

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ

А. В. Петров, А. В. Кудрявцева

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье анализируются становление и развитие института конституционного контроля в советский и постсоветский периоды, прослеживается эволюция научных взглядов на сущность конституционного контроля (надзора) в различные периоды времени, исследуется влияние этих взглядов на создание органов конституционного контроля (надзора) в системе государственного строительства.

Ключевые слова: конституционный контроль (надзор), комитет конституционного надзора СССР, Конституционный Суд РФ.

Важность института конституционного контроля (надзора) в системе государственно-правовых институтов не вызывает никаких сомнений. 15 мая 1990 года было проведено первое заседание Комитета конституционного надзора СССР, которое стало историческим предвестником Конституционного Суда РФ. Он был образован Съездом народных депутатов СССР на основе Закона, принятого 3 декабря 1989 года и введенного в действие с 1 января 1990 года.

Комитет конституционного надзора РФ избирался съездом народных депутатов на 10 лет, каждые пять лет его состав должен был обновляться наполовину. Он не имел права признавать антиконституционные законы недействующими и как экспертный консультативный орган при парламенте должен был направлять заключения по поводу проектов нормативных актов, а также действующих законов, принимаемых Съездом народных депутатов СССР и законов союзных республик, на рассмотрение съезда народных депутатов, который мог утвердить или отклонить заключение Комитета. Самостоятельной юрисдикцией комитет обладал только в отношении подзаконных нормативных актов, нарушавших основные права и свободы человека, закрепленные в Конституции и в признанных СССР международных документах. Заключение Комитета о неконституционности влекло утрату им юридической силы. Вместе с тем практически все вопросы, отнесенные к компетенции Комитета, он мог рассматривать по собственной инициативе.

Отнесение данного органа к системе судебной власти было бы не совсем точно. Он

действовал как особый орган в системе законодательной власти, что вполне соответствовало воззрениям того времени, что вся власть должна быть сосредоточена в руках законодателя и с помощью законов можно было преобразить государственное устройство. Комитет закончил свое существование вместе с Союзом ССР и просуществовал до декабря 1991 года. Он вынес за полтора года своей работы 16 заключений, 11 из которых были им даны по собственной инициативе.

Создание органа конституционного надзора и контроля было второй попыткой в советском государстве создания института конституционного контроля. Первая попытка пришла на 1924–1933 гг., когда Верховный Суд СССР мог участвовать в конституционном надзоре за актами союзных республик и центральных органов управления СССР. Верховный Суд СССР выполнял вспомогательную функцию, консультативную функцию конституционного надзора. Однако это вызвало ожесточенную критику и обвинения в попытке внедрить в советскую систему буржуазный институт – конституционный суд.

Необходимо отметить, что в 20-30-е гг. прошлого века в основе формирования института конституционного контроля и надзора лежали исследования ученых-правоведов эмигрантов. Среди них не было единой точки зрения на природу конституционного контроля и даже на необходимость существования такового. Например, В. Фридштейн полагал, что предоставление судам функции конституционного контроля сделает эту власть безграничной, а суд – политизированным и неспособным выполнять свои основные функ-

ции [5, с. 911–912]. С. Беляцкий выступал за необходимость судебного контроля за законами и соответствие этих законов Конституции РФ, не полагая, что при этом суд проявляет какую-либо власть. Однако он не считал необходимым создание конституционного суда, считая, что с функцией конституционного контроля смогут справиться и суды общей юрисдикции, рассматривая и разрешая дела, попутно выполняя функцию судебного конституционного контроля [1, с. 727–734].

А. Паткин, опираясь на идеи Д. Дюги, Л. И. Петражицкого, П. И. Новгородцева, Ф. Ф. Кокшкина, высказывался за создание независимого органа, обладающего правом признавать акты парламента недействительными, поскольку высшие органы государственной власти не являются творцами права, а лишь формируют правовые отношения, созданные в «глубинах общественного сознания». Он полагал, что конституционный суд необходим для легального ограничения парламентского суверенитета [3, с. 1233–1238].

