исследовал известный конституционалист О.Е. Кутафин в своей фундаментальной монографии, посвященной предмету конституционного права. Анализируя эволюции соответствующих идей и концепций в советский период автор подчеркивает, что «необходимость использования процессуальных форм и регламентирующих их норм в конституционном праве обусловлена тем, что нормы всех отраслей права, включая и конституционное, имеют своим назначением регулирование общественных отношений. Это назначение может быть реализовано только в том случае, если нормы права будут применяться на практике и оказывать реальное воздействие на соответствующие общественные отношения» [6, с. 97].

В аналогичном ключе высказывает свою позицию и Б.С. Эбзеев: «Именно отсутствие должной конкретизации конституционных норм в текущем законодательстве и таких процессуальных форм, в которых должна протекать реализация положений федеральной Конституции и конституций, уставов ее субъектов, отрицательно сказывается на их эффективности или даже обрекает ту или иную норму на неосуществление» [7, с. 279].

Ключевыми элементами процессуальной формы конституционного права России, на наш взгляд, являются:

- избирательный процесс (избирательная процессуальная форма);
- федеративный процесс;

- процессуальная форма признания, соблюдения, защиты и ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
- законодательный процесс;
- процессуальная форма осуществления конституционного правосудия в Российской Федерации.

Рассмотрим основные структурные элементы процессуальной формы конституционного права России.

### **Избирательный процесс (избирательная процессуальная форма) [8, с. 75–86]**

В науке конституционного права России избирательный процесс является достаточно разработанной категорией. В качестве примера можно привести определение, в соответствии с которым «избирательный процесс, являясь одним из видов юридического процесса в Российской Федерации, обеспечивает реализацию норм избирательного права, субъективных прав и юридических обязанностей его участников (субъектов)» [9].

В качестве структурного элемента избирательного процесса мы выделяем *юридические факты, избирательные процедуры (стадии) и избирательные действия*. Примером *юридического факта* является назначение выборов, потому что нецелесообразно выделять назначение выборов в качестве отдельной избирательно-процессуальной стадии (процедуры), поскольку назначение выборов представляет собой акт реализации полномочий уполномоченного на то органа или должностного лица, лишь открывающий конкретную избирательную кампанию. Или, иными словами, процесс выборов того или иного органа государственной власти, местного самоуправления и по существу не решает ни одного избирательно-процессуального вопроса [10, с. 212–213].

Термин «*избирательное действие*» достаточно активно используется в действующем избирательном законодательстве, но отсутствуют критерии разграничения процедуры и действия. Например, по смыслу ряда норм Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» можно сделать вывод, что законодателем в качестве избирательных действий указаны:

- выдвижение кандидатов (списков кандидатов);
- предвыборная агитация;
- голосование на выборах;
- наблюдение за проведением выборов;
- наблюдение за работой избирательной комиссии;
- наблюдение за установлением итогов голосования;
- наблюдение за определением результатов выборов (п. 28 ст. 2).

На наш взгляд, избирательное процессуальное действие можно охарактеризовать как единичное действие одного/двух субъектов, представляющее собой в одних случаях первичный элемент избирательной процедуры, а в других — промежуточный этап между различными избирательными стадиями. Можно говорить о соотношении избирательно-правовой процедуры и действия как о соотношении целого и его части.

Таким образом, мы определяем избирательный процесс (избирательную процессуальную форму) как совокупность урегулированных конституционно-процессуальными нормами юридических фактов, избирательных действий и последовательных стадий (процедур) проведения выборов в государственные и местные органы.

### Федеративный процесс

Одной из сущностных черт федерализма является динамика, то есть постоянный процесс изменений, адаптация к новым внутренним и внешним вызовам и поиск наиболее оптимальных решений [11, с. 9]. Поэтому в механизме конституционно-правового регулирования федеративных отношений высок удельный вес процессуальных норм. О динамике федеративного устройства также пишет С.А. Авакьян, подчеркивая, что «государственное устройство можно рассматривать в статике (т.е. в плане конституционно-правового закрепления) и в динамике (как практику государственного строительства)» [12, с. 21].