Как свидетельствует М. А. Митюков, в ходе разработки Конституции 1936 года предпринимались попытки сохранить за Верховным Судом СССР его полномочия участия в конституционном надзоре. В частности, И. В. Сталину был направлен проект конституционной главы о суде, написанный председателем уголовно-судебной коллегии Верховного Суда СССР В. П. Антоновым-Саратовским, в котором предлагалось возложить на Верховный Суд СССР рассмотрение, по предложению Правительства Союза ССР, а также Прокурора Союза ССР, вопросов о соответствии постановлений правительств союзных республик, союзных наркоматов Конституции, законам и постановлениям Правительства СССР. В случаях признания Верховным Судом СССР вышеуказанных постановлений не соответствующими Конституции и законам СССР предполагалось их приостановление вплоть до разрешения вопросов о них законодательным собранием Союза СССР или уполномоченным им на то органом. Проект также предусматривал, что во всех случаях установления неконституционности действий или актов вышеупомянутых органов Прокурор СССР вносит в Верховный Суд Союза ССР, а в надлежащих случаях в Правительство РФ свои предложения об отмене или исправлении этих действий или постановлений. Эти идеи были также учтены в проекте главы

Конституции СССР об организации суда и прокуратуры председателем подкомиссии А. Я. Вышинским, который данный проект 15 сентября 1935 г. представил с некоторыми модификациями Сталину. Этот проект поддержал нарком юстиции СССР Крыленко. Однако последующие проекты Конституции уже не содержали данных положений, и в окончательный вариант Конституции они так и не вошли [2, с. 16–17].

Попытка введения Конституционного контроля была сделана и при создании «хрущевской» конституции 1965 года. Проект 1964 года предусматривал специальную главу «Государственный Конституционный Суд». В ее двух статьях регулировались срок полномочий, состав и компетенция суда. Указывалось, что Государственный Конституционный Суд создается на срок полномочий Верховного Народного Совета СССР (на четыре года) в составе Председателя Верховного Суда СССР и председателей Верховных Судов всех союзных республик (ст. 165). В его состав могли войти и другие лица. На Государственный Конституционный суд возлагались следующие полномочия: осуществление наблюдения за точным и неуклонным соблюдением Конституции СССР; по требованию Верховного Народного Совета СССР и его Президиума дача заключения о законности тех или иных решений союзных республик с точки зрения Конституции СССР; рассмотрение вопросов отношений между отдельными союзными республиками и Союза ССР в случае возникновения споров; доклады о результатах рассмотрения вопросов и споров Верховному Народному Совету СССР, а в период между его сессиями – Президиумом Верховного Народного Совета (ст. 166). Помимо этого, проект Конституции в нормах, определяющих полномочия Верховного Народного Совета СССР, устанавливал, что к его компетенции относится образование Государственного Конституционного Суда. При этом проект сохранял за Верховным Народным Советом СССР функцию верховного контроля за деятельностью всех государственных органов по соблюдению Конституции СССР, исполнению законов СССР и других решений высшего органа государственной власти.

При подготовке проекта Конституции 1973 года была создана рабочая группа во главе с Б. Н. Понамаревым. В нее вошли известные ученые-юристы: В. М. Чхиквадзе,

Г. Х. Шахназаров, В. Ф. Коток, Н. П. Фарберов.

В предварительном варианте проекта новой Конституции предусматривалось создание Комитета конституционного надзора в разделе «Конституционный контроль и порядок изменения Конституции». В ст. 156–158 устанавливалось, что контроль за соблюдением Конституции СССР и принятие решений по вопросу о конституционности законов СССР осуществляются Верховным Советом СССР. Последний избирает подчиненный комитет конституционного надзора, который призван наблюдать за соответствием конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР; вносит в Верховный Совет СССР предложения по вопросам толкования Конституции СССР об отмене неконституционных актов; дает заключение о соответствии проектов законов, внесенных на рассмотрение Верховного Совета СССР, и об отмене неконституционных актов; дает заключение о соответствии проектов законов, внесенных на рассмотрение Верховного Совета СССР, Конституции СССР. Предполагалось, что Комитет конституционного надзора будет избираться Верховным Советом СССР в составе 24 членов из числа государственных и общественных деятелей, а также специалистов в области государственно-правового строительства. Однако во время доработки проекта нашлось достаточно много противников идеи создания комитета конституционного надзора, в окончательный вариант Конституции данные положения опять не вошли.