В качестве структурных элементов федеративного процесса можно выделить:

- порядок принятия в состав Российской Федерации иностранного государства или части иностранного государства;
- порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта Федерации;
- оптимальный уровень децентрализации государственной власти, определенный разграничением предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами;
- институт федерального вмешательства, а также механизм конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации;
- эффективное построение и функционирование бюджетного (фискального) федерализма [13, с. 134–147].

Таким образом, федеративный процесс можно определить как урегулированную нормативными правовыми актами определенную последовательность взаимосвязанных действий, направленных на оптимальное сочетание централизации и децентрализации в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации.

### **Процессуальная форма признания, соблюдения, защиты и ограничения прав и свобод человека и гражданина**

В нашей стране права человека как современная форма абсолютного аксиологического императива получила новый этап развития с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года. Впервые в отечественной истории права и свободы личности были декларированы как непосредственно действующие, но конституционное закрепление не означает моментального воплощения в жизнь указанных постулатов, «поскольку подавляющее большинство прав, хотя и действует непосредственно, реализуется в определенной процессуальной форме (по установленной процедуре)» [14, с. 10].

По мнению Л.А. Нудненко, конституционная формула непосредственного действия основных прав, свобод человека и гражданина, закрепленная в статье 18 Конституции России, наделяет эти права качеством непосредственности, не требующих дополнительного признания в иных законодательных актах, а также уточнения со стороны государственных органов или должностных лиц [15, с. 33].

Важнейшей задачей современной науки российского конституционного права является создание необходимых организационно-правовых условий (процедур, процессуальных форм) признания, соблюдения, реализации, защиты и ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Мы выделяем несколько отдельных процессуальных форм, каждая из которых имеет свое функциональное предназначение и сложный структурный состав:

1. Процессуальная форма признания и соблюдения (конституционализации) прав и свобод человека и гражданина.
2. Процессуальная форма реализации прав и свобод человека и гражданина.
3. Процессуальная форма защиты прав и свобод человека и гражданина
4. Процессуальная форма ограничения прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, можно сделать вывод, что условием обеспечения приоритета конституционных прав и свобод личности является эффективное построение и функционирование различных процессуальных форм.

### **Законодательный процесс**

Конституционно закрепленная совокупность юридических процедур, образующих процесс принятия законов представляет собой важнейший признак демократического правового государства. О возможности расширительного подхода к термину «законодательный процесс» писал А.Г. Лукьянов, кратко определяя его как «порядок превращения законодательной инициативы в действующий закон» и подчеркивая, что эта «инициатива лежит далеко

за пределами законодательных процедур. Она рождается в обществе и диктуется его экономическими, политическими и духовными потребностями, вытекает из противоречий общественного развития» [16, с. 191].

По мнению С.А. Авакьяна, если идентифицировать законодательный процесс как совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, то есть собственно как разновидность юридического процесса, то категорию «законотворческий процесс» из-за слишком широкого толкования процесса рождения закона нельзя поддерживать [12, с. 613–614]. Таким образом, С.А. Авакьян определяет законодательный процесс как «совокупность процедур и действий, результатом которых является принятие и вступление в силу закона государства» [17, с. 297], а законотворческий процесс — как «процесс создания текстов законопроектов, их подготовки к рассмотрению и рассмотрения в парламенте государства» [17, с. 306].

Законодательный процесс как разновидность юридического процесса имеет свои последовательные стадии (процедуры), поскольку «одной из характерных особенностей законодательного процесса является деление его на структурные элементы, именуемые в теории права процессуальными стадиями. Стадию законодательного процесса в самом общем виде можно определить как некую совокупность процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата» [18, с. 208].