Научные дискуссии были продолжены на протяжении всего последующего пятнадцатилетия, вплоть до начала перестройки и начала 90-х гг. Разработка проекта Закона о Конституционном надзоре в СССР осуществлялась специально созданной комиссией Съезда народных депутатов с участием представителей всех союзных республик. В нее вошли С. С. Алексеев, В. Н. Кудрявцев, Ю. Х. Калмыков, Д. А. Керимов, А. А. Собчак, А. М. Яковлев. Проект закона о конституционном надзоре устанавливал цели конституционного надзора в стране, возможность создания органов конституционного надзора союзных и автономных республик и основные принципы деятельности этих органов.

Комитет конституционного надзора, который тяжело создавался и просуществовал непродолжительное время, показал необхо-

димость конституционного контроля как гарантии осуществления принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов. В частности были внедрены идеи необходимости проверки конституционности законов, приоритета международно-правовых норм в области прав человека над внутренним законодательством, принцип, согласно которому достигнутый в законодательстве уровень гарантий этих прав в демократическом обществе не должен снижаться, недопустимость тайного нормотворчества, закрытых нормативных актов, касающихся прав, свобод граждан. При этом Комитетом были даны заключения, которые отстаивали равенство граждан и право каждого на судебное восстановление в правах, презумпцию невиновности в уголовном судопроизводстве, недопустимость ограничения в республиканском законодательстве права обвиняемого на защиту, неконституционность лишения гражданства при выезде за границу, право каждого на свободное передвижение внутри страны и выбор места жительства. Однако в качестве недостатков этого органа следует отметить, что граждане не могли обращаться в конституционный комитет за защитой своих прав, не были ликвидированы ограничения, связанные с пропиской в отдельных местностях, не стали публиковаться закрытые нормативные акты, не были отменены нормы, ограничивающее право обвиняемого на защиту.

Еще до распада СССР в мае 1991 года была включена в Конституцию статья о Конституционном Суде РСФСР: Конституционный Суд – высший судебный орган конституционного контроля РСФСР, осуществляющий судебную власть в форме конституционного судопроизводства. В июле 1991 года был принят первый закон «О Конституционном Суде РСФСР». 31 ноября 1991 года Съездом народных депутатов были избраны судьи Конституционного Суда. После принятия Конституции 1993 года и расширения норм о конституционном суде в основном законе страны 12 июля 1994 года принимается новый Закон «О Конституционном Суде РФ».

Анализ положений Конституции 1993 года и Закона «О Конституционном Суде РФ» показывает, что современное законодательство о Конституционном Суде РФ позволяет определить новые тенденции правового развития в этой области: 1) расширение конституционных основ деятельности Конституци-

онного Суда РФ; 2) развитие организационных форм Конституционного Суда РФ; 3) усиление гарантий деполитизации решений Конституционного Суда РФ; 4) усиление коллегиальных начал в деятельности Конституционного Суда РФ; придание большей юридической силы решениям Конституционного Суда РФ; 5) обеспечение исполнения решений Конституционного Суда РФ; 6) дифференциация форм в зависимости от предмета обращения; 7) расширение доступа граждан к конституционному судопроизводству [4, с. 327].

Следует отметить, что в настоящее время Конституционный Суд РФ не назван высшим судебным органом, а представляет собой судебный орган конституционного контроля, что исключает ложное понимание положения остальных судов как подчиненных Конституционному Суду РФ. Конституционный Суд РФ рассматривает вопросы конституционности законов, а не дает указания судам общей юрисдикции и арбитражным судам, как надо понимать и толковать законы. Неверное понимание функции Конституционного Суда РФ проистекает из того, что обычно поводом для обращения служат конкретные уголовные, административные и гражданские

дела. Однако это не умаляет значение позиций Конституционного Суда РФ, «попутно выраженных» для судебной правоприменительной практики, способствует уяснению смысла и духа закона, выявлению их конституционного смысла.

Литература

1. Беляцкий, С. А. Проблемы суда (Суд и Парламент) / С. А. Беляцкий // Закон и суд. – 1931. – № 1 (21). – С. 685–692; № 3 (23) – С. 727–734.

2. Митюков, М. А. Предтеча конституционного правосудия: взгляды, проекты и институциональные предпосылки (30 – начало 90-х гг. XX в.) / М. А. Митюков. – М., 2006. – 176 с.

3. Паткин, А. Л. Австралийская доктрина о судебной проверке конституционности законов / А. Л. Паткин // Закон и суд. – 1933. – № 5 (35). – С. 1191–1196; № 6 (36). – С. 1233–1238; № 7 (37). – С. 1263–1268; № 8 (38). – С. 1299–1304.

4. Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – 720 с.

5. Фридштейн, В. С. К вопросу о судебной проверке конституционности законов / В. С. Фридштейн // Закон и суд. – 1932. – № 8 (28). – С. 911–916.

Петров Александр Васильевич – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: petrov_av2012@mail.ru.

Кудрявцева Анна Васильевна – доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: acifna@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 26 октября 2020 г.

DOI: 10.14529/law200415

FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF CONSTITUTIONAL CONTROL (SUPERVISION) IN THE SYSTEM OF STATE LEGAL INSTITUTIONS

A. V. Petrov, A. V. Kudryavtseva

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article analyzes the formation and development of the institution of constitutional control in the Soviet and post-Soviet periods, traces the evolution of scientific views on the essence of constitutional control (supervision) in different periods of time, examines the influence of these views on the creation of bodies of constitutional control (supervision) in the system of state construction.

Keywords: *constitutional control (supervision), committee of constitutional supervision of the USSR, Constitutional Court of the Russian Federation.*

References

1. Belyatskin S. A. [Problems of the court (the Court and Parliament)]. *Zakon i sud [The law and the court]*, 1931, no. 1 (21), pp. 685–692; no. 3 (23), pp. 727–734. (in Russ.)
2. Mityukov M. A. *Predtecha konstitutsionnogo pravosudiya: vzglyada, proyekty i institutsional'nyye predposylki (30-nachalo 90-kh gg. XX v.)* [Forerunner of constitutional justice: views, projects and institutional prerequisites (30-early 90-ies of XX century)]. Moscow, 2006, 176 p.
3. Patkin A. L. [The Australian doctrine of judicial review of the constitutionality of laws]. *Zakon i sud [The law and the court]*, 1933, no. 5 (35), pp. 1191–1196; no. 6 (36), pp. 1233–1238; no. 7 (37), pp. 1263–1268; no. 8 (38), pp. 1299–1304. (in Russ.)
4. Petrukhin I. L. *Sudebnaya vlast'* [Judiciary]. Moscow, 2003, 720 p.
5. Fridshteyn V. S. [On the issue of judicial review of the constitutionality of laws]. *Zakon i sud [The law and the court]*, 1932, no. 8 (28), pp. 911–916. (in Russ.)

Alexander Vasilyevich Petrov – Doctor of Sciences (Law), Professor of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: petrov_av2012@mail.ru.

Anna Vasilyevna Kudryavtseva – Doctor of Sciences (Law), Professor Department of Criminal Procedure, Criminal Science and Forensic Enquiry, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: acifna@mail.ru.

Received 26 October 2020.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Петров, А. В. Становление и развитие института конституционного контроля (надзора) в системе государственно-правовых институтов / А. В. Петров, А. В. Кудрявцева // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 4. – С. 85–89. DOI: 10.14529/law200415.

FOR CITATION

Petrov A. V., Kudryavtseva A. V. Formation and development of the institution of constitutional control (supervision) in the system of state legal institutions. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 4, pp. 85–89. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200415.