В самом общем виде выделяются следующие стадии:

«внесение законопроекта или законопредложения (законодательная инициатива);

рассмотрение законопроекта в парламентских палатах и комитетах (комиссиях);

принятие закона;

санкционирование, промульгация и опубликование закона» [19, с. 181].

Таким образом, законодательный процесс как структурный элемент процессуальной формы конституционного права представляет собой совокупность конституционно-правовых процессуальных норм, регулирующих порядок внесения и рассмотрения в парламенте законопроектов, принятия и вступления в силу законов.

### **Конституционный судебный процесс (конституционно-судебная процессуальная форма)**

Особое место в механизме цивилизованного разделения труда по управлению государством занимает судебная власть. Ее роль можно выразить в качестве барометра гармоничного развития всего общества и государства. Именно справедливый и беспристрастный суд — основа эффективной и легитимной государственности. Конституционное правосудие занимает особое место в судебной системе. По мнению современных конституционалистов «конституционные суды — это институт, органичный для правового

государства, где есть разделение властей и четко выраженное стремление жить по закону» [20, с. 3].

Конституционный судебный процесс можно определить как систему последовательно осуществляемых процессуальных действий, совершаемых конституционным судом и другими участниками конституционного судопроизводства в связи с рассмотрением и разрешением конкретного дела [21, с. 15].

Конституционно-судебная процессуальная форма представляет собой особую процессуальную форму осуществления конституционного судопроизводства и включает в себя ряд структурных элементов (стадий, процедур). Выделение и анализ отдельных процедур имеет фундаментальное значение, поскольку «наличие процедурных правил гарантирует правовой порядок. Более конкретно их значение состоит в том, что они гарантируют конституционную законность, права участников процесса, их равенство» [21, с. 21].

По мнению Н.В. Витрука, конституционный судебный процесс включает в себя следующие стадии:

- внесение обращений в конституционный суд;
- предварительное рассмотрение обращений в конституционном суде;
- принятие обращения конституционным судом либо его отклонение;
- подготовка к судебному разбирательству;
- судебное разбирательство (либо разбирательство вне этой формы);
- совещание, голосование и принятие конституционным судом итоговых решений;
- провозглашение, опубликование и вступление в силу решений конституционного суда;
- исполнение решений конституционного суда [22, с. 332–333].

С.В. Нарутто также выделяет вышеуказанные стадии, указывая в качестве альтернативной стадии разъяснение решения Конституционного Суда Российской Федерации [21, с. 114–116].

Это значит, что на основе анализа Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон), Регламента Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Регламент), а также ряда других нормативных правовых актов можно выделить ряд процедур, образующих конституционно-судебную процессуальную форму. В структуре конституционно-судебной процессуальной формы можно выделить три вида процедур: *организационные, общие и специальные*.

К *организационным процедурам* относятся: процедурный порядок образования Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 4 Закона); процедура выступления Конституционного Суда с законодательной инициативой (§ 6 Регламента); процедура направления послания Конституционного Суда (§ 7 Регламента) и т.д.

К *процедурам общего характера* (общие процедуры) относятся: процедура обращения в Конституционный Суд в форме запроса, ходатайства или жалобы (ст. 36, 37 Закона); процедура подачи обращения в Конституционный Суд в электронном виде с использованием системы подачи документов «Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации» (§ 22.1 Регламента); процедура подачи обращения в Конституционный Суд в электронном виде с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи (§ 22.2 Регламента); процедура предварительного рассмотрения обращений, поступивших в Конституционный Суд, Секретариатом Конституционного Суда (§ 23. Регламента) и т.д.

*Специальные процедуры* рассмотрения Конституционным Судом отдельных категорий дел: процедура рассмотрения дел о соответствии Конституции нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними (Глава IX); процедура рассмотрения дел о соответствии Конституции не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (Глава X); процедура рассмотрения дел по спорам о компетенции (Глава XI) и т.д.

На основе проведенного структурно-функционального анализа процессуальной формы конституционного права можно сделать ряд выводов.

*Процессуальная форма конституционного права (конституционная процессуальная форма)* представляет собой урегулированную конституционно-правовыми процессуальными нормами определенную последовательную деятельность в сфере устройства и функционирования государства и других политических институтов, а также защиты прав человека и гражданина посредством осуществления учредительного, федеративного, законодательного, избирательного, конституционного судебного и других видов процессов и процедур.

*Каждый структурный элемент конституционно-процессуальной формы* в свою очередь включает в себя различные элементы в виде отдельных массивов процессуальных норм, устанавливающих определенную последовательность (стадии). Как правило, каждая стадия представляет собой относительно обособленную процедуру, которая в совокупности образуют органичное единство в виде соответственного процесса/процессуальной формы. Также можно выделять в отдельной стадии (процедуре) в качестве структурного элемента различные процедурные действия, например, избирательные процедуры и действия.

*Необходимо сочетать качественно-количественные критерии обособления отдельных элементов процессуальной формы конституционного права* и всегда делать это с определенной долей условности в силу принципа единства в конституционном праве материальных норм, закрепляющих статус, права и обязанности участников конституционных правоотношений, и процессуальных норм, определяющих порядок (процедуру) их деятельности, т.е. реализации прав и обязанностей [12, с. 61].



Также важно подчеркнуть, что термины «процессуальная форма конституционного права» и «конституционный процесс» при всей онтологической близости не являются совпадающими по смыслу. Наиболее предпочтительнее говорить об их соотношении как общего и его части. Та же категория «избирательная процессуальная форма» шире по значению, чем «избирательный процесс», поскольку включает в себя отдельные материально-процессуальные элементы, напрямую не связанные с проведением, подсчетом голосов и подведением итогов конкретных выборов. Совершенствование процессуальной формы конституционного права и указанных ключевых элементов — неременное условие совершенствования конституционализма и правового государства.

### Список литературы

1. Джанкезов Б.М. К вопросу о возможности (невозможности) существования самостоятельной отрасли конституционного процессуального права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8.
2. Окулич И.П. Правовая природа парламентских процедур в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 12.
3. Бураковский А.Л. Правовое регулирование процедуры создания российских политических партий // Проблемы права. Челябинск. 2007. № 2.
4. Макарова Т.Б. Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
5. Джанкезов Б.М. От юридического процесса к конституционному процессу: теоретический анализ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 5.
6. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001.
7. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. М.: Норма, 2008.
8. Джанкезов Б.М. Избирательная процессуальная форма как конституционно-правовая категория // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1 (19).
9. Агаев А.М. Избирательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.
10. Биктагиров Р.Т. Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса / Избирательные процессы и практика: монография / коллектив авторов; под общ. ред. Б.С. Эбзеева, И.Б. Гасанова. М.: РЦОИТ, 2018.
11. Колмогорова Д.М. Федеративный процесс и укрепление российских регионов: автореф. дис... канд. полит. наук. Пермь, 2008.
12. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. Т. 2. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.
13. Джанкезов Б.М. Федеративный процесс как элемент конституционного процесса / Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века. Материалы международной научной конференции / Под общей редакцией к.ю.н., доц.

- М.А. Миндзаева. Владикавказ: Владикавказский институт управления. Владикавказ, 2007.
14. Белявская О.Я. Право личности на судебную защиту: проблемы классификации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 11.
  15. Нудненко Л.А. Конституционные права и свободы личности в России. Учебное пособие. СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2009.
  16. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций / А.И. Лукьянов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.
  17. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015.
  18. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2013.
  19. Органы государственной власти в России: Конституционно-правовой аспект: учебное пособие / 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
  20. Гаджиев Г.А., Кряжков В.А. Конституционная юстиция в РФ: становление и проблемы // Государство и право. 1993. № 8.
  21. Конституционный судебный процесс: учебник для магистрантов, аспирантов, преподавателей / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.
  22. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005